

# Hacia un Empleo Público sin Discriminación

**Metodología para la aplicación del Código de  
Buenas Prácticas Laborales de no Discriminación en la  
Administración Central del Estado**



Servicio Nacional de la Mujer  
Unidad de Buenas Prácticas Laborales

Documento elaborado por la consultora Patricia Provoste Fernández  
para el Servicio Nacional de la Mujer

Santiago de Chile, marzo de 2007

## CONTENIDOS

PRIMERA PARTE: CONTEXTO Y ANTECEDENTES.....	p. 4
Introducción	
Contexto en que inscribe el Código de Buenas Prácticas	
Características de género del empleo público en Chile	
SEGUNDA PARTE: EL CODIGO DE BUENAS PRACTICAS LABORALES DE NO DISCRIMINACION EN EL SECTOR PUBLICO.....	p.12
Alcances del Código	
Algunos conceptos clave	
Marco Normativo	
Las Directrices	
TERCERA PARTE: LA IMPLAMENTACIÓN DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS LABORALES DE NO DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO PUBLICO.....	p.18
Criterios metodológicos	
Proceso de elaboración y validación del diagnóstico	
Formulación y seguimiento del plan trienal	
ANEXO N° 1 GUIA DE DIAGNÓSTICO .....	p. 28

# Primera parte: contexto y antecedentes

---

## Introducción

El 14 de junio de 2006, la Presidenta Michelle Bachelet, en cumplimiento de una de las 36 medidas comprometidas para los primeros 100 días de su gobierno, dio a conocer públicamente un instructivo presidencial que exige a cada organismo dependiente del poder ejecutivo el diseño y aplicación de un plan trienal para erradicar las distintas modalidades de discriminación que puedan estar presentes en el ámbito del empleo público, por factores como género, raza, color, sexo, estado civil, orientación sexual, religión, nacionalidad, discapacidad, origen social u otras que puedan anular o menoscabar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo.

El instructivo tiene un fuerte énfasis en la superación de desigualdades de género y constituye un hito histórico en el progreso de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres desarrolladas en el país desde 1990. Estas habían abordado desigualdades que afectan a las mujeres en diversas esferas, pero no habían incursionado de manera específica en las que afectan a quienes trabajan remuneradamente para el Estado chileno. Tampoco se había desarrollado políticas para afrontar otras formas de discriminación presentes en el empleo público. Por otra parte, desde su creación en 1990, SERNAM ha impulsado reformas legales, políticas de comunicación y programa sociales dirigidos a mejorar las oportunidades y derechos de las mujeres en el empleo y ha desarrollado experiencias con empresas privadas en el campo de la Responsabilidad Social Empresarial y de la Compatibilización entre vida laboral y familiar. De esta manera, mientras se ponían en práctica políticas de igualdad para el conjunto del país, se mantenían situaciones de discriminación al interior del Estado, afectando a las mujeres y a grupos que son parte del contingente de personas que están empleadas o aspiran a emplearse en el Estado.

En ese sentido, el Código de Buenas Prácticas viene a saldar un imperativo de coherencia interna del propio Estado chileno y a poner en evidencia el profundo compromiso de gobierno con la equidad y la justicia en un ámbito tan relevante para el país como es el empleo público.

Es importante tener presente que la discriminación en el empleo público chileno no es tanto un asunto de instauración de normas, como de prácticas laborales e institucionales, de actitudes y creencia que reproducen, dentro del Estado, conductas y prejuicios presentes en la sociedad nacional. Por lo mismo, importa destacar que el mandato de la Presidenta llama no sólo a cumplir normas antidiscriminatorias, sino fundamentalmente a revisar y mejorar prácticas y modalidades de funcionamiento de los organismos públicos.

Entre las instrucciones de la Presidenta, se señala que cada organismo ha de elaborar un Plan Trienal de Buenas Prácticas, especificando “objetivos, metas, medidas, responsables, plazos, formas de implementación y mecanismos de control y seguimiento”. La Dirección de Servicio Civil es el organismo responsable de dar seguimiento a los servicios en este cometido. Para este fin, la Dirección de Servicio Civil cuenta con el apoyo de SERNAM, como organismo responsable de promover políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El documento que aquí se presenta tiene la finalidad de servir de apoyo al cumplimiento de ese mandato, dirigiéndose de manera especial a las personas encargadas de esta tarea. Ofrece instrumentos conceptuales, metodológicos y prácticos para la identificación de las situaciones de discriminación presentes en los organismos públicos y para el de diseño y seguimiento del Plan Trienal.

## **1. Contexto en que inscribe el Código de Buenas Prácticas**

El reconocimiento de la discriminación como un problema de las políticas públicas se enmarca en tendencias de largo plazo. Diversas transformaciones de la sociedad, la vida familiar, el mundo productivo y las prácticas ciudadanas, han ido poniendo en cuestión desigualdades que antes eran consideradas inevitables y/o naturales. En el plano Internacional, estas tendencias se fueron plasmando, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en convenciones y tratados tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y el Convenio N° 111 de la OIT sobre No Discriminación en el Empleo y la Ocupación.

Dentro de cada país, los mandatos se traducen en políticas y reformas legislativas contra la discriminación, que son a su vez empujadas por avances de la conciencia democrática de los pueblos, y por movimientos sociales que reclaman igualdad de derechos, oportunidades y tratos. Destaca el desarrollo de un fuerte movimiento por los derechos de las mujeres que se hace presente en Chile en distintos momentos del siglo XX y en particular en la década de los '80. En América Latina desde fines del siglo XX se han perfilado también movimientos por los derechos de los pueblos originarios y de las minorías sexuales.

La creación de Servicio Nacional de la Mujer en 1990, comporta el reconocimiento público de que en Chile existe un problema de discriminación hacia las mujeres, y que éste requiere la intervención de políticas públicas. Se abre así el camino para otras políticas explícitas de no discriminación, como son las referidas a adultos y adultas mayores, pueblos originarios, o personas con discapacidad. Antes de estas políticas, se concebía a estos sectores de la sociedad como minorías en desventaja “natural” y no como sujetos plenos de derecho, o como ciudadanos y ciudadanas arbitrariamente limitados o limitadas en el ejercicio de los derechos políticos, económicos sociales y culturales reconocidos en el país.

Por otra parte, desde la década de los `80 en América Latina se vienen transformando las funciones, atribuciones, dimensiones y estructura de los Estados nacionales, que intentan adecuar esta institución a las radicales transformaciones productivas, financieras y tecnológicas de la sociedad mundial, a la concomitante reconfiguración de los poderes mundiales y nacionales, y a las tensiones sociales y laborales que emergen de estos cambios.

Desde su inicio, los procesos de modernización del Estado han situado en un lugar central la gestión y desarrollo de los recursos humanos debido al reconocimiento de que el éxito de las transformaciones requeridas radica en las personas que deben finalmente implementarlas, al tiempo que se identifica la necesidad de modificar los sistemas de trabajo al interior del aparato público.<sup>1</sup> Las políticas tratan de armonizar, a veces con dificultad, objetivos de eficiencia y productividad del trabajo, con otros de estabilidad y garantías laborales.

Como parte del cambio cultural que se ha producido en el país en relación a la desigualdad de género, las trabajadoras del Estado y el movimiento sindical de los empleados públicos han tomado progresiva conciencia de que las distintas formas de discriminación en el trabajo comportan una vulneración de derechos laborales, pasando así a integrar la agenda sindical. El avance en el concepto de igualdad de derechos y oportunidades ha conducido a concebir que la armonización de la vida laboral y familiar no es una materia exclusiva de las mujeres sino también de los hombres, del conjunto de la sociedad y de las instituciones en que ambos sexos participan.

En este marco, el Código de Buenas Prácticas puede ser visto como parte del proceso de modernización de las políticas de recursos humanos, así como de la incorporación de principios de no discriminación dentro de la Administración Pública. Se entiende que la superación de la discriminación en el empleo público contribuirá a generar mejores ambientes de trabajo, a armonizar la relación entre trabajo y familia y mejorar la productividad del sector público, entre otros beneficios.

Esta tendencia es importante no sólo para las personas que son objeto de discriminación al postular a un empleo o en el desempeño de éste, sino para todo el país, al mostrar que las políticas de igualdad se aplican también al interior del Estado, lo que entrega una base moralmente más sólida para exigir la igualdad a la empresa privada y a las instituciones sociales.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo, Mario Marcel "Modernización del Estado y Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público en Chile". En *Revista Chilena de Administración Pública* N° 1, julio 1994

## 2. Características de género del empleo público en Chile

A continuación ofrecemos algunos antecedentes sobre el empleo público, enfatizando las desigualdades que existen entre mujeres y hombres.

### a) Feminización del empleo público

Según el Ministerio de Hacienda, la cifra de personas empleadas por el nivel central del Estado llegaba a 164.854 para mayo de 2005, correspondiendo a mujeres algo más del 56%, es decir, el sector público se diferencia del conjunto del país, donde las mujeres constituyen el 35,5% de la población ocupada<sup>2</sup>.

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL (\*) SEGÚN SEXO Y DEPENDENCIA  
Al 31 de mayo de 2005

	Mujeres	% mujeres	Hombres	Total
Administración Central (**)	85.750	<b>56,4</b>	66.172	151.922
Contraloría General de la República	736	50,8	714	1.450
Poder Judicial	4.257	58,4	3.029	7.286
Congreso Nacional	256	31,5	557	813
Ministerio Público	1.721	50,9	1.662	3.383
<b>Total Sector Público</b>	<b>92.720</b>	<b>56,2</b>	<b>72.134</b>	<b>164.854</b>

Fuente: Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 1996-2005 Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, diciembre 2006

(\*) El Gobierno Central, comprende a todas aquellas instituciones a las que se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos, lo que incluye a la Administración Central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público. Se excluye el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, de las empresas públicas, los funcionarios municipales y de los servicios municipalizados, así como los Diputados y Senadores del Congreso Nacional.

(\*\*) La Administración Central comprende al conjunto de organismos dependientes de los Ministerios del Sector Público, independiente del sistema de remuneraciones por el que se rija cada uno de ellos (Escala Única de Sueldos, Escala de Fiscalizadores, y afectos al artículo 9º del decreto ley N°1.953, de 1977). Se excluye a los organismos que cuentan con autonomía respecto al Ejecutivo, tales como la Contraloría, el Poder Judicial, el Congreso Nacional y el Ministerio Público.

El Estatuto Administrativo y otras normas que rigen el empleo público en Chile establecen la imparcialidad y objetividad de los procesos de selección y promoción y prohíben explícitamente la discriminación. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por el carácter muy general de sus mandatos, que no tipifican conductas discriminatorias, no orientan sobre las medidas a tomar para evitarlas y no consideran sanciones ante su ocurrencia. Más allá de las normas, en la práctica se ejerce discriminaciones, ya sea en la selección, en la promoción o en las relaciones de trabajo. Estas prácticas no corresponden necesariamente a decisiones o voluntades individuales, sino que son de tipo estructural, derivadas de la desigualdad de deberes y derechos que nuestra cultura asigna a mujeres y hombres y que se reproducen en la vida de nuestras instituciones. Examinaremos más de cerca algunas de estas desigualdades.

<sup>2</sup> INE: Población en la fuerza de trabajo, nivel nacional, según sexo, trimestre sept-diciembre 2006

## b) Segmentación ocupacional

La contratación de mujeres en el Sector Público se concentra principalmente en los ministerios sociales, particularmente en los de Educación y Salud, como se observa en el cuadro siguiente, mientras que en los ministerios políticos, los del área productiva y de infraestructura hay mayor presencia de hombres <sup>3</sup>. Los Ministerios de Obras Públicas y de Defensa son los que muestran la menor participación de mujeres. Esta desigual composición por sexo refleja lo que ocurre aún en el conjunto de la actividad económica: pese a su creciente incorporación a las más diversas actividades y oficios, las mujeres se concentran todavía en ocupaciones del área social, afines a la experiencia de crianza y cuidado que marca su identidad en el ámbito doméstico.

### PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO POR MINISTERIO Y SEXO

Dotación al 31 de mayo de 2001  
Porcentajes por sexo, dentro de cada Ministerio

Ministerios / Sexo/ %	Mujeres		Hombres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Educación	8.864	76,5	2.730	23,5	11.594	100
Salud	48.485	66,3	24.695	33,7	73.180	100
Poder Judicial	3.411	58,5	2.417	41,5	5.828	100
Trabajo	3.508	54,4	2.942	45,6	6.450	100
Planificación y Cooperación	654	53,4	571	46,6	1.225	100
Sec. Gral. de la Presidencia	223	50,5	219	49,5	442	100
Contraloría Gral. de la Rep.	703	50,3	695	49,7	1.398	100
Hacienda	3.279	45,9	3.870	54,1	7.149	100
Transporte	140	45,3	169	54,7	309	100
Economía	1.012	44,3	1.274	55,7	2.286	100
Interior	1.033	43,9	1.322	56,1	2.355	100
Sec Gral. de Gob	231	43,7	298	56,3	529	100
Bienes Nacionales	156	42,7	209	57,3	365	100
Vivienda	1.327	41,4	1.878	58,6	3.205	100
Ministerio Público	181	41,0	260	59,0	441	100
Justicia	5.501	37,3	9.235	62,7	14.736	100
Minería	253	36,2	446	63,8	699	100
Relaciones Exteriores	469	35,9	838	64,1	1.307	100
Presidencia de la República	97	35,1	179	64,9	276	100
Agricultura	1.393	30,5	3.174	69,5	4.567	100
Congreso Nacional	244	30,4	558	69,6	802	100
Obras Públicas	1.988	26,9	5.398	73,1	7.386	100
Defensa	689	23,4	2.258	76,6	2.947	100
<b>TOTAL</b>	<b>83.841</b>	<b>56,1</b>	<b>65.635</b>	<b>43,9</b>	<b>149.476</b>	<b>100</b>

Fuente: "El trabajo que tenemos, el trabajo que queremos", ob. Cit, p.22 Elaboración de CEGECAL a partir de la información de las " Estadísticas de las Finanzas Públicas", DIPRES, 2001.

<sup>3</sup> "El trabajo que tenemos, el trabajo que queremos. Estudio sobre la situación de la mujer en los servicios públicos: Síntesis de información seleccionada"; Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM. Centro de Estudios de Género y Cultura para América Latina, CEGECAL, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Chile, 2004.

### c) Acceso a puestos de decisión

La segmentación de las ocupaciones va asociada a diferencias de jerarquía en las actividades realizadas por cada sexo. Así, la proporción de mujeres se reduce en los cargos de mayor responsabilidad. El siguiente cuadro muestra, por ejemplo que aún cuando la planta de profesionales está integrada mayoritariamente por mujeres, en la de directivos profesionales predominan los hombres. La situación se reproduce al interior de los distintos ministerios incluso en los más feminizados.

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTO y SEXO  
Al 31 de mayo de 2005

ESTAMENTOS	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
Directivos Profesionales	2.985	4.316	7.301	40,8
Directivos no Profesionales	681	921	1.602	42,5
Profesionales	28.874	25.961	54.835	52,7
Técnicos	30.753	15.313	46.066	66,8
Administrativos y Auxiliares	29.427	25.623	55.050	53,4
<b>TOTAL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>92.720</b>	<b>72.134</b>	<b>164.854</b>	<b>56,2</b>

Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1996-2006, DIPRES Diciembre 2006

La decisión de la Presidenta Bachelet de aplicar un criterio de paridad a los principales cargos de confianza marca un avance respecto de los gobiernos anteriores, como se aprecia en las cifras siguientes. Es también una poderosa señal para incentivar la equidad de género en el acceso a puestos de decisión en el conjunto de la administración pública.

FUNCIONARIAS(OS) EN CARGOS DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO  
Años seleccionados: 1991, 2005 y 2007

Años Sexo	Ministerios	Sub Secretarías	Intendencias	Gobernacion	Total	%
<b>1991</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>50</b>	<b>107</b>	<b>100,0</b>
Mujeres	1	3	0	4	8	7,5
Hombres	18	22	13	46	99	92,5
<b>2005</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>56</b>	<b>117</b>	<b>100,0</b>
Mujeres	3	7	1	13	24	20,5
Hombres	15	23	12	43	93	79,5
<b>2007</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>51</b>	<b>114</b>	<b>100,0</b>
Mujeres	10	15	7	18	50	43,9
Hombres	10	15	6	33	64	56,1

Fuente: elaborado a partir de datos SERNAM, en: [www.sernam.cl/estadisticas/participación](http://www.sernam.cl/estadisticas/participación)

#### d) Diferencias en las remuneraciones

Aunque las desigualdades de género referidas al ingreso han tendido a reducirse, aún se observan en distintos sectores y ramas de la actividad económica. Entre los empleados del sector público, las mujeres ganaban un 20% menos que los hombres en 2003, mientras que en las empresas públicas la diferencia era de un 32%, como se observa en la siguiente tabla:

INDICADORES DE REMUNERACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.  
2003

Sector público	Ingreso mensual (En pesos de 2003)		
	Mujeres	Hombres	Brecha
Empleados del sector público	281.179	352.343	20,2
Empleados de empresas públicas	305.807	448.146	31,8

**Fuente:** Rosa Bravo: Brecha de ingresos laborales entre hombres y mujeres en el contexto de la apertura comercial y de la integración económica regional en Chile; Informe de consultoría a la OIT, Santiago, mayo de 2006, tabulados especiales de la Encuesta CASEN 2003, MIDEPLAN.

Las brechas de ingreso se producen en todas las plantas, siendo mayores las del estamento profesional: al año 2001, se estimaba que la remuneración promedio de las mujeres profesionales alcanza sólo al 78% del ingreso medio de los hombres del mismo grupo<sup>4</sup>.

Dado que en el sector público la escala de remuneraciones está fijada por norma, la explicación de estas brechas debe buscarse en factores como la concentración de las mujeres en los servicios y profesiones sociales, que reciben menor remuneración, así como en los diversos obstáculos de género que enfrentan para el progreso de su carrera al interior de los servicios.

#### e) Familia y carrera funcionaria.

Una parte significativa de las desigualdades anotadas se deriva de contexto social e institucional que continúa operando según la idea de que el cuidado del hogar y de los hijos es una responsabilidad exclusiva de la mujer, y continúa concibiendo estas responsabilidades como la esencia de la identidad femenina. Esto tiene efecto directo sobre el recorrido laboral que se denomina "carrera funcionaria" que hacen mujeres y hombres, debido a dos grandes factores

Por un parte, están los diversos prejuicios y estereotipos sobre las capacidades y características de mujeres y hombres ("Este trabajo requiere un carácter firme", que se supone más escaso en las mujeres"; "a la gente no le gusta tener una mujer como jefa", etc). A veces no se ofrece a las mujeres un curso que se estima apto sólo para hombres, o a veces son las propias mujeres las que se perciben a sí mismas como menos capaces en ciertas materias.

<sup>4</sup> "El trabajo que tenemos, el trabajo que queremos", Ob. cit, p. 30,

Por otro lado, aún cuando se ha avanzado en el acceso de las mujeres a funciones públicas, son reducidos los avances en la incorporación de los hombres a las responsabilidades de cuidado de hijos e hijas y menos aún a otras responsabilidades hogareñas como son las de cocina, lavado y aseo. Mientras tanto, en las instituciones públicas es aún incipiente la convicción de que la vida familiar debe ser asumida en plenitud como parte de las relaciones de trabajo. Debido a esto, las funcionarias suelen tener menor disponibilidad de tiempo para actividades sociales y formativas, que son necesarias para el avance laboral y son las que se ausentan ante situaciones de enfermedad o emergencias hogareñas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver las cifras de ausentismo por sexo en las Estadísticas de DIPRES, (Ob. Cit.) . Cabe observar que en las cifras de ausentismo por licencias médicas incluye tanto las licencias pre- y postnatales como las que se toman por enfermedad de hijos o hijas según la ley. Estas deberían estimarse por separado para demostrar que los hijos e hijas se consideran responsabilidad de ambos progenitores. DIPRES tampoco informa sobre el nivel de uso que hacen los padres de las licencias que la ley les permite para el cuidado de hijas/os.

## Segunda parte:

# El código de Buenas Practicas Laborales de no Discriminación en el Sector Público

---

### 1. Alcances del Código

El propósito central del Código de Buenas Prácticas Laborales de no Discriminación en el Sector Público es el “ **prevenir y erradicar todo tipo de discriminaciones**, y en especial, **garantizar una igualdad de trato entre hombres y mujeres** y facilitar una mayor **compatibilización de las obligaciones laborales y las responsabilidades familiares**”. Es importante puntualizar los alcances y el carácter de este mandato, cuyos rasgos principales pueden resumirse así.

- a) En primer lugar, el Código reitera el **deber del Estado, en su rol de empleador**, de impulsar políticas que tiendan a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo en el sector público. Prescribe específicamente el desarrollo de **políticas de recursos humanos contra la discriminación** y a favor de la **conciliación entre vida laboral y familiar**.
- b) En seguida, puntualiza las dimensiones o áreas del empleo público en que se deben ser desplegados los objetivos señalados. Esto son: **el acceso al empleo, la retribución, la promoción, la formación profesional y las condiciones de trabajo**.
- c) En tercer lugar, aunque el mandato del Código está orientado a la aplicación de principios universalistas de igualdad de oportunidades y de trato para distintos grupos discriminados, tiene un fuerte **énfasis en la equidad de género y en la situación de las mujeres**. Este énfasis está presente en el instructivo que precede al Código, en sus objetivos y en sus directrices específicas, lo que comporta un reconocimiento a las situaciones mayoritarias de discriminación que existen en el empleo público, aunque sin excluir otras
- d) Aunque la denominación de Buenas Prácticas alude a acciones de carácter voluntario, el Código de Buenas Prácticas Laborales de no Discriminación se sustenta en la legislación vigente, más aún, constituye un fuerte llamado a “**dar pleno cumplimiento a las normas que rigen el quehacer público**”. En el marco de las limitaciones antes mencionadas de estas normas, este llamado debe entenderse como una invitación a hacer efectivos los principios antidiscriminatorios que en ellas se enuncian. En este sentido, el Código de Buenas Prácticas Laborales puede verse como un conjunto de reglas y de criterios que permiten *interpretar* las normas existentes para aplicarlas en una dirección *explícita y práctica* de no discriminación.

En definitiva, el Código es un llamado a ir creativamente más allá de la letra de la ley o los reglamentos internos, concretando cambios de prácticas, hábitos, y

procedimientos coherentes con los objetivos de no discriminación presentes en las políticas, la constitución y las distintas normas que rigen el empleo público.

## 2. Algunos conceptos clave

Las directivas presidenciales se desarrollan en torno a algunos conceptos claves a los que nos referimos brevemente a continuación:

### a) Discriminación en el empleo

La OIT (Convenio 111, Artículo 1)<sup>6</sup> define la discriminación en el empleo, como *“cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”*.

En los avances y reglamentaciones de este concepto se ha ido especificando que otros elementos, como edad, estado civil, lugar de residencia, aspecto físico, ciertas enfermedades y discapacidades, preferencia sexual, situación de embarazo, tampoco son legítimos como factor de “distinción, exclusión o preferencia”.

El llamado de atención que hace OIT a considerar el efecto de las distinciones y no su intención, es importante a la hora de evaluar prácticas que no han tenido la finalidad de discriminar, pero que contribuyen a mantener desigualdades, como puede suceder con los horarios de capacitación, o la exclusión de mujeres para ciertas tareas consideradas duras, sin darles la oportunidad de optar por sí mismas.

### b) Discriminación contra la mujer

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>7</sup>, la define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Aplicando esta definición al mundo laboral, se entenderá como discriminatoria contra la mujer cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia con base en el sexo, que tenga como efecto –y no sólo como intención expresa– anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

---

<sup>6</sup> Convenio Nº 111 de OIT sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación. Se incluye en documentos anexos en disco compacto.

<sup>7</sup> Se incluye entre los anexos en disco compacto.

### a) Buenas prácticas laborales

Un concepto central del instructivo presidencial es el de buenas prácticas laborales (BPL). Estas constituyen “acciones e iniciativas para con los trabajadores y trabajadoras de una empresa que sobrepasan los requerimientos que establece la legislación laboral”<sup>8</sup>. Tal sería el caso de un empresario o una empresaria que otorga permisos por nacimiento de un hijo por sobre lo establecido en la ley. El cumplimiento de la normativa del trabajo no implica BPL. La ley es el piso mínimo a partir del cual se implementan estas prácticas. Sin embargo, muchas veces se producen discriminaciones en la práctica que no son estrictamente ilegales, pero tienen un resultado discriminatorio. En muchas oportunidades la implementación de BPL significa adelantarse a futuros cambios en la legislación laboral: quienes lo hacen, tienen mayor facilidad para aplicar la nueva Normativa. Por ejemplo la reducción de la jornada laboral a 45 horas y la incorporación del post natal masculino.

De manera más específica, el Código de BPL se refiere a dos tipos de buenas prácticas laborales:

- Las referidas a la **conciliación de la vida familiar y laboral**. Este es un objetivo que se ha ido introduciendo paulatinamente en la preocupación de los gobiernos, los organismos internacionales y el sector privado, en respuesta a las necesidades de gestión de las propias empresas, a las expectativas de trabajadores y trabajadoras de armonizar su empleo y su vida familiar y a las demandas de las mujeres de compartir responsabilidades en todos los planos. El término se aplica al conjunto de *“medidas que adoptan las organizaciones –adicionales a las que establece la ley...–, destinadas a crear condiciones para que trabajadores y trabajadoras cumplan en forma óptima con las responsabilidades familiares y laborales, y como resultado de estas medidas se logre una relación más armónica entre la vida familiar, la vida laboral y la equidad entre hombres y mujeres.”*<sup>9</sup>
- La **acción afirmativa**. Este término –asimilable al de “discriminación positiva”–, se origina en Estados Unidos en la década de los 60 “como parte de las estrategias puestas en marcha por los gobiernos para luchar contra las desigualdades, fundamentalmente de carácter laboral, que sufren distintos colectivos por razón de su sexo, raza, origen, religión, etc. El Comité para la Igualdad entre mujeres y hombres del Consejo de Europa define este concepto como ‘las estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de

---

<sup>8</sup> “Guía para impulsar la equidad de género en las empresas”; Servicio Nacional de la Mujer y Acción RSE, Santiago, 2006

<sup>9</sup> *Guía práctica para implementar medidas de conciliación familia y trabajo en la empresa*. Una publicación conjunta de Acción Empresarial y el Servicio Nacional de la Mujer. Santiago de Chile, mayo 2003.

prácticas o sistemas sociales' ".<sup>10</sup> Algunos ejemplos de acción afirmativa son las becas indígenas, el mayor puntaje para subsidios a los más pobres, o el contrato preferencial de una cuota de personas con discapacidad. Se entiende que las acciones afirmativas son temporales, aplicándose hasta que por sí sola se produzca la igualdad demográfica u otro criterio acordado, como es el caso de la paridad en los cargos de mayor responsabilidad del aparato público.

### 3. Marco Normativo

En sus fundamentos, el Código de Buenas Prácticas se refiere tanto a las normas de carácter internacional, como a las normas Constitucionales y las leyes específicas que rigen en Chile en materia de no discriminación. Este punto de partida parece un llamado de atención sobre el hecho de que más que "inventar" buenas prácticas, lo importante es interpretar o traducir las normas existentes en la dirección de prácticas, hábitos y formas de funcionamiento no discriminatorios, y adecuados a una vida familiar equitativa.

Las normas citadas en el Código de Buenas Prácticas son de tres tipos:

- a) La **Constitución Política** de la República de Chile, de la cual toma distintos artículos referidos a la igualdad de trato, de oportunidades y de acceso a derechos, así como a la prohibición de discriminar, y a los deberes del Estado en esta materia
- b) Los **tratados internacionales** más pertinentes a su materia, como son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y el Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre No Discriminación en el Empleo y la Ocupación.
- c) **Cuerpos legales nacionales.** Finalmente el Instructivo recapitula normas generales que se aplican al empleo público, recordando en particular los artículos del Estatuto Administrativo, que estipulan el acceso a la carrera funcionaria, así como la promoción y acceso a la capacitación, "en igualdad de condiciones", y la ley N° 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública, que encomienda a la Dirección Nacional del Servicio Civil, entre otras, "incorporar en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como, género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza".

---

<sup>10</sup> <http://www.mujaeresenred.net/vocabulario.html>

## 4. Las Directrices

El cuerpo central del Código está constituido por un grupo de directrices, que corresponden a ámbitos de la gestión de recursos humanos sobre los que establece el mandato de renovación de prácticas. A continuación se hace una breve presentación de ellas.

### a) **Procesos de reclutamiento y selección.**

El Código establece una serie de criterios y metas tendientes a asegurar que las condiciones de ingreso al empleo público garanticen oportunidades iguales a todas las personas. Entre éstas se indica, por ejemplo, que la información solicitada a las o los postulantes no debe incorporar **antecedentes personales** que excedan las exigencias del cargo y no estén referidos directamente a éste. El Código instruye sobre la aplicación del “*currículum ciego*”, al indicar textualmente que “*los currículum vitae se solicitarán y entregarán exclusivamente con los apellidos del postulante, sin nombres, foto, dirección, sexo, estado civil u otra identificación.*”

### b) **Desarrollo de carrera y acceso a la capacitación.**

Para garantizar la igualdad de oportunidades, en el desarrollo profesional, el Código recomienda medidas que aseguren que los procesos de promoción interna y los programas de capacitación estén abiertos a todos y todas las funcionarias que reúnan los requisitos básicos, sin tener en cuenta sus características personales. Indica, asimismo, la más amplia difusión de los procesos de promoción y el desarrollo de las acciones de capacitación dentro de la jornada de trabajo. También apela al compromiso con la no discriminación de los comités bipartitos de capacitación

### c) **Representación equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres en los cargos de jefatura y de responsabilidad directiva.**

Un complemento indispensable a la paridad en los cargos designados por la Presidencia de la República es la equiparación de ambos sexos en los cargos de jefatura y de responsabilidad directiva de los niveles que siguen en importancia. La recomendación general del Código en este campo es atenerse al mérito, sin otras consideraciones. Se incluye, además, algunas medidas específicas para casos concretos. Por ejemplo, cuando las mujeres se encuentran subrepresentadas se sugiere una acción afirmativa, es decir, en igualdad de condiciones, preferir mujeres.

### d) **Condiciones de Trabajo.**

El Código exige resguardar en todos los planos la dignidad humana, eliminando todo trato prepotente, irrespetuoso o discriminatorio entre jefaturas y funcionarios, mejorando el ambiente de trabajo y considerando medidas de prevención de riesgo para todos y todas. Como ejemplo de situaciones que aún persisten en este plano, cabe mencionar la ausencia de servicios higiénicos para mujeres en algunos servicios o puestos de trabajo.

**e) Protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales.**

Además de recordar el cumplimiento irrestricto de las normas de protección a la maternidad, el Código sugiere avanzar en mejores condiciones para las madres trabajadoras e impulsar el ejercicio de los derechos reconocidos por la ley a los padres trabajadores, respecto de sus responsabilidades parentales.

**f) Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares.**

Como ya se adelantó, el Código otorga gran importancia al papel de las políticas de empleo del sector público en el objetivo de compatibilizar las responsabilidades laborales y parentales de hombres y mujeres, de manera que la carga de las tareas del hogar no se traduzca en desventaja para las mujeres y que la carrera funcionaria no sea incompatible con la vida familiar de mujeres y hombres. Para ello se incluyen medidas como la adecuación de los horarios de capacitación.

**g) Prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.**

Finalmente, el Código contiene una Directriz específica relativa al acoso sexual<sup>11</sup> y al acoso laboral<sup>12</sup>, para lo que considera medidas en el plano de la difusión de normas y acciones preventivas, y el establecimiento de mecanismos para la adecuada canalización de denuncias. Se propone asimismo, que todas las instancias del organismo se ocupen del tema, mencionando expresamente el Reglamento de Higiene y Seguridad, Juntas Calificadoras, Directivos de Recursos Humanos y Jefes del servicio.

En suma, las Directrices ofrecen una batería de criterios, propósitos y medidas cuya aplicación conducirá a la reducción sustancial de la discriminación en las prácticas de los organismos públicos. Se espera que cada organismo las interprete y aplique de manera creativa y comprometida con las finalidades del Código.

---

<sup>11</sup> De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el acoso sexual consiste en "un comportamiento de carácter sexual no deseado por la persona afectada que incide negativamente en su situación laboral, provocándole un perjuicio". En Chile, la materia fue incorporada al Código del Trabajo por la Ley N° 20.005, de marzo 2005, luego de once años de tramitación en el Congreso.

<sup>12</sup> La OIT establece que el acoso laboral, también conocido como *mobbing* u hostigamiento laboral se trata de "cualquier incidente en el cual una persona es abusada o maltratada en circunstancias relacionadas con su trabajo. Estos comportamientos pueden ser originados por jefes, compañeros de trabajos y en cualquier nivel de organización". El problema no está reconocido por la legislación chilena.

## **Tercera parte:**

# **La implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales de no Discriminación en el Empleo Público**

---

El Código de Buenas Prácticas Laborales de no Discriminación encomienda al Jefe Superior del Servicio o al Subsecretario, en su caso, elaborar un Plan Trienal de Buenas Prácticas. Este deberá desarrollar las directrices emanadas del instructivo presidencial, especificando objetivos, metas, medidas, responsables, plazos, formas de Implementación y mecanismos de control y seguimiento. Corresponde a la Dirección Nacional de Servicio Civil orientar, dar seguimiento y evaluar este proceso, para lo cual este organismo ha generado instrucciones (oficio N°937, 18 oct. 2006) y una Guía Metodológicas (Marzo 2007). Por su parte, el Servicio Nacional de la Mujer tiene la capacidad de apoyar esta tarea, en cumplimiento de su misión de impulso y seguimiento a las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y de promoción de prácticas no discriminatorias de género en la sociedad chilena.

### **1. Criterios metodológicos**

En esta sección, y como un aporte a la implementación del mandato presidencial, se propone una metodología para el diseño y seguimiento del Plan Trienal. Esta se sustenta en el principio de que este instrumento sólo puede ser generado por la revisión que cada organismo público realice de sus propias prácticas, incluyendo a los distintos estamentos y organizaciones que lo integran<sup>13</sup>. Para ello se requiere de un proceso gradual, participativo, y de carácter institucional.

#### **a) Gradualidad.**

Es imprescindible dado que se busca un cambio en la cultura organizacional. Se necesita tiempo para cambiar concepciones y prácticas institucionales que se realizan muchas veces de manera mecánica, y para ir abordando de manera ordenada una gran cantidad de situaciones que dependen de grupos diversos de personas. También para comprometer paulatinamente al conjunto del personal directivo y de las funcionarias y funcionarios. Al respecto, el Instructivo de la Dirección de Servicio Civil<sup>14</sup> identifica las siguientes etapas: (a) Diagnóstico, (b) Diseño del Plan Trienal, (c) Implementación y (d) Evaluación.

#### **b) Participación.**

La participación es necesaria para que el plan recoja las percepciones y necesidades de funcionarias y funcionarios, en los distintos estamentos y espacios laborales, para hacer viables los cambios, motivando el compromiso de todas las unidades del servicio y para fijar prioridades a través de la deliberación

---

<sup>13</sup> La propuesta metodológica se complementa con las pautas de trabajo anexas

<sup>14</sup> Dirección Nacional de Servicio Civil, ord No 937, 18 octubre 2006

sobre el conjunto de problemáticas detectadas y las formas de abordarlas. Los resultados serían poco sustentables si el diagnóstico, diseño y seguimiento del Plan fueran concebidos como una tarea técnica, realizable por pocas personas.

*Participantes.* Atendiendo a lo recién señalado, es pertinente el involucramiento activo de las/los siguientes actores institucionales:

- El/la titular del cargo directivo encargado del plan por la dirección del servicio, que generalmente será la/el responsable de las políticas de recursos humanos.
- Las asociaciones de funcionarias y funcionarios de cada servicio.
- Las trabajadoras del servicio u organismo: quienes serán las principales aunque no las únicas beneficiarias,
- Los hombres trabajadores del servicio u organismo, quienes también serán beneficiarios y que deben ser parte activa, igual que las funcionarias, de los procesos de revisión y adecuación de prácticas.
- Todo el personal directivo, que debe compenetrarse con los postulados y propuestas, además de asegurar el concurso del área a su cargo para la implementación de medidas y acciones, y decidir sobre recursos humanos, de tiempo y presupuesto para ejecutar las medidas que se acuerden.

En cuanto a las *instancias y mecanismos participativos* que pueden impulsar el proceso, la Dirección de Servicio Civil<sup>15</sup> señala a lo menos dos:

- ✓ Mecanismos **informativos y consultivos**, que serán implementados por el jefe superior de cada servicio.
- ✓ Una **Mesa de Trabajo Permanente** entre directivos y funcionarios

El primer tipo de mecanismos es útil para recoger demandas y necesidades y para dar a conocer el Plan. Organismos con experiencia en Planes de Igualdad en el Empleo<sup>16</sup> recomiendan establecer Comités Impulsores u otra instancia en que participen las funcionarias y funcionarios junto a las direcciones de recursos humanos y de otras unidades de importancia para la implementación del Plan. Es conveniente contar también con espacios más amplios para el debate de resultados y la selección de prioridades, que permitan validar tanto el diagnóstico como el Plan Trienal.

El **carácter institucional** de las buenas prácticas implica que éstas se integren plenamente a las **políticas de recursos humanos**. La implementación de éstas supone que los criterios y procedimientos para erradicar la discriminación están contenidos **en los instrumentos rectores** de los procesos vinculados a recursos humanos, tales como los manuales de procedimientos y los instrumentos referidos a procesos de selección de personal, procesos de evaluación del desempeño, criterios para la promoción interna, plan de capacitación, plan de higiene y seguridad, etc.

---

<sup>15</sup> Dirección Nacional de Servicio Civil, ord No 937, 18 octubre 2006

<sup>16</sup> Se recomienda examinar los materiales anexos del Programa Optima del Ministerio del Trabajo de España, incluidos en CD anexo

Finalmente, instalar buenas prácticas de no discriminación exige revisar prácticas cotidianas y formas habituales de funcionamiento en todas las unidades de cada organismo público. En ese sentido, es una tarea que compete al conjunto de la institución y no sólo a los responsables de recursos humanos, por lo tanto tiene que ser **liderada por las máximas autoridades** y contar con la **asignación presupuestaria** que sus medidas requieren.

## **2. Proceso de elaboración y validación del diagnóstico**

La identificación de las principales situaciones de discriminación es el punto de partida necesario para desarrollar el plan. El diagnóstico exigido por el código debe dar cuenta del estado de situación de cada organismo en cada una de las directrices del instructivo. Reconocer una práctica discriminatoria no siempre es una tarea fácil, ya que exige examinar campos muy diversos del funcionamiento del servicio u organismo público y recoger información que no se había recogido antes. Por otra parte, el diagnóstico supone muchas veces cuestionar hábitos y concepciones que se habían aceptado como algo natural o inevitable, lo que puede generar actitudes de rechazo o negación de los problemas. Para facilitar esta tarea, se propone a continuación una descripción de las principales actividades a realizar y luego, un esquema de desarrollo del trabajo, resumido en una “matriz de diagnóstico”.

### **2.1 Principales actividades y pasos a seguir en el proceso de diagnóstico**

#### **a) Comunicación.**

Antes de iniciar el proceso, es conveniente difundir sus objetivos, su significado y su importancia, e invitar a todos los estamentos del servicio a integrarse a ella. Es importante considerar permanentemente acciones de comunicación y de sensibilización dirigidas tanto al conjunto del personal como a las jefaturas del servicio, las que además tienen que estar mandatadas por la jefatura para sumarse proactivamente a la tarea.

#### **b) Constitución de instancias participativas.**

Es deseable que el proceso de diagnóstico se inicie con la constitución oficial de la o las instancias que participarán en todo el proceso, lo que necesita una sanción del más alto nivel directivo. De esta manera se facilitará la obtención de información, se contará con un diseño concordado de las actividades y se precisarán las tareas y responsabilidades.

#### **c) Recopilación y organización de la información.**

La ejecución del diagnóstico en sentido estricto corresponde a la acción de documentar con exactitud la situación existente respecto de cada directriz del Código. Para ello se combinará información cuantitativa y cualitativa, complementando distintas fuentes de información y recogiendo puntos de vista

de los distintos segmentos involucrados. En la sección siguiente (2.2) se desarrolla metodológicamente esta etapa.

**d) Presentación y debate de resultados.**

Una vez reunida la información, es imprescindible que los resultados del diagnóstico sean conocidos por todos los estamentos del organismo, abriendo un debate lo más amplio posible, de manera de ir estableciendo conciencia y acuerdos sobre los problemas de discriminación existentes en la organización. La presentación de los resultados debe hacer una exposición clara, ordenada y fundamentada de los problemas de discriminación o desigualdad encontrados en cada una de las directrices, y los antecedentes que respaldan las conclusiones. Es importante señalar las fuentes y técnicas de información utilizadas, de manera que quien lo quiera pueda verificar los datos.

**e) Priorización de los principales problemas detectados.**

El debate institucional tendrá como resultado una identificación de prioridades, que pondere la relevancia y magnitud de los problemas, teniendo en cuenta tanto la información validada como las percepciones de las personas afectadas por prácticas discriminatorias y los resultados del debate. La priorización es la base para la formulación del plan trienal, por lo que es importante su legitimación en las distintas instancias gremiales, funcionales y directivas.

**f) Calendario de trabajo.**

Dada la complejidad de la realización del diagnóstico, se recomienda la elaboración de un calendario de trabajo para distribuir en el tiempo el conjunto de tareas, identificando los productos, responsabilidades y plazos.

## **2.2 El diagnóstico por directriz**

Como se señaló, las directrices pueden entenderse como dimensiones de las prácticas laborales sobre las cuales se estructura el instructivo presidencial. El método que se propone para el diagnóstico es realizar una desagregación de cada directriz en variables que se puedan observar empíricamente, y que den cuenta de preguntas significativas para caracterizar y analizar la situación. Este ejercicio permite clarificar las fuentes de información y las cifras o datos que se requieren para dar respuesta a las preguntas y analizar la situación. Este conjunto de tareas se puede visualizar como una serie de pasos lógicos, que se presentan a continuación. Hay que tener en cuenta que la secuencia no es rígida, ya que se producirá una retroalimentación entre los distintos pasos. Así, por ejemplo, es probable que al identificar las fuentes de información nos veamos obligados a revisar el tipo de información o la variable propuesta.

**a) Definición de Variables:**

Proposición de campos más específicos en los que se puede desglosar cada directriz, construidos de manera que puedan observarse cambios en una dirección de no discriminación. Así, por ejemplo, la directriz *Procesos de*

*reclutamiento y selección*, puede observarse a través de variables como “Postulaciones por sexo”, “Tasa de éxito de cada sexo”; “Uso del lenguaje”, o “Procedimiento de selección”, entre otras.

**b) Formulación de preguntas para el análisis:**

Para cada variable se sugiere explicitar una o más preguntas que permitan orientar el análisis y la recopilación de información. En el ejemplo anotado, la variable “Tasa de éxito de cada sexo” se asocia a preguntas como *¿Hay diferencias en la tasa de éxito de mujeres y hombres que postulan?*. Si se encuentra diferencias, habrá que buscar explicaciones y analizar si esta constituye una desigualdad de género sobre la cual que el servicio pueda incidir. Por su parte, la variable “Uso del lenguaje”, se asocia a preguntas como: *Los avisos públicos ¿dejan claro que los cargos están abiertos a mujeres y hombres por igual? ¿Hay criterios establecidos para evitar el sexismo en el lenguaje?*

**c) Precisión del tipo de información requerida.**

Una vez definidas las preguntas que se quiere responder en cada variable, se puede establecer el tipo de datos que sirve para ilustrar la situación. Lo ideal es precisar con exactitud el tipo de medición posible para la variable elegida. Por ejemplo, la variable “tasa de éxito de cada sexo” puede medirse dividiendo el número de seleccionados de cada sexo por el número de postulantes de cada sexo en un período dado. La comparación de las tasas permitirá identificar si hay brechas de género. Parte importante del trabajo de diagnóstico consiste en precisar de manera exacta con qué datos se necesita contar, para cada una de las variables, ojalá expresados en una fórmula precisa.

En muchos casos es conveniente y posible expresar la información en cifras como las mencionadas. Sin embargo, no toda la información necesaria es de carácter numérico. Siguiendo con en el ejemplo, la variable “Uso del lenguaje” se puede observar analizando los textos de los llamados a concurso. En este caso, será necesario establecer algún tipo de escala con atributos que debe cumplir un texto para ser considerado libre de sexismo o libre de discriminación, lo que constituye otra forma de medición.

En algunos casos no se requiere medir cifras o construir escalas, sino simplemente constatar la presencia o ausencia de un determinado rasgo o requisito, Por ejemplo, si existe o no un mecanismo de denuncia del acoso laboral o del acoso sexual.

**d) Identificación de Fuentes y Técnicas.**

Una vez establecidas las variables, las preguntas que se quiere responder y el tipo de información necesaria para medir el estado de la situación, es necesario precisar:

- *Las fuentes de información* disponibles en la institución, que pueden ser los registros de la Dirección de recursos humanos (bienestar, remuneraciones, etc), las normas y reglamentos, los formularios y avisos de postulación a

- puestos, los registros gremiales, o la opinión de las trabajadoras, entre muchos otros;
- La ausencia de fuentes de información puede ser uno de los problemas que el diagnóstico priorice, por ejemplo, si haya registros adecuados sobre el acoso sexual, una de las tareas a abordar en el Plan será la creación de esos registros.
  - *El procedimiento o las técnicas* a utilizar para capturar y organizar la información. Estos pueden ser variados, pero a lo menos abarcarán:
    - ✓ La sistematización de la información cuantitativa disponible en el sistema de administración de recursos humanos, y otras fuentes del servicio, sobre las distintas áreas o dimensiones de la vida laboral incluidas en las directrices del código. En algunas ocasiones la falta de información será parte del diagnóstico, debiendo quedar incorporada entre los problemas a solucionar.
    - ✓ La realización de consultas y/o trabajos grupales, acerca de los problemas de desigualdad y discriminación que son percibidos y/o sentidos por las funcionarias y los funcionarios, considerando las especificidades de mujeres y hombres.
    - ✓ En algunos casos será necesario recurrir a técnicas especiales, como el análisis de contenido de texto, antes mencionado a propósito de los llamados a concurso.

Para ilustrar estos pasos, y a modo de ejemplo, en el Anexo N° 1 se propone un grupo de variables por cada directriz, incluyendo algunas preguntas para cada una y sugiriendo algunas fuentes y procedimientos de información. Los contenidos de ese anexo son sugerencias, que pueden ser adecuadas, ampliadas o cambiadas por cada organismo. Lo importante es que las variables y las preguntas conduzcan la atención hacia aspectos relevantes de cada directriz y que la elaboración de información se supedite a esa finalidad.

### **2.3 Matriz de diagnóstico**

Como una forma de apoyo al proceso de elaboración del diagnóstico, los pasos recién anotados se incluyen a continuación en una matriz lógica. La primera columna está conformada por las directrices del Código de buenas Prácticas Laborales de no Discriminación. Las siguientes contienen los pasos recién reseñados. Se agrega una última columna con los problemas que se estiman prioritarios de abordar en el Plan Trienal. El color gris de esta columna se pone para subrayar que se trata de un proceso a realizar una vez completado el diagnóstico, con todos los antecedentes a la vista<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> No está de más aclarar que la matriz constituye un instrumento metodológico para identificar prácticas discriminatorias, y no un modelo para la presentación del diagnóstico. Se recomienda incluirla como un anexo al informe de resultados del diagnóstico.

MATRIZ DE DIAGNOSTICO (\*)

<b>Directrices</b> (dimensiones de las prácticas laborales)	Variables	Preguntas para el análisis	Información o datos requeridos	Fuentes y Técnicas de información	Problemas Priorizados
1. Procesos de reclutamiento y selección					
2. Desarrollo de carrera y acceso a capacitación					
3. Representación equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres en los cargos de jefatura y de responsabilidad directiva					
4. Condiciones de Trabajo					
5. Protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales					
6. Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares					
7. Prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.					

(\*) Esta matriz es una adaptación de la presentada en: "Igualdad de Oportunidades en el Empleo Municipal". Patricia Provoste y Elizabeth Guerrero. Municipalidad de Santiago e Instituto de la Mujer, Santiago, 1995.

### **3. Formulación y seguimiento del Plan Trienal**

El Plan Trienal es el instrumento indicado por el Código de Buenas Prácticas para el diseño y ejecución de un conjunto coherente y gradual de acciones conducentes a erradicar las prácticas discriminatorias y las principales inequidades detectadas en cada organismo. El Plan es una agenda de trabajo para diseñar y aplicar los cambios necesarios para abordar los problemas seleccionados, a través de soluciones viables, con acciones desplegadas en el tiempo.

Como se señaló al inicio de este documento, la Dirección Nacional del Servicio Civil es el organismo responsable de impartir instrucciones para la elaboración del Plan y de velar por su cumplimiento. Parte de esta responsabilidad es su misión de evaluar anualmente los logros de cada Plan, en tanto que el propio servicio se hace cargo del diseño del Plan y del seguimiento sistemático de avances y dificultades su implementación. En ese sentido, esta propuesta debe entenderse como un complemento a las instrucciones de esa Dirección<sup>18</sup> y un apoyo adicional a los servicios para el desarrollo de esta tarea.

En gran medida la calidad del Plan depende de un buen diagnóstico, que haya identificado y analizado adecuadamente los problemas, de manera que las soluciones que se apliquen sean pertinentes y eficaces. De la misma manera, el éxito del Plan requiere de un monitoreo permanente, para ir ajustando sus acciones en función de las dificultades que vaya encontrando. Aunque el seguimiento es una tarea posterior al diseño, es necesario que éste establezca los criterios de seguimiento y los resultados a lograr. Por esa razón el instrumento que a continuación se propone se utiliza a la vez como base para el diseño y para el seguimiento del Plan.

#### **3.1 Pasos a seguir para la elaboración del Plan**

##### **a) Comunicación permanente.**

Tal como se señaló respecto del diagnóstico, el desarrollo del Plan tiene que ir acompañado de una actividad permanente de comunicación hacia los distintos estamentos de la institución, dando cuenta de la relevancia que se le asigna al plan y de los logros y dificultades que se van produciendo. La comunicación permanente contribuye a legitimar el proceso de instalación de buenas prácticas, a crear actitudes y hábitos de no discriminación y a hacer conciencia sobre cuáles prácticas habituales deben ser cuestionadas por su carácter discriminatorio.

##### **b) Instancias participativas.**

En el mismo sentido, la formulación del Plan estará precedida por decisiones del más alto nivel sobre las instancias en que los distintos estamentos se reunirán para el análisis y seguimiento de todo el proceso de diseño y seguimiento. Es importante cautelar una presencia importante de funcionarias en estas instancias, puesto que son las principales referentes del Código de Buenas Prácticas.

---

<sup>18</sup> Dirección Nacional de Servicio Civil, ord No 937, 18 octubre 2006

**c) Asignación de recursos.**

La implementación del Plan necesitará recursos para algunas o varias de sus acciones, ya sea en horas de trabajo, en recursos financieros, o en equipamiento e infraestructura. La prioridad otorgada por el organismo a esta tarea se puede medir por los recursos que le adjudica. En este sentido, el diseño del Plan debe incluir un presupuesto, que tendría que integrarse al presupuesto institucional, y una estimación de horas de trabajo de sus responsables.

**d) Selección de problemas.**

El conjunto de problemas priorizados puede superar las capacidades de acción del servicio, por lo que es recomendable una reconsideración del listado de prioridades, orientada a definir cuáles serán las que se integren al Plan Trienal. Este ejercicio debe ser realizado por las instancias de participación establecidas, sin perder de vista su relevancia y representatividad. En la medida que la definición de un problema ya comporta una indicación sobre su solución, este ejercicio debe contener un grado de exigencia sobre la factibilidad de las soluciones posibles. Puede haber uno o más problemas priorizados en cada directriz.

**e) Definición de objetivos.**

Se propone dos niveles de Objetivos

- **Objetivos generales** del Plan, indicando los logros de orden más general que se propone alcanzar el servicio en grandes áreas como la no discriminación, y la conciliación familia-empleo. Estos Objetivos pueden ser los mismos establecidos en el Código de Buenas Prácticas Laborales, con las especificaciones que se requieran para el servicio. Los objetivos generales nos dan una visión de cómo queremos que sea la organización en el mediano plazo, en términos de erradicación de prácticas discriminatorias.
- **Objetivos específicos trienales.** Para esta propuesta, es importante definir objetivos específicos que den cuenta de la identificación de prioridades en cada directriz. La definición se realizará a partir de la selección de problemas recién anotada. En este sentido establecer los objetivos consiste en definir, respecto de cada directriz y frente a cada problema seleccionado, **qué cambios se espera haber logrado en la institución al término del Plan Trienal.**

En la medida que estos objetivos se expresan como cambios o situaciones deseables, pueden quedar asociados a **indicadores finales de resultado**, El indicador, en este caso, es una medición –cualitativa o cuantitativa– de un aspecto claramente observable del cambio esperado, de manera que sea posible verificar la ocurrencia de éste, para **evaluar** así los resultados del Plan.

**f) Definición de metas anuales.**

Para la elaboración del plan, cada objetivo específico puede traducirse en una o más metas a alcanzar en cada año de ejecución del Plan Trienal. Una meta nos dice qué es lo que tendremos que haber conseguido al final del año, para estar más cerca del logro del objetivo trienal.

La meta debe ser expresada como un **indicador**, es decir, con una fórmula de medición –cualitativa o cuantitativa– que sirva para dar cuenta si se logró lo que se había propuesto. Las metas anuales y sus indicadores son el principal instrumento para el seguimiento del plan.

**g) Determinación de medidas o acciones** a implementar.

Un elemento esencial de un Plan son las actuaciones necesarias para el logro de sus objetivos. Esta propuesta recomienda organizar las medidas o acciones a partir de las metas. De esta manera, cada meta puede estar asociada a una o más acciones. Estas pueden ser de distinto tipo, entre las cuales cabe mencionar:

- Actividades de sensibilización o capacitación.
- Acciones de consulta o profundización de diagnóstico.
- Modificación de criterios o procedimientos.
- Medidas de acción afirmativa.

Siguiendo las instrucciones presidenciales, además de señalar medidas o acciones, el Plan debe entregar información que permita entender cómo serán puestas en práctica y dimensionar el esfuerzo y los recursos que involucran.

**h) Responsables y plazos:**

El próximo paso lógico del Plan es consignar a los responsables de las acciones y los plazos con que cuentan para obtener los resultados esperados. Es importante que estos responsables incluyan, además del equipo designado para llevar el Plan, a responsables de unidades de trabajo donde se requiere implementar un cambio, por ejemplo, de administración y finanzas o de atención al público.

**i) Mecanismos de Seguimiento.**

Finalmente, el Plan definirá la manera más adecuada para dar seguimiento a los avances en relación a cada objetivo. Además se establecerán los mecanismos e instancias para el seguimiento y evaluación de todo el plan.

### **3.2 La Matriz de diseño y seguimiento del Plan**

Como señala el instructivo presidencial, el Plan debe contener: objetivos, metas, medidas, responsables, plazos, formas de implementación y mecanismos de control y seguimiento. Para los efectos de ordenamiento y presentación del Plan, se propone una matriz que recoge algunos de los elementos recién revisados. En la primera columna se consigna las directrices del Código de Buenas Prácticas, seguidas por el registro de los problemas seleccionados. En las columnas siguientes se incorporan los objetivos específicos, las metas anuales, las medidas o acciones a implementar y los responsables y plazos, finalizando con los mecanismos de seguimiento.

MATRIZ DE DISEÑO Y SEGUIMIENTO DE PLAN TRIENAL DE BUENAS PRACTICAS DE NO DISCRIMINACION

Directriz	Problemas Priorizados y seleccionados	Objetivos específicos a tres años (formular indicador)	Metas anuales (formular indicadores)	Medidas o acciones a implementar	Responsables, plazos	Mecanismos de seguimiento
1	1.1	1.1.1	Meta año 1	Año 1		
			Meta año2	Año 2		
			Meta año 3	Año 3		
	1.2	1.2.1	Meta año 1	Año 1		
			Meta año 2	Año 2		
			Meta año 3	Año 3		
2	2.1	2.1.1	Meta año 1	Año 1		
			Meta año 2	Año 2		
			Meta año 3	Año 3		
3	3.1	3.1.1	Meta año 1	Año 1		
			Meta año 2	Año 2		
			Meta año 3	Año 3		

### 3. 3 Proceso de seguimiento y evaluación

Como ya se ha anotado, el éxito del Plan requiere de un monitoreo permanente, o seguimiento de acciones tendiente a verificar que se está llevando a cabo el plan de trabajo en los términos acordados, a detectar dificultades y a solucionarlas. Adicionalmente se necesita evaluaciones periódicas, que atiendan al logro de los objetivos y a la readecuación de los componentes del plan que no estén aportando con claridad en esa dirección.

Para que este ejercicio sea útil es necesario que el diseño del plan establezca con claridad sus objetivos y los resultados a lograr. Por esa razón el instrumento que se propuso para el diseño del Plan contiene las bases para su seguimiento y evaluación.

A continuación se consigna los principales supuestos y mecanismos para un seguimiento y evaluación eficaces.

#### a) **Condiciones institucionales:**

La buena marcha del plan está dado por la vigencia de un supuestos básico como es la permanencia del Plan entre las Prioridades institucionales. Esta prioridad debe manifestarse de distintas maneras, tales como la presencia destacada del plan en los planes anuales, de las institución, en sus comunicaciones oficiales (web, discursos) y desde luego en el presupuesto anual. La circulación permanente de información sobre los avances es una parte ya señalada de estas condiciones, que debe estar integrada al plan

#### b) **Mecanismos de seguimiento.**

Los mecanismos de seguimiento del Plan pueden ser de dos tipos:

- **De gestión:** este tipo de mecanismos exige que las metas y tareas del Plan se incorporen a las obligaciones explícitas de las y los funcionarios y unidades responsables, rindiendo cuenta ante sus jefes superiores. Esta modalidad se desprende del propio Código, que responsabiliza a los máximos directivos, lo que les exige a su vez integrar la tarea a la gestión organizacional.
- **Participativos:** al igual que en el diagnóstico y el diseño, el seguimiento del Plan debe contar con mecanismo participativos, que integren a diversos estamentos y actores/as y ante los cuales los o las responsables deban informar de manera periódica. Pueden ser los mismos instaurados en la etapa de diseño del Plan

La cantidad y nivel de los mecanismos señalados se definirá en función de la complejidad de las tareas y de las condiciones de cada organismo. En la matriz se anota la posibilidad de mecanismos por cada directriz, pero esta es sólo una indicación que puede ser ajustada.

#### c) **Metodología de seguimiento.**

La metodología a aplicar está inscrita en el modelo de diseño sugerido del plan y se sustenta en la construcción de buenos indicadores de logro de metas y de

logro de objetivos trienales. En este sentido es necesario asegurar que se trata de indicadores que pueden dar cuenta efectiva de cambios en las situaciones intervenidas. Estos indicadores pueden ser examinados anualmente. Su revisión y adecuación es parte del trabajo a realizar.

Otro método recomendable para el seguimiento durante el año es la revisión periódica del programa de actividades, de manera de contar con alertas tempranas de eventuales dificultades. Esta revisión puede ser parte de los controles internos de gestión y de las presentaciones ante las instancias participativas.

**d) Correcciones oportunas.**

Finalmente, no está demás apuntar que no importa qué mecanismos y metodologías de seguimiento y evaluación se apliquen, lo principal es tomar decisiones y establecer correcciones en cuanto se detecte alguna dificultad, un avance no logrado o un acción no realizada.

Para terminar, es probable que al término del Plan Trienal la evaluación descubra que quedaron tareas pendientes o que se hicieron visibles nuevas desigualdades. En este sentido, es probable que un nuevo plan, pero más avanzado, emerja de la evaluación final. Pero se estará más cerca de lograr un Organismo Público Libre de Discriminación.

**Anexo N° 1**  
**GUIA DE DIAGNÓSTICO**

**Sugerencia de variables y preguntas para el análisis de cada directriz del Código de Buenas Prácticas Laborales de no Discriminación en la Administración Central del Estado**

<b>1. Procesos de reclutamiento y selección</b>		
<b>Variables posibles</b>	<b>Preguntas ara el análisis</b>	<b>Fuentes y técnicas de Información</b>
Postulaciones por sexo	¿Se presentan diferencias por sexo en las postulaciones? ¿Postulan más mujeres o más hombres?	Registros de postulación y selección
Tasa de éxito de cada sexo	¿Hay diferencias en la tasa de éxito de mujeres y hombres que postulan?	Idem.
Uso del lenguaje	Los avisos públicos ¿dejan claro que los cargos están abiertos a mujeres y hombres por igual? ¿Hay criterios establecidos para evitar el sexismo en el lenguaje?	Análisis de textos de llamados a postulación
Procedimiento de selección	Los procedimientos que se utilizan ¿ofrecen igualdad de oportunidades a ambos sexos? ¿Se aplica el “curriculum ciego”?	Normas y prácticas Consultas a actoras/as
Definición de perfiles	¿Cómo se fijan requisitos de postulantes y perfil del cargo? ¿Se atienden estrictamente a las necesidades de la función a cubrir?	Normas y prácticas
Institucionalización de procedimientos igualitarios	El Manual de Selección de Personal o en el instrumento que lo reemplaza. ¿es explícito respecto de la no discriminación?	Análisis de género del Manual

<b>2. Desarrollo de carrera y acceso a capacitación</b>		
<b>Variables posibles</b>	<b>Preguntas para el análisis</b>	<b>Fuentes y técnicas información</b>
Composición del personal por sexo	¿Predomina un determinado sexo? ¿Hay desnivel en la participación de ambos sexos en las distintas plantas? ¿Hay predominio de hombres en los grados superiores de cada planta?	Estadísticas RRHH, plantas y grados
Nivel de calificación por sexo	¿Hay diferencias en los niveles promedio de calificación de mujeres y hombres?	Idem.
Segmentación ocupacional	¿Hay puestos de trabajo con predominio de un sexo? ¿A qué se debe? ¿Hay profesiones con predominio de uno u otro sexo?	Idem.
Capacitación	¿Hay diferencias en la participación de mujeres y hombres en los cursos? (considerando: horas y tipo de capacitación)	Informes de capacitación
Institucionalización	¿Se incorpora la igualdad de oportunidades al Plan de capacitación? ¿Cómo?	Plan de capacitación Consulta actores/as

<b>3. Representación equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres en los cargos de jefatura y de responsabilidad directiva</b>		
<b>Variables posibles</b>	<b>Preguntas para el análisis</b>	<b>Fuentes y técnicas información</b>
Puestos de decisión	La proporción de mujeres en los niveles más altos de decisión ¿Es semejante a la de los hombres? ¿es equivalente a su proporción en la planta profesional? ¿Postulan las mujeres en Igual proporción que los hombres en los concursos internos? ¿Cuál es la proporción de mujeres en los cargos designados directamente por las autoridades?	Estadísticas RRHH Organigramas
Procedimientos de promoción	¿De qué manera se garantiza la igualdad de oportunidades en los concursos internos?	Análisis de reglamentos y prácticas. Consultas a actores/as
Organización Gremial	¿Están representadas las mujeres en las directivas gremiales? ¿La igualdad de oportunidades, la no discriminación están presentes en la agenda de los gremios?	Registro de afiliados y dirigentes Informes Mesas bipartitas

<b>4. Condiciones de trabajo</b>		
<b>Variables posibles</b>	<b>Preguntas para el análisis</b>	<b>Fuentes y técnicas información</b>
Ambiente de trabajo	¿Cuáles son los principales problemas de trato? ¿Hay algunos que afectan más a las mujeres?	Registro de denuncias y quejas x sexo. RRHH y Organización gremial
Normas de salud	¿Qué medidas se toman para el cuidado de una trabajadora embarazada?	Reglamento de Higiene y Seguridad. Consultas a embarazadas
Enfermedades laborales	¿Cuáles son las más frecuentes? ¿Afectan más a uno u otro sexo? (ej. tendinitis)	Licencias médicas Diagnóstico de salud laboral
Prevención y atención de la violencia de género	¿Existe una norma y/o un Plan para el apoyo a trabajadoras afectadas por violencia doméstica? ¿existe algún plan para el tratamiento de agresores?.	RRHH Consulta a trabajadoras

<b>5. Protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales</b>		
<b>Variables posibles</b>	<b>Preguntas para el análisis</b>	<b>Fuentes y técnicas información</b>
Licencia pre y post natal	¿Se cumplen plenamente los tiempos de licencia? ¿Su uso provoca alguna forma de hostigamiento?	Información de RRHH Consultas a funcionarios/as
Derecho de alimentación	¿Se da a conocer? ¿Se cumple? ¿Se negocia por otro beneficio?	Consulta a trabajadoras
Uso de licencias paternales	¿Se difunde el derecho a usar las licencias paternales? ¿Los hombres usan las licencias legales? ¿Las conocen?	Web, boletines, Consulta a trabajadores

<b>6. Conciliación de responsabilidades familiares en el trabajo</b>		
<b>VARIABLES POSIBLES</b>	<b>PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS</b>	<b>FUENTES Y TÉCNICAS DE INFORMACIÓN</b>
Cuidado infantil	<p>¿Existen servicios de sala cuna y jardines infantiles?</p> <p>¿ A quiénes están dirigidos?</p> <p>¿ Se entrega directamente el beneficio a las madres o padres?</p> <p>Número de trabajadores con hijos/as dependientes?</p> <p>¿Cuáles son las principales dificultades de los funcionarios/as en relación al cuidado de niños/as</p>	<p>Consulta a trabajadoras</p> <p>Presupuesto</p> <p>Informe Recursos Humanos</p>
Flexibilidad horaria	<p>¿Hay medidas de flexibilidad horaria relacionadas con el desarrollo familiar y el aumento de la calidad de vida de los y las funcionarios/as?</p>	<p>Régimen de horarios</p> <p>Registro de cambio de horarios por temporada</p>
Personas dependientes	<p>¿Cuántas/os funcionarias/os tienen a su cargo de modo permanente personas enfermas o postradas que requieren cuidados especiales?</p> <p>¿Existen medidas específicas para permisos o apoyos en estos casos?</p>	<p>Información de RR HH</p>

<b>7. Prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo</b>		
<b>VARIABLES POSIBLES</b>	<b>PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS</b>	<b>FUENTES Y TÉCNICAS INFORMACIÓN</b>
Prevención	<p>¿Existe difusión de las normas y sanciones en caso de acoso laboral y/o sexual?</p> <p>¿Se realizan seminarios, talleres o actividades específicas para dar a conocer y prevenir el acoso?</p>	<p>Boletín interno, web, intranet, etc.</p> <p>Registro de cursos</p>
Normas internas	<p>¿El reglamento interno contempla las obligaciones y prohibiciones a que están sujetos los trabajadores en materias de acoso?</p> <p>¿Se ha modificado el Reglamento interno, de orden, higiene y seguridad para incluir adecuadamente el acoso laboral y el acoso sexual?</p>	<p>Reglamento Interno</p> <p>Informe PMG Higiene y Seguridad</p>
Denuncias	<p>¿Existe registro de denuncias recepcionadas por el empleador?</p> <p>¿Existe una persona responsable de este tipo de denuncias?</p> <p>¿Nº y tipo de denuncias enviadas a la Dirección del trabajo?</p>	<p>Análisis de reclamos presentados a Inspección del Trabajo</p>
Institucionalización	<p>¿Se han creado instancias de canalización de denuncias?</p> <p>¿De qué manera las jefaturas del servicio se hacen cargo de los casos de acoso laboral y/o sexual?</p>	<p>Consulta a jefaturas y funcionarios/as. Análisis de mecanismos internos</p>