

## **Empleo público con enfoque de género. La realidad de Chile: avances y desafíos**

**Lorena Alejandra Ureta Sánchez**

### **1. Empleo decente con enfoque de género**

#### **1.1. Hacia un empleo decente**

Para la OIT (Organización Internacional del Trabajo) el empleo decente se define como un trabajo productivo y adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Desde este punto y como base se plantea el trabajo, el empleo asalariado, y en especial con foco en el Estado, principal empleador en nuestro país.

Para la reflexión de este documento analizaremos el empleo decente con enfoque de género para señalar algunas características y condiciones que se requieren de un empleo para las trabajadoras de nuestro país y mostrar a su vez como Chile ha avanzado sustancialmente con políticas, normativas y acciones para aumentar la fuerza laboral de las mujeres.

A su haber, el empleo y las condiciones de vida de las mujeres son dos variables fundamentales para avanzar hacia el desarrollo equitativo (La equidad es el elemento central para analizar las diversas formas de desigualdad y exclusión que afectan a las mujeres trabajadoras<sup>1</sup>) y sostenible de América Latina y El Caribe.

Tradicionalmente adscritas a las políticas sociales, desde una perspectiva de género, las políticas de empleo necesitan un amplio alcance y se refieren a la generación de puestos de trabajo, el acceso, la progresión y la permanencia de las mujeres en el empleo con igualdad de trato y de oportunidades<sup>2</sup>.

Es por ello, que se ha visto incrementada la fuerza de trabajo de mujeres, que corresponde a uno de los fenómenos más significativos en la región en las últimas décadas.

Esta integración al mercado laboral se manifiesta como una tendencia de largo plazo y de carácter estructural.<sup>3</sup>

Si bien aumenta el ingreso de mujeres a la esfera laboral, esto no siempre va de la mano con las condiciones de trabajo en las que ellas se insertan, trabajos precarios, remuneraciones bajas, discriminación, sesgos por género y pocas medidas (o de bajo impacto) de conciliación de la vida familiar y personal con el trabajo no logran ayudar a que las mujeres puedan desarrollarse en su plano profesional y laboral de la mejor manera, muy por el contrario, lo que sucede es que un porcentaje de ellas se desincentiva para salir a trabajar, y sucede que en los casos de menor recurso y marginalidad, las mujeres se quedan en casa cumpliendo labores domésticas y de cuidados.

---

<sup>1</sup> FES, PSI, ANEF Chile (2013; 5).

<sup>2</sup> OIT, ONU mujeres, PNUD y CEPAL (2014; 4).

<sup>3</sup> OIT, ONU mujeres, PNUD y CEPAL (2014; 16).

A modo de ejemplo, y tomando esta última condición sobre cuidados, en Chile a través de una encuesta sobre “Percepciones de las mujeres sobre la situación y condiciones de vida” se consultó a las personas que no trabajan cuáles eran las razones de esa situación, y el 29% contestó porque “tiene que cuidar de sus hijos/as o de algún familiar”.

El 85% de las mujeres cree que priorizar la familia por sobre el trabajo es la barrera principal para el avance de la mujer en su carrera<sup>4</sup>, el esfuerzo de criar a los hijos ha sido desde hace tiempo la explicación predominante para la escasa presencia de mujeres por ejemplos de cargos de mayor responsabilidad, en las altas jefaturas y en los cargos de poder.

Como el hecho de interrumpir la actividad laboral para dedicarse a la crianza podría afectar la trayectoria profesional de la mujer, el tiempo fuera de la fuerza laboral podría explicar el hecho de que las mujeres tienen menos probabilidades de estar en altos cargos o en mejores condiciones o trabajos.

Las mujeres siguen detrás de los hombres en el acceso a la toma de decisiones y posiciones de liderazgo en la vida pública y económica, es así en el año 2012 en los países de la OCDE, las mujeres ocupaban el 25% de los puestos ministeriales en el ejecutivo político y el 29% de los altos cargos de dirección del sector público<sup>5</sup>.

Es así, que las mujeres se concentran en posiciones medias o bajas al interior de las organizaciones y poseen menos opciones de acceder a altos cargos.

Esta segmentación vertical o también llamado techo de cristal se produce incluso a pesar del alto nivel de calificación que las mujeres pueden alcanzar.

Existen múltiples variables que inciden en esta dificultad para ascender, dentro de las cuales se destaca que, a nivel familiar y social, la falta de corresponsabilidad en el cuidado de personas dependientes (niños/as, ancianos/as deposita solo en las mujeres la responsabilidad por el cuidado de los hijos/as, imponiendo correlativamente, algunas obligaciones sólo a los empleadores de mujeres<sup>6</sup>.

Por otro lado, desde una perspectiva de derechos humanos, el análisis de género representa una dimensión esencial a los principios de no discriminación.

Es un elemento indispensable para la evaluación crítica de políticas, programas y proyectos en curso, en cuanto al grado en que dichas intervenciones respetan, protegen y contribuyen a la realización de los derechos a la igualdad y la no discriminación<sup>7</sup>.

El análisis de género con perspectiva de derechos, debe adicionalmente analizar las causas de tales desigualdades y las posibles estrategias para superarlas.

---

<sup>4</sup> Estudio “Por que las mujeres no llegan a los cargos más altos”, Robin Ely, Pamela Stone y Colleen Ammerman, Harvard Business Review.

<sup>5</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (2015).

<sup>6</sup> Comunidad Mujer (2015).

<sup>7</sup> Organización Panamericana de la Salud: Oficina de género, diversidad y derechos humanos (2011;1).

Esa desigualdad y discriminación se refiere también a la protección de la dignidad de las personas que representa un estado de derecho en si mismo.

Sabemos que toda discriminación, en todas sus formas, acentúa la desigualdad y sitúa a quienes es son discriminados y discriminadas en una situación de desventaja frente a las oportunidad de empleo.

Cuando se ha consultado en Chile sobre la conciencia de ser víctima de discriminación, las personas contestaron que se han sentido discriminadas en el ámbito del trabajo en un 95,4%; también fueron consultados que habría que hacer para lograr mayores grados de igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo y un 54% dijo "igualar los sueldos de hombres y mujeres" y un 16,2% contestó "que las mujeres tengan acceso a los mismos trabajos que los hombres"<sup>8</sup>.

Esto demuestra que en nuestro país siguen existiendo brechas visibles a los ojos de todos y todas y que las personas tienen la percepción de que en su caso particular ha experimentado algún tipo de discriminación en su experiencia laboral, sea ella desde la selección de un cargo hasta en el ejercicio del mismo.

## **1.2. Fundamentos normativos: dignidad y no discriminación**

Se dice que la dignidad de las personas es un bien jurídico protegido y que por tanto, posee fundamentos normativos que la respaldan, tanto es ello, que la protección de derechos laborales poseen una naturaleza que nace en los Convenios de la OIT y sus recomendaciones los que constituyen un marco institucional fundamental para el trabajo de mujeres y hombres.

Existen normas explícitas sobre la igualdad y la no discriminación, algunos de ellos han sido establecidos como instrumentos claves para lograr la igualdad de género en el mundo del trabajo: Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951; Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981; Convenio sobre la protección de la maternidad, 1952 y 2000.

Por otra parte, la no discriminación y dignidad de las personas son fundamentos constitucionales.

Las constituciones de todos los países de la región, incluido Chile, consagran el derecho a la igualdad y/o a la no discriminación de manera general, o aludiendo específicamente a la no discriminación por razones de sexo, en diferentes disposiciones, de esas fórmulas amplias de igualdad formal se deriva el derecho a la no discriminación en el terreno laboral<sup>9</sup>.

Por otro lado, el Código del Trabajo y el Estatuto Administrativo representan la legislación laboral del ámbito privado y público.

---

<sup>8</sup> Corporación Humanas (2014).

<sup>9</sup> OIT, ONU mujeres, PNUD y CEPAL (2014; 32).

El Estatuto Administrativo es el órgano rector para la Administración Pública en términos de ordenamientos sobre derechos y deberes de quienes integran el Estado, y en materias de dignidad y no discriminación también los protege, abordando explícitamente la no discriminación, la probidad administrativa, sanciones por conductas de acoso sexual y acoso laboral, entre otros.

En Chile se observan avances en materia legislativa en el ámbito de la no discriminación y protección de derechos, por ejemplo contamos con la Ley N°20.609 promulgada el año 2012 que establece medidas contra la no discriminación que tiene por objetivo fundamental instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria, estableciendo un procedimiento judicial y medidas sancionatorias para quienes la efectúan.

En el mismo año se promulga la Ley N°20.607 sobre Acoso Laboral, ley que modifica el Código del Trabajo y el Estatuto Administrativo, tipificando la conducta y sancionando las prácticas de acoso en el lugar del trabajo, y año 2005 la Ley N°20.005 sobre acoso sexual que al igual que la ley de acoso laboral lo tipifica, sanciona y modifica el Estatuto Administrativo y Código del Trabajo.

## **2. Empleo público no discriminación y género**

### **2.1. Avances y buenas prácticas en el Estado**

El interés que ha demostrado el Gobierno para avanzar en materias de no discriminación y en específico en materias de buenas prácticas laborales, igualdad de oportunidades y género, da señales de cómo se quiere posicionar un Estado empleador en materias laborales.

Es de esta manera que en dos oportunidades el Gobierno ha establecido Instructivos Presidenciales para dar orientaciones de como instalar espacios laborales evitando discriminación y empleo decente: el año 2006 se establece el Instructivo Laboral “Para la no discriminación en el Estado”, llamado Código de Buenas Prácticas Laborales, que tenía como objetivo, a través de 7 directrices, evitar cualquier tipo de discriminación en materias de gestión de personas, instalando por medio de procedimientos transparentes que fomentaran la igualdad de oportunidades en la capacitación, reclutamiento y selección, cargos directivos, prevención del acoso laboral y acoso sexual, y la corresponsabilidad a través de medidas para la conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo.

El año 2015 con un nuevo Instructivo Presidencial “Sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado”, continua instalando la igualdad de oportunidades, el trabajo decente y que las prácticas, políticas y programas que se ejecuten logren la adecuada ejecución con impacto en las personas que trabajan en las instituciones públicas, con un ambiente laboral saludable, buen trato, transparencia y no discriminación, mejorando el sentido de la función pública, y con ello lograr un mejor Estado y empleo público y un servicio a la ciudadanía de calidad.

Para ejemplificar dos de estas temáticas, abordadas a través de ambos Instructivos Presidenciales, que poseen un enfoque de género podemos nombrar los productos de: Conciliación vida personal y familiar con el trabajo, y la prevención del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en el trabajo.

Sobre la Conciliación, las normativas de maternidad y parentalidad posicionan el refuerzo de cómo avanzar con acciones positivas para la adecuada inserción laboral de las mujeres donde el cuidado de los hijos sea más compartido por madres y padres y donde el trabajo entrega algunas condiciones para que la doble presencia y la corresponsabilidad se den de la mejor manera.

Para establecer estas prácticas conciliatorias es indispensable contar con información precisa de trabajadoras y trabajadores para poder de esta manera tomar decisiones apropiadas y ad-hoc a cada realidad institucional; se requiere de una data actualizada, con información desagregada por sexo, edad y otras variables o categorías socioculturales pertinentes.

Sobre la prevención y tratamiento del maltrato, acoso laboral y acoso sexual, al igual que con las materias de Conciliación, el Servicio Civil quien acompaña a los servicios públicos para el cumplimiento de los Instructivos Presidenciales, entrega lineamientos de cómo instalar estos temas, sensibilizando y entregando información para un mejor empleo público pensado en las personas quienes trabajan en él.

El foco es de qué manera se logra ambientes laborales dignos y saludables basados en el respeto buen trato entre hombres y mujeres, para lo cual se entregan orientaciones para un adecuado tratamiento de estas vulneraciones de derecho fundamental, información sobre cuáles corresponden a las instancias de denuncia a través de Tribunales de Justicia y al interior de su institución y a el rol que cumple Contraloría General de la República (órgano rector en materias públicas), asesoría para la protección de derechos y como establecer una estrategia de prevención que sea a largo plazo.

Una experiencia de institución estatal que ha avanzado en buenas prácticas laborales y en políticas de género es BancoEstado, donde se ha logrado instaurar de forma gradual y ascendente el desarrollo de personas y promover la igualdad de género con un plan de trabajo desde el año 2004, en el que se destacan algunos hitos que marcan este avance paulatino tales como: creación de la Gerencia de Felicidad, reintegro paulatino de mujeres con licencia post natal, se constata mayor número de mujeres trabajadoras en la institución, se nombran en la dirección de la organización mujeres como Directora y Vicepresidenta, se firma el Código de Buenas Prácticas Laborales sobre no Discriminación en el Estado, se adhieren al “Sello Iguala” impulsado por el SERNAM, y desde el año 2014 se instaura una política activa de no discriminación y promoción de la diversidad en temas de género.

Como parte de las políticas de género en BancoEstado se encuentra la de hombres y mujeres con responsabilidad familiar compartida.

Para mencionar otro ejemplo de avances en la participación de mujeres al Estado, menciono al Servicio Civil con el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) es una de las reformas más relevantes y exitosas del proceso chileno de modernización del Estado, cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad.

Se crea el año 2003, tras un acuerdo político-legislativo entre gobierno y oposición con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública.

Una de las características de este proceso de reforma es el consenso político con que se lleva adelante.<sup>10</sup>

Este Sistema cuenta en primero lugar con un Consejo (Consejo de Alta Dirección Pública) el que gratamente cuenta con representatividad equitativa de género desde su inicio el cual ha permanecido en el tiempo con dos de sus cuatro integrantes corresponden a mujeres.

Respecto a las postulaciones en el SADP el 22,9% corresponde al promedio de mujeres que han postulado en los 10 años desde que partió el Servicio Civil, y solo para ejemplificar, en el año 2013 59.149 mujeres postularon mientras que los hombres fueron 199.238.

En cuanto a las mujeres que son parte de una nómina de elegibles estas constituyen a un promedio de 17% para los cargos de primer nivel jerárquico (jefatura máxima de una institución) y un 25% de mujeres para los cargos de segundo nivel jerárquico (jefaturas directivas de una institución).

Otro dato relevante es que el 30% de los nombramientos de cargos de dirección pública corresponde a mujeres, el doble que en la alta gerencia del sector privado.

Finalmente mencionar que el Estado chileno ha dado pasos agigantados para lograr una agenda de equidad de género basada en los derechos, igualdad y autonomía de las mujeres, hoy día contamos con un Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género que posee desafíos importantes para el logro de esta igualdad y autonomía y que esperamos que logre posicionar a través de políticas públicas la transversalización de género en cada una de las esferas y contenidos.

### **3. DESAFÍOS**

✓ El aumento de la proporción de mujeres en el mercado laboral ha significado un avance muy importante en la equiparación de las oportunidades entre géneros, aunque todavía resta mucho por avanzar en el desarrollo laboral igualitario de mujeres y hombres<sup>11</sup>.

✓ Todavía nuestro país carece de políticas públicas bien estructuradas y con una perspectiva estratégica en relación al trabajo, donde se incluya la generación de empleos de

---

<sup>10</sup> <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>

<sup>11</sup> OIT, ONU mujeres, PNUD y CEPAL (2014;29).

calidad y la no discriminación en todas sus dimensiones<sup>12</sup>.

Se requiere la generación de políticas que contribuyan a la total autonomía de las mujeres en especial la económica y la concreción del trabajo decente implica desarrollar acciones y medidas de políticas de carácter público y de los agentes sociales que juntos logren la promoción de la igualdad y el esperado desarrollo sostenible e incluyente, un desarrollo para que la equidad de género se logre, con ello, alcanzar niveles deseados en cuanto a los derechos humanos de todas y todos con políticas sociales y económicas con perspectiva de género.

✓ Seguir instalando en las instituciones públicas los conceptos de dignidad, igualdad de oportunidad, equidad de género, transparencia, buen trato y protección de derechos, para que en un mediano plazo podamos hablar de un empleo público garante de un empleo decente con un Estado empleador que posea políticas laborales que promuevan el desarrollo personal y laboral sin discriminación.

✓ Sigue pendiente la aplicación eficaz de la Ley de Equidad Salarial para el sector público, si bien la Escala Única de Sueldos que cuenta la Administración Pública contribuye a dar un ordenamiento a las remuneraciones, esto no incentiva la equidad en las remuneraciones sin distinción entre hombres y mujeres, es necesario un mecanismo que haga seguimiento a la brecha por género y que permita la revalorización de los cargos y puestos de trabajo sin sesgos discriminatorios.

✓ Generar una política pública en materia de corresponsabilidad, donde se cuente con garantías económicas y eficaces en especial para los cuidados de responsabilidades familiares, en el cuidado de hijos menores, enfermos y tercera edad.

✓ Sensibilizar el enfoque de género, los beneficios que constituye que nuestro país logre avances en esta materia, posicionando a la mujer en un rol protagonista para el trabajo y la sociedad.

## **Bibliografía**

Comunidad Mujer, “La necesaria incorporación de las mujeres a la alta dirección”, 2015.

OIT, ONU mujeres, PNUD y CEPAL, “Trabajo Decente e igualdad de género; políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe”, 2014.

Ely, Stone y Ammerman, Harvard Business Review, “Estudio por que las mujeres no llegan a los cargos más altos”.

Organización Panamericana de la Salud: Oficina de género, diversidad y derechos humanos, “Género y salud, análisis de género: bases conceptuales y metodológicas, 2011.

Friedrich Ebert Stiftung-FES, Internacional de Servicios Públicos en Chile-PSI, ANEF Chile, “Mujeres trabajadoras del sector público, demandas pendientes, desafíos futuros”, 2013.

Corporación Humanas, Decima encuesta nacional “Percepciones de las mujeres sobre la situación y condiciones de vida en Chile”, 2014.

---

<sup>12</sup> OIT, ONU mujeres, PNUD y CEPAL (2014).

Organisation de coopération et de développement économiques, “Stakeholder consultation on the draft recommendation of the council on gender equality in public life, Public governance and territorial development directorate public governance committee”, 2015. Le Monde Diplomatique, “Mujeres trabajando”, Editorial aún Creemos en los sueños, 2013. Centro de Estudios Laborales, “Desafíos de género, relaciones laborales y políticas de igualdad”, Fundación Trabajo y Sociedad, 2008.  
[www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)

## **Reseña biográfica**

### **Lorena Alejandra Ureta Sánchez**

Administradora Pública, Magíster en Derecho Internacional en Derechos Humanos © de la Universidad Diego Portales y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Especialista en Gobierno y gestión pública y en temas de políticas y prácticas de género aplicado a instituciones públicas.

Con ocho años de experiencia en materias a organizaciones e instituciones públicas, en específico en materias de Desarrollo Organizacional, Gestión del cambio y políticas de no discriminación y acompañamiento en temáticas de buenas prácticas laborales, condiciones laborales y equidad de género.

En el trabajo realizado en materia de género, me he especializado en áreas de trabajo como la Conciliación vida personal y familiar con el trabajo y en la Prevención de la violencia de género: maltrato, acoso laboral y acoso sexual.

Con estudios de Diplomado en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad Alberto Hurtado; Diplomado en Desarrollo Organizacional de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Diplomado en Derechos Humanos, Justicia y Género de la Universidad Alberto Hurtado y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Y con estudios de perfeccionamiento entre los cuales se encuentran la Gestión de Igualdad de Género y Conciliación de la vida laboral, familiar y personal; Ética y Administración Pública en América Latina; Género, sociedad y políticas públicas.

Además dentro de la experiencia cuenta a su haber la participación como Asesora experta en género y como expositora en conferencia sobre “Políticas y prácticas de gestión de personas con enfoque de género desarrollado en Asunción Paraguay 2015; y es parte como miembro de la Red de expertas en “Hay Mujeres” [www.haymujeres.cl](http://www.haymujeres.cl)

Actualmente me desempeño como Consultora Sectorial del Servicio Civil perteneciente al Ministerio de Hacienda de Chile, entregando acompañamiento y asesoría en materias de gestión de personas, desarrollo organizacional y buenas prácticas laborales a los distintos servicios públicos de la Administración Central del Estado