



Espiral (Guadalajara)

ISSN: 1665-0565

ISSN: 2594-021X

Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

Gaete Quezada, Ricardo; Álvarez Rodríguez, Juliana
Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile
Espiral (Guadalajara), vol. XXVII, núm. 77, 2020, Enero-Abril, pp. 179-222
Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

DOI: <https://doi.org/10.32870/eees.v27i77.7085>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13866175005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile

Public senior management and glass ceiling. Access of women to management positions at Chile

doi: <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7085>

Ricardo Gaete Quezada♦
Juliana Álvarez Rodríguez♦♦

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación cuyo objetivo fue analizar el fenómeno del techo de cristal (tc) en el sector público chileno, a partir de la representación de mujeres en los nombramientos de los concursos de alta dirección pública desarrollados entre 2010 y 2017. Se utilizaron procedimientos de estadística descriptiva para examinar una base de datos cuantitativos obtenidos del Servicio Civil en Chile. Se observa que solamente el 29% de los concursos realizados fueron adjudicados a mujeres. Se concluye que existe una importante segregación vertical en los nombramientos de los concursos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración del Estado en Chile, lo que permite inferir la existencia de una desigualdad de género que configura el tc en dicho sistema.

Palabras clave: discriminación de género, segregación vertical, administración pública, techo de cristal, Chile.

Abstract

This article presents the results of a research which objective is to analyze the phenomenon of the glass ceiling in the Chilean public sector, from the representation of women in the appointments of the Senior Public Management competitions developed between 2010 and 2017. Descriptive statistics procedures were used to examine a quantitative database obtained from the Civil Service in Chile, noting that only 29% of the contests were adjudicated to women, concluding that there is an important vertical segregation in the appointments of the first competitions and second hierarchical level of the state administration in Chile, which allows to infer the existence of gender inequality in said system that configures the glass ceiling.

Keywords: Gender discrimination, vertical segregation, public administration, glass ceiling, Chile.

♦Profesor-Investigador de la Universidad de Antofagasta, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2359-2304> ■ ricardo.gaete@uantof.cl ■

♦♦Profesora-Investigadora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6831-4303> ■ juliana.alvarez@ujat.mx ■

Fecha de recepción: 21 de enero de 2019. Fecha de aceptación: 11 de agosto de 2019.

Introducción

El Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (SADP) fue instaurado en 2003 a través de la Ley 19.882 (González, Olivares, Abarca, y Molina, 2016; Pliscoff, 2016; Egaña, 2015; Llano, 2014), y se transformó en un hito de modernización del Estado chileno sustentado en una serie de pilares fundamentales relacionados con la idoneidad y el mérito, la transparencia y la igualdad de oportunidades entre los candidatos.

El sistema fue desarrollado como respuesta a la crisis política que afectaba al país en aquella época (Fraile, 2018; González et al., 2016; Pliscoff, 2016; Williamson e Irarrázabal, 2016; Maillet, 2015), debida al abuso en la discrecionalidad con que se otorgaban los nombramientos para los cargos directivos del Gobierno central, mayormente basados en la confianza política y no en la capacidad profesional. Esto detonaría una serie de modificaciones mediante la Ley 20.955 del 2016 (Williamson e Irarrázabal, 2016) para perfeccionar el sistema y fortalecer a la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).

El presente artículo analiza la problemática del techo de cristal (TC) en los concursos de alta dirección pública (ADP) realizados en Chile durante un periodo de ocho años, que abarca el primer Gobierno del presidente Sebastián Piñera Echeñique (2010-2013) y el segundo de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2017).

Los datos se analizan mediante procedimientos de estadística descriptiva, y se observa que el 29% de los concursos de ADP realizados durante el periodo bajo estudio fue adjudicado a mujeres, además de que el Ministerio de Desarrollo Social (52%) fue la institución en donde se alcanzó un mayor porcentaje de concursos así adjudicados, y de que en el Ministerio de Minería (7%) se registró el porcentaje más bajo.

A partir de los resultados obtenidos, es posible concluir que existe una importante segregación vertical en el SADP

que configura un TC, y que se expresa en una representación desequilibrada entre hombres y mujeres en los nombramientos de los concursos de ADP en Chile, lo que coincide con la actual distribución de cargos de exclusiva confianza de la administración pública centralizada chilena.

I. Revisión de la literatura

I.1 Techo de cristal en el sector público

El TC es la metáfora dominante en las ciencias sociales desde finales de la década de los ochenta para describir los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder a puestos de mayor responsabilidad en sus organizaciones laborales (Carrancio, 2018; Caceres-Rodriguez, 2013; Sabharwal, 2013; Cuadrado y Morales, 2007). Dicha problemática se relaciona con barreras invisibles, tales como la falta de capital humano, estereotipos basados en el género, diferencias en los estilos de comunicación, exclusión de redes informales, limitado apoyo a programas de conciliación trabajo-familia, falta de mentores y modelos a seguir, segregación laboral por sexo, y sesgos actitudinales y organizativos (Sabharwal, 2013, p. 400).

De acuerdo con los estudios de género, la diferencia de roles que tanto mujeres como hombres desempeñan dentro de la sociedad no son hechos naturales o biológicos, por el contrario, se trata de constructos culturales. Así, Gutiérrez (2016, p. 359) afirma que “la desigualdad entre ambos [géneros] surge debido a preceptos y valores que las sociedades tienen preconcebidos, no fortuitamente, sino [provocados] por el predominio del patriarcado”, lo que permite explicar en gran medida las principales raíces del TC para las mujeres en los ámbitos laboral, académico, político, etc.

De esta manera, Macarie y Moldovan (2014, p. 10) afirman que el TC en esencia “es un fenómeno de discriminación vertical de género que se refiere al hecho de que las mujeres

usualmente están subrepresentadas en cargos gerenciales superiores”, lo que plantea una problemática social que discrimina a las mujeres respecto de los hombres en el desarrollo de sus carreras laborales.

Diferentes instancias internacionales, como el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) (2006), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), han realizado diferentes estudios que coinciden en identificar un relativo avance en el logro de la meta del 30%, acordada por los Estados miembros de Naciones Unidas en Beijing en 1995, en el acceso de las mujeres a cargos directivos en las últimas dos décadas.

Según Gutiérrez (2016), durante la cuarta conferencia mundial sobre mujeres de Naciones Unidas, se estableció el principio de *transversalidad de género* (gender mainstreaming), que entre otros aspectos señala que “las mujeres deben incorporarse a aquellos espacios de poder y al ámbito del trabajo remunerado[,] y los hombres deben participar en el ámbito del trabajo doméstico y de cuidado de las personas dependientes” (p. 364), lo que otorgó el contexto adecuado para que los Estados implementaran las acciones necesarias para avanzar hacia la meta del tercio de mujeres en cargos de dirección superior.

Respecto al TC en la administración pública a nivel mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014) señala, con respecto al objetivo mínimo del 30% de mujeres en puestos directivos acordada en Beijing, que “si bien se ha avanzado en términos de cantidades totales de mujeres en la administración pública, techos y muros de cristal siguen presentando desafíos en cuanto a la participación igualitaria de las mujeres en los puestos de toma de decisiones” (p. 8), lo que denota que la carrera

laboral de las mujeres debe enfrentar un sinnúmero de obstáculos por discriminaciones basada en el género.

En la Tabla 1, se visualiza la existencia de diferentes estudios e investigaciones sobre el TC en el sector público a nivel mundial, desarrollados en los últimos años. Los estudios incluidos son una muestra que confirma la tendencia observada globalmente en diferentes sectores económicos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014), según la cual las mujeres han aumentado en cuanto a su número total de participación en el sector laboral público (Carrancio, 2018; Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, 2017), aunque dicho aumento no se ha reflejado en la misma medida cuando se analizan específicamente los cargos directivos en las administraciones públicas, donde las mujeres ocupan entre 30 y 40% de puestos (Carrancio, 2018; Corte Suprema de Justicia de Argentina, 2014; Macarie y Moldovan, 2014).

Tabla 1. Ejemplos de investigaciones sobre el TC en el sector público a nivel mundial

<i>Autores</i>	<i>Aspectos metodológicos destacados</i>	<i>Principales conclusiones del estudio</i>
Carrancio (2018)	Análisis cuantitativo de datos secundarios del Ministerio de Hacienda y administraciones públicas, Instituto Nacional de Estadística e Instituto de la Mujer de España	Las mujeres ocupan el 32% de los altos cargos de la administración general del Estado, por debajo del 40% de la cuota paritaria mínima que establece la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
Nasser (2018)	Análisis de datos secundarios contenidos en informes de organismos nacionales e internacionales, así como consultas telefónicas y por correo electrónico a instituciones públicas de países árabes	Las mujeres están representadas en sectores tradicionalmente feminizados (salud, educación y servicios sociales), y casi ausentes de otros como seguridad y asuntos exteriores; se observa techo de cristal y paredes de vidrio como expresión de una segregación horizontal
Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2017)	Análisis de datos secundarios del Registro de Servidores Públicos del Gobierno federal de México y de las acciones informadas al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)	Las mujeres presentan una participación piramidal en la administración pública federal mexicana, que decrece conforme avanza hacia los puestos de mayor responsabilidad en la toma de decisiones

<i>Autores</i>	<i>Aspectos metodológicos destacados</i>	<i>Principales conclusiones del estudio</i>
Dirección Nacional del Servicio Civil (2017)	Análisis de datos cuantitativos y cualitativos, obtenidos de los procesos de reclutamiento y selección en Chile, así como de entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión	Existe segregación horizontal porque las mujeres se postulan más en sectores tradicionales del Estado (salud, educación, vivienda), y es minoritaria su postulación en sectores <i>masculinizados</i> (defensa, minería, hacienda, energía)
Carey y Dickinson (2015)	Artículo de reflexión sobre los antecedentes históricos del feminismo y el enfoque de género aplicados a la administración pública	Existen dos silencios de la administración pública: 1) el lugar de la mujer y la equidad de género en la fuerza de trabajo en el servicio público; 2) el papel que podrían tener las teorías feministas para enfrentar los desafíos contemporáneos de la administración pública
Corte Suprema de Justicia de Argentina (2014)	Análisis cuantitativo de currículums de postulantes al cargo de juez y vocal de cámara del Poder Judicial argentino	Elaboración del <i>Mapa de género de la Justicia argentina</i> , que plantea en la maternidad y el cuidado familiar las causas que inhiben a las mujeres a postularse a los cargos de mayor responsabilidad, cuya cobertura femenina alcanza sólo un 29%
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014)	Realización de trece estudios monográficos en cinco regiones de trabajo del PNUD, complementados con datos de profesionales, expertos y encargados regionales del programa	Se confirma el progresivo aumento de mujeres en la administración pública a nivel mundial, pero también que dicho crecimiento no se traduce en una mayor cantidad de mujeres en puestos de alta dirección

<i>Autores</i>	<i>Aspectos metodológicos destacados</i>	<i>Principales conclusiones del estudio</i>
Macarie y Moldovan (2014)	Análisis cuantitativo de los resultados de las elecciones parlamentarias en Rumania en el 2012	Se identifica una subrepresentación de las mujeres como candidatas para los puestos de toma de decisiones, donde la proporción de mujeres electas para dichos cargos es significativamente más baja, situación que se extiende a otros cargos directivos en los ministerios y en las instituciones dependientes de los mismos, lo que configura un TC
Sabharwal (2013)	Análisis cuantitativo de datos secundarios desde encuestas a empleados públicos de agencias del Gobierno federal de los Estados Unidos	El estudio identifica que las mujeres en puestos de liderazgo enfrentan problemas, a menudo en posiciones precarias, lo que las hace fracasar y las empuja al límite, fenómeno denominado <i>acantilado de vidrio</i>

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de las investigaciones sobre el TC en el sector público incluidas en la Tabla 1 fueron desarrolladas con un enfoque cuantitativo, mediante la revisión de datos obtenidos desde fuentes secundarias, con la excepción del estudio realizado por la Dirección Nacional del Servicio Civil (2017) para el caso chileno, que combina el análisis de datos cuantitativos con la aplicación de técnicas de recolección de información de tipo cualitativa (entrevistas y grupos de discusión).

Los estudios expuestos en la Tabla 1 confirman tres grandes hallazgos de interés para el estudio del TC, algunos ya mencionados anteriormente: 1) la participación de las mujeres en cargos directivos de mayor responsabilidad a nivel estatal se aproxima a la meta establecida en Beijing en 1995; 2) existe una segregación vertical en cargos directivos en sectores tradicionalmente masculinos en las administraciones públicas, no obstante el creciente aumento de mujeres trabajando en los diferentes ámbitos del sector público; y 3) también se constata una segregación horizontal, que encasilla a las mujeres en sectores laborales específicos como salud o educación, y las relega de otros ámbitos en donde la cantidad de hombres es históricamente mayoritaria.

En virtud de lo anterior, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), es posible afirmar que

En muchos contextos nacionales donde la cantidad de mujeres iguala a la de hombres en la administración pública como un todo, las mujeres tienden a agruparse en puestos de menor rango, con menos prestigio y sueldos más bajos[,] y en aquellos que tradicionalmente se consideran sectores “ligeros” o feminizados, como cultura, educación, salud y turismo. En la mayoría de los países[,] las mujeres están infrarrepresentadas, si es que están presentes, en sectores como seguridad, finanzas y planificación [,] que siguen siendo dominados por hombres. (p. 12)

El planteamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) no sólo identifica una segregación verti-

cal relacionada con el TC en el Estado, sino que además deja ver que en las administraciones públicas a nivel mundial también existe una segregación horizontal, relacionada con el concepto de *muros de cristal* (Nasser, 2018; Moldovan, 2016; Cárdenas, Correa, y Prado, 2014; Sabharwal, 2013), que plantea que las mujeres no pueden acceder de manera igualitaria que los hombres a determinados sectores laborales dentro del Estado, a diferencia del TC, que alude a una segregación de tipo vertical (Macarie y Moldovan, 2014).

A pesar de lo planteado en la Tabla 1, Carrancio (2018) afirma que la existencia del TC es más factible en el sector privado que en el público debido a que en este último deberían desarrollarse procesos de carrera laboral igualitarios entre hombres y mujeres:

La dificultad de acceso a los puestos más altos de la escala jerárquica parece ser una práctica más común en la empresa privada, puesto que la administración pública, en su legislación, se muestra imparcial y transparente tanto en la selección como en la promoción de su personal, basándose en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que garantizan la igualdad de oportunidades en el empleo. (p. 476)

Sin embargo, la mirada legalista de la administración pública expuesta anteriormente no es garantía suficiente para evitar la discriminación laboral hacia las mujeres relacionada con el TC en el sector público en la actualidad a nivel mundial, especialmente en cuanto al acceso de las mujeres a los cargos directivos de mayor responsabilidad en la toma de decisiones.

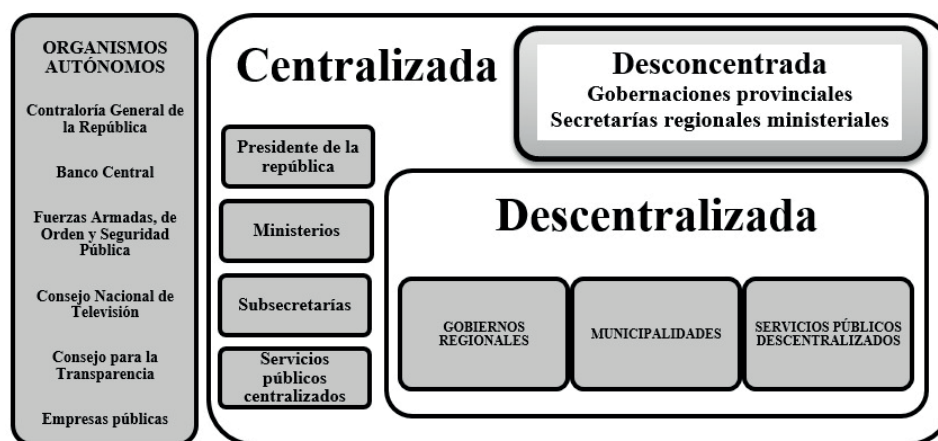
Además, las mujeres que ocupan posiciones de liderazgo igualmente deben enfrentar situaciones precarias, que las empujan a dejar ese tipo de puestos directivos en las instituciones estatales (Sabharwal, 2013), lo que a su vez se relaciona con otras formas de expresión de la discriminación hacia las mujeres como la doble carga laboral o menores

remuneraciones por funciones similares a las que desempeñan los hombres.

1.2 Segregación laboral vertical en el ámbito estatal chileno

Para el caso de Chile, según Carrera (2016), la discriminación por razones de género en la administración pública del país es un tema pendiente, especialmente en lo relativo a los cargos directivos en donde las mujeres se encuentran subrepresentadas, en las instituciones tanto centralizadas como descentralizadas. En la Figura 1, se exponen las principales características de la estructura de la administración pública chilena, regida por la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Figura 1. Estructura de la administración pública chilena, según Ley 18.575



Fuente: elaboración propia.

La Ley 18.575 establece que los presidentes de la república tienen la potestad de nombrar a funcionarios de su exclusiva confianza en los veinticuatro ministerios y las treinta y siete subsecretarías, así como en las dieciséis intenden-

cias regionales y en las cincuenta y seis gobernaciones provinciales. En la Tabla 2, según datos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2019), se presenta la distribución de los funcionarios públicos según su género en los ministerios del Gobierno central, a marzo de 2019.

Tabla 2. Distribución por género del personal en los ministerios del Gobierno central de Chile (a marzo de 2019)

<i>Ministerios</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Interior	46.0%	54.0%
Relaciones Exteriores	52.5%	47.5%
Economía	45.7%	54.3%
Hacienda	51.1%	48.9%
Educación	21.1%	78.9%
Justicia	61.7%	38.3%
Defensa	68.4%	31.6%
Obras Públicas	65.9%	34.1%
Agricultura	56.9%	43.1%
Bienes Nacionales	46.6%	53.4%
Trabajo	44.2%	55.8%
Salud	33.0%	67.0%
Minería	62.4%	37.6%
Vivienda	47.4%	52.6%
Transportes y Telecomunicaciones	60.0%	40.0%
Secretaría General de Gobierno	50.2%	49.8%
Desarrollo Social	41.6%	58.4%
Secretaría General de la Presidencia	54.7%	45.3%
Energía	58.7%	41.3%
Medio Ambiente	44.6%	55.4%
Del Deporte	60.5%	39.5%
De la Mujer	26.5%	73.5%
De las Culturas	46.4%	53.6%

Fuente: Dirección de Presupuestos (2019, p. 30).

Con base en lo planteado en la Tabla 2, los ministerios de Educación, Salud y de la Mujer son los que registran una

alta participación de mujeres en dichas instituciones, por sobre el 70% respecto de los hombres. Por contrapartida, los ministerios de Defensa, Minería y Obras Públicas son los que registran una alta participación de hombres, por sobre el 60% respecto de las mujeres.

En la Tabla 3, se presenta la distribución por género a junio de 2019 del personal de cargos directivos en ministerios y subsecretarías del país. Ministros y subsecretarios pertenecen al espectro de nombramientos de funcionarios de exclusiva confianza del presidente de la república de Chile en la administración centralizada, según la estructura expuesta anteriormente en la Figura 1, por ende, son los encargados de la toma de decisiones de las políticas públicas desarrolladas en el país.

Tabla 3. Distribución por género de cargos directivos en ministerios y subsecretarías en Chile (Gobierno de Sebastián Piñera, a junio de 2019)

<i>Ministerio</i>	<i>Ministros/as</i>		<i>Subsecretarios/as</i>	
	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>
Salud	1	0	1	1
Energía	1	0	1	0
Agricultura	1	0	1	0
Trabajo y Previsión Social	1	0	1	1
Del Deporte	0	1	1	0
Justicia y Derechos Humanos	1	0	1	1
Interior y Seguridad Pública	1	0	2	1
Educación	0	1	1	1
Hacienda	1	0	1	0
Desarrollo Social y Familia	1	0	1	2
Defensa Nacional	1	0	2	0
Economía, Fomento y Turismo	1	0	2	1
Medio Ambiente	0	1	1	0
Relaciones Exteriores	1	0	0	1
Obras Públicas	1	0	1	0
Minería	1	0	1	0

<i>Ministerio</i>	<i>Ministros/as</i>		<i>Subsecretarios/as</i>	
	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>
De la Mujer y la Equidad de Género	0	1	0	1
Vivienda y Urbanismo	1	0	1	0
Transportes y Telecomunicaciones	0	1	1	1
Bienes Nacionales	1	0	0	1
Cultura y las Artes	0	1	2	0
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	1	0	0	1
Secretaría General de Gobierno	0	1	1	0
Secretaría General de la Presidencia	1	0	1	0
Total	17	7	24	13

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 3, se observa que la distribución por género del cargo de ministro muestra que actualmente sólo el 29% es desempeñado por mujeres, mientras que en el caso del cargo de subsecretario el porcentaje es de 35%, resultados similares a los obtenidos en otras investigaciones sobre las administraciones públicas de países como España (Carrancio, 2018) o Rumania (Moldovan, 2016).

Además, según la Tabla 3, un total de nueve ministerios (Agricultura, Energía, Hacienda, Defensa Nacional, Obras Públicas, Minería, Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales y Secretaría General de la Presidencia) son dirigidos completamente por hombres, dado que tanto el cargo de ministro como el de subsecretario son desempeñados por un sujeto de dicho género, lo que expresa una segregación horizontal en la administración centralizada del Estado chileno, con sectores donde las mujeres no están representadas.

Por el contrario, de acuerdo también con la Tabla 3, únicamente el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género cuenta con mujeres tanto en los cargos de ministra como de subsecretaria, por lo que el caso chileno muestra una subre-

presentación de las mujeres incluso en aquellos sectores de la administración pública tradicionalmente feminizados, como salud, educación o servicios sociales (Nasser, 2018).

Asimismo, según la Dirección de Presupuestos (2018, p. 17), en la administración pública centralizada chilena existen tres clases de puestos en el estamento directivo del personal civil:

- Autoridades de Gobierno y jefes superiores de servicio. Considera a autoridades de Gobierno tales como ministros y subsecretarios, presidente de la Corte Suprema y los jefes superiores de los servicios e instituciones de la cobertura.
- Directivos profesionales. Considera al personal que se desempeña en un cargo directivo y que percibe asignación profesional; incluye también al personal en cargos directivos de servicios fiscalizadores y al personal del escalafón superior de las instituciones del Poder Judicial.
- Directivos no profesionales. Considera a personal que se desempeña como directivo que no percibe asignación profesional y al personal de servicios fiscalizadores que desempeña un cargo de jefatura.

Tabla 4. Personal civil del estamento directivo del Gobierno central de Chile, según sexo (cantidades y porcentajes)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Autoridades de Gobierno y jefes superiores de servicio	H	164	172	178	180	182	170	182	167
	M	69 30%	60 26%	63 26%	66 27%	66 27%	68 29%	71 20%	83 33%
Directivos profesionales	H	3 950	3 690	3 822	3 881	4 003	3 867	3 950	4 040
	M	2 820 42%	2 702 42%	2 737 42%	2 788 42%	2 896 42%	2 834 42%	2 892 42%	2 962 42%

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Directivos no profesionales	H	869	820	739	782	823	818	791	702
	M	451	389	360	350	364	329	337	301
		34%	32%	33%	31%	31%	29%	30%	30%

Fuente: elaboración propia con base en Dirección de Presupuestos (2018).

La Tabla 4 muestra una menor presencia de las mujeres en los cargos del estamento directivo del personal civil de la administración centralizada, especialmente para los casos de las autoridades de Gobierno y los directivos no profesionales, que tienen un 30% de mujeres. Lo anterior coincide con lo señalado en la Tabla 3 para el caso del Gobierno del presidente Sebastián Piñera, al menos hasta junio de 2019.

Finalmente, un antecedente importante respecto de la participación de las mujeres en cargos públicos chilenos ocurrió durante el primer Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, que realizó la publicación del *Código de buenas prácticas laborales* (CBPL) sobre no discriminación. En la Tabla 5, se resume el objetivo del código, relacionado con la representación equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres en los cargos de jefatura y responsabilidad directiva en la administración central del Estado chileno.

Tabla 5. Representación equilibrada entre hombres y mujeres en cargos de jefatura y de responsabilidad directiva según objetivos del código

Objetivos	Propender y fomentar una mayor participación de las mujeres en los concursos de cargos directivos y de responsabilidad, implementando, entre otras medidas, modalidades amplias de difusión. Especial relevancia y cuidado adoptará el departamento de recursos humanos, o el que haga sus veces, en la difusión de los concursos que se efectúen para la provisión de cargos con nivel de responsabilidad institucional, a fin de que lleguen al conocimiento oportuno de todos los funcionarios y funcionarias habilitados para concursar, en igualdad de condiciones.
	Propender a una representación equilibrada o paritaria entre hombres y mujeres en la designación de jefaturas de los ministerios y servicios públicos no incorporados al sistema de alta dirección pública.
	Priorizar, en igualdad de condiciones y mérito, la designación de mujeres en los concursos de jefaturas, en aquellos ámbitos o sectores en que se encuentren subrepresentadas.

Fuente: adaptación de Servicio Nacional de la Mujer (2008, pp. 15-16).

Respecto de la Tabla 5, resulta especialmente interesante para el presente estudio el planteamiento del CBPL de priorizar a las mujeres en el desempeño de un cargo directivo como una acción afirmativa para obtener una representación más equilibrada entre hombres y mujeres en sectores en donde estas últimas se encuentren subrepresentadas, en concordancia con lo estipulado por el artículo 7 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, elaborada en 1979 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (1979).

De esta manera, a partir de los antecedentes expuestos, se observa que el caso del Gobierno chileno evidencia una importante segregación vertical y horizontal hacia las mujeres y, estadísticamente, la configuración de un TC respecto de los cargos directivos de exclusiva confianza del presidente de la república de Chile en la administración

pública centralizada, por lo que cabe preguntarse si dicha situación se manifiesta de igual manera en el SADP en Chile.

2. Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

El SADP fue instaurado en Chile a través de la Ley 19.882 del Ministerio de Hacienda, promulgada el 11 de junio de 2003, que establece una nueva política de personal para los funcionarios públicos chilenos que se transformó en una experiencia pionera de modernización del Estado en América Latina (Iacoviello, Llano, y Ramos, 2017; Ortega, 2016; Zuvanic, 2016; Egaña, 2015; Longo, 2013), y que considera los principales aspectos del modelo norteamericano (Fraile, 2018).

Según Pliscoff (2016), el origen de la ADP se encuentra relacionado con el paradigma de la nueva gestión pública (NGP), que en la década de los noventa renovó el tradicional sistema burocrático en la administración, y que establece como uno de sus aspectos característicos el estatus especial que le asigna a los niveles gerenciales y a la figura del gerente público.

Ahora bien, la génesis de este hito de la modernización del Estado chileno que fue el SADP se encuentra relacionada con una crisis política generada por la preeminencia de la confianza política en el nombramiento discrecional de los directivos públicos adscritos al Gobierno central, esto por sobre la idoneidad y el mérito técnico que el candidato tuviera para ejercer el puesto directivo (Fraile, 2018; Servicio Civil, 2018; Espinoza, 2017; Ortega, 2016; Pliscoff, 2016; Zuvanic, 2016; Williamson e Irarrázabal, 2016; Maillet, 2015; Llano, 2014; Longo, 2013). Según González et al. (2016), se trataba de *sistemas de botín*, un clientelismo que afectaba las designaciones al priorizar la confianza política sobre las competencias técnicas.

Al cumplirse quince años del funcionamiento del SADP, se ha registrado un paulatino aumento en el número de instituciones estatales y cargos directivos incorporados desde su creación (Espinoza, 2017; Llano, 2014).

Ahora bien, es especialmente relevante la crisis de legitimidad del SADP ocurrida en los últimos tres cambios de Gobierno nacional, que han estado caracterizados por la alternancia de las coaliciones de gobierno, lo que según Ortega (2016, p. 2) ha implicado que “se están seleccionando altos directivos dentro del círculo de los funcionarios de la misma coalición en los distintos Gobiernos de turno, lo contrario a una selección amplia y apolítica independiente de la coalición gobernante”, y que es también contrario a los principios fundamentales que dieron origen al sistema.

Asimismo, Maillet (2015, p. 16) señala que en el caso del SADP chileno “se trata de un modelo híbrido que balancea profesionalización y politización de los cargos de la alta función pública”, lo que es uno de los aspectos más sensibles de la experiencia chilena, pues para alcanzar dicho equilibrio se han desarrollado procesos de negociación entre la autoridad política y los altos directivos públicos, materializados en la firma de convenios de desempeño, lo que a su vez, según Pliscoff (2016, p. 398) genera un “problema de coordinación intersectorial” que fragmenta el accionar del Estado frente a los problemas que están incorporados en la agenda pública.

Según el Servicio Civil (2018), el periodo 2003-2017 ha permitido recorrer un camino hacia la profesionalización de la alta dirección pública en Chile, caracterizada entre otras cuestiones por:

- Profesionalización de los directivos públicos: criterios meritocráticos para seleccionar líderes profesionales en instituciones estatales que ejecutan políticas públicas.

- Régimen diferenciado: enfocado exclusivamente en los cargos de primer y segundo nivel jerárquico subordinados al poder político.
- Sistema mixto político-meritocrático: introduce procedimientos científicos para equilibrar las consideraciones técnicas y políticas inherentes al directivo público.
- Institucionalidad gestora garante y especializada: el Consejo de Alta Dirección Pública es la entidad responsable de velar por el correcto funcionamiento del sistema.
- Especificidad de cargos y apertura a la sociedad: oferta de cargos directivos públicos con un perfil del puesto específico y abierta para profesionales del sector público y privado.
- Reclutamiento y selección externos y transparentes: participación de diferentes instancias institucionales, así como consultoras especializadas en selección de directivos.
- Enfoque contractualista del desempeño directivo: los convenios de desempeño fijan las prioridades, objetivos e incentivos de gestión para los directivos públicos chilenos.
- Equilibrio en el gerenciamiento del sistema: el proceso de selección está a cargo del Servicio Civil, y la autoridad política es responsable desde la firma del convenio.

Sin embargo, Zuvanic (2016) identifica como una de las falencias del SADP a la fuerte discrecionalidad de los presidentes de la república, quienes pueden elegir por criterios de confianza política entre los finalistas de las ternas en cada concurso de ADP, pedirles la renuncia en cualquier momento por cualquier razón y designar de manera provisorio a directivos públicos suplentes.

Asimismo, Maillet (2015) identifica a la discrecionalidad política como una de las problemáticas clásicas en el análisis

de la ADP cuando se otorga mayor importancia a la confianza política que a la meritocracia: “en vez de oponer ambos criterios, se tiene especial interés en la coexistencia entre la preocupación por la adecuada calidad profesional de los individuos, y cierta responsabilidad y compromiso político por parte de quienes ocupan los cargos” (p. 12).

A pesar de la ya mencionada gran capacidad discrecional de los presidentes de la república de Chile, esta no se ha traducido en una aplicación de criterios de equidad de género que *discrecionalmente favorezcan a las mujeres*, de modo que se logre equilibrar su representación con la de los hombres en los puestos directivos en el sector público, lo que según González et al. (2016, p. 72) es fuertemente criticable porque dichos cargos “son de confianza directa del presidente de la república, [por lo que] este antecedente es una mala señal respecto a los avances en igualdad de género que se han promovido en Chile durante la última década”. Lo dicho confirma la apreciación de que la discrecionalidad presidencial debería utilizarse como una *acción afirmativa*.

De acuerdo con Comunidad Mujer (2015), a nivel empresarial existen tres mecanismos para aumentar la participación de las mujeres, que podrían considerarse como *estrategias* para equilibrar la presencia de hombres y mujeres en cargos directivos en el sector público chileno:

- Autorregulación. Reconocimiento de la subrepresentación de las mujeres en el nivel directivo, autorregulándolo para avanzar en una mayor igualdad de género.
- Cumplir o explicar, mediante un código de normas éticas que incluye la diversidad de género. Cuando no se cumple con dicha norma, la organización rinde cuentas públicamente sobre las razones por las cuales no se logra alcanzar igualdad entre hombres y mujeres en los niveles directivos.
- Cuotas de género. Obligación legal de garantizar igualdad de género en los cargos directivos de la organización.

Según el estudio de la Dirección Nacional del Servicio Civil (2017), las mujeres tienen una representación menor respecto de la de los hombres en el sector público chileno, del 43% en cargos en el escalafón directivo y del 30% en cargos directivos sometidos al SADP, lo que según Espinoza (2017) casi duplica la cantidad de mujeres que se desempeñan en puestos directivos en el sector privado y es similar a las cifras de administraciones públicas como la española, que alcanza un 32% de mujeres en cargos directivos (Carrancio, 2018).

Así, entre el 2004 y el 2017, se realizaron 3 549 convocatorias de concursos en el SADP chileno (Tabla 6), y se dio lugar a una brecha de género que implica “la diferencia entre el porcentaje de mujeres nombradas y el porcentaje de postulaciones de mujeres” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017, p. 19).

*Tabla 6. Brecha de género en concursos
del SADP por ministerio (2004-2017)*

<i>Ministerio</i>	<i>Tasa (%) postulación Mujeres</i>	<i>Tasa (%) selección Mujeres</i>	<i>Brecha de género</i>
Agricultura	19.6	16.0	-3.6%
Defensa Nacional	17.1	25.0	7.9%
Deporte	16.2	7.0	-9.2%
Desarrollo Social	29.6	48.3	18.7%
Economía, Fomento y Turismo	21.8	38.3	16.5%
Educación	31.9	50.9	19.0%
Energía	13.7	6.3	-7.4%
Hacienda	17.3	22.6	5.4%
Interior y Seguridad Pública	24.7	40.9	16.2%
Justicia	20.2	28.3	8.1%
Medio Ambiente	23.3	22.9	-0.3%
Minería	16.3	8.3	-8.0%
Obras Públicas	16.7	24.6	7.9%
Relaciones Exteriores	21.6	36.4	-14.8%
Salud	21.1	30.0	8.9%

<i>Ministerio</i>	<i>Tasa (%) postulación Mujeres</i>	<i>Tasa (%) selección Mujeres</i>	<i>Brecha de género</i>
Trabajo y Previsión Social	24.0	30.2	6.1%
Transportes y Telecomunicaciones	14.8	0.0	-14.8
Vivienda y Urbanismo	16.5	18.2	1.6%

Fuente: elaboración propia con base en Dirección Nacional del Servicio Civil (2017, pp. 20-21).

Según la Dirección Nacional del Servicio Civil (2017, p. 22), en el periodo bajo estudio, el promedio de la tasa de postulación de mujeres alcanzó el 22% sobre el total de 244 116 personas que participaron en los concursos de ADP, esto en alguno de los dieciocho ministerios incluidos en la Tabla 6. En cambio, el promedio de la tasa de selección de mujeres alcanzó un 29.8% sobre el total de 2 111 personas seleccionadas en algún cargo de ADP.

Asimismo, la Dirección Nacional del Servicio Civil (2017) señala que en el 2005 se registró el porcentaje más alto de postulación de mujeres a los concursos de ADP entre los años del periodo analizado, un 27.1%, mientras que en 2016 se registró el menor porcentaje de postulación de mujeres, con un 17.4% del total. En cuanto al porcentaje de selección, el más alto se registró en 2015, 37.6%, y el más bajo en 2005, con un 24.6%.

También respecto de la Tabla 6, se observa que existen siete ministerios (Agricultura, Deporte, Energía, Medio Ambiente, Minería, Relaciones Exteriores y Transportes y Telecomunicaciones) con una brecha de género negativa. Se destaca el caso del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que registra la brecha más alta y es el único que nunca ha nombrado a una mujer en un cargo de ADP, según la Dirección Nacional del Servicio Civil (2017).

Asimismo, la Tabla 6 permite observar que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social registran

los mayores porcentajes de mujeres tanto en la tasa de postulación como en la tasa de selección, lo que confirma lo establecido por otros estudios en cuanto a la existencia de una segregación de tipo horizontal que concentra a las mujeres mayoritariamente en las áreas sociales del sector público chileno (Nasser, 2018; Moldovan, 2016; Cárdenas, Correa, y Prado, 2014; Sabharwal, 2013).

Tabla 7. Tasa de postulación y selección de mujeres por año en concursos ADP de primer y segundo nivel

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% selección mujeres	29	25	32	33	31	35	27	30	26	25	26	38	28
% postulación mujeres	22	27	24	22	21	21	20	22	24	23	23	20	17
Brecha	7	-3	8	11	10	14	7	7	1	2	3	17	10

Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil (2017, p. 23).

Finalmente, la Tabla 7 expone la distribución de la tasa de postulación y selección de mujeres a los concursos de primero y segundo nivel jerárquico del SADP según la Dirección Nacional del Servicio Civil (2017). Se observa que las mayores brechas se registraron entre los años 2007 y 2009, coincidentes con el primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet y posteriores a la publicación del CBPL, ya mencionado. Asimismo, se destaca el periodo comprendido entre 2015 y 2016, con altas brechas entre sus tasas, y que es coincidente con el segundo periodo de la presidenta Bachelet.

3. Metodología

El estudio realizado examinó la problemática del TC en el sector público chileno desde una perspectiva cuantitativa, como ya se dijo, relacionada con el acceso de las mujeres a los cargos directivos incorporados al SADP, esto para responder a la pregunta de investigación: ¿existe una representación desequilibrada entre hombres y mujeres en los concursos de ADP en Chile? El periodo de análisis elegido fue 2010-2017, como también ya se mencionaba, que incluye el primer Gobierno del presidente Sebastián Piñera Echeñique y el segundo de la presidenta Michelle Bachelet Jeria.

Así, mediante una perspectiva deductiva, y a través de procedimientos de estadística descriptiva apoyada en la utilización de tablas y gráficos, se revisaron los resultados de los concursos de ADP para los cargos de primer y segundo nivel jerárquico en el periodo marcado. Se examinó una base de datos cuantitativos obtenidos desde el Servicio Civil a través de una petición de acceso a la información regida por la Ley de Transparencia. Se tomaron en cuenta los datos relacionados con la variable de género, y se contrastó esta con su distribución por año, nivel jerárquico, territorio y ministerio de concurso.

Finalmente, se compararon los resultados obtenidos en el presente estudio con los datos contenidos en el anuario de estadísticas de recursos humanos del sector público 2008-2017, elaborado por la DIPRES del Ministerio de Hacienda, esto último con el propósito de contrastar los datos con la distribución de los funcionarios públicos adscritos a los ministerios del Gobierno central de Chile.

4. Resultados

En la Tabla 8, se observa que entre 2010 y 2017 se desarrollaron un total de 2 003 concursos públicos sometidos al

SADP chileno, y se observa que la mayor frecuencia se registró en el 2015, con cuatrocientos veintisiete concursos (21.3%).

Tabla 8. Concursos de ADP realizados en Chile en el periodo 2010-2017

<i>Año</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
2010	162	8.1	8.1
2011	324	16.2	24.3
2012	270	13.5	37.7
2013	240	12.0	49.7
2014	156	7.8	57.5
2015	427	21.3	78.8
2016	215	10.7	89.6
2017	209	10.4	100.0
Total	2 003	100.0	

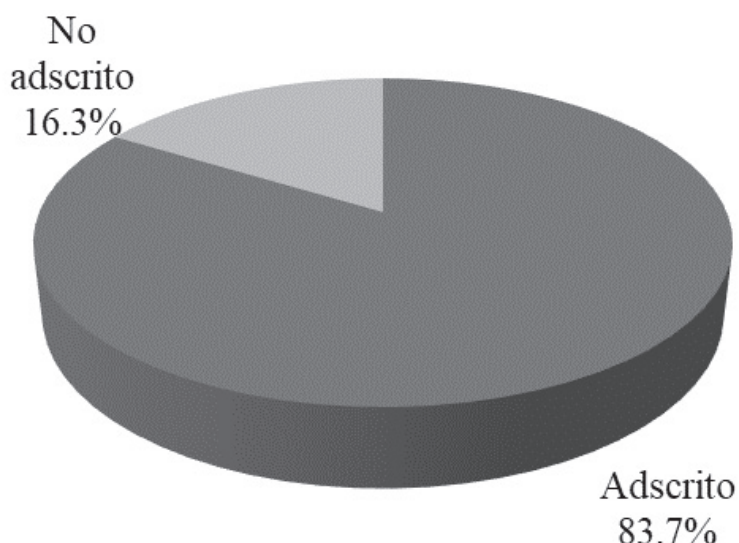
Fuente: elaboración propia.

Es importante recalcar que el SADP chileno sólo tiene quince años de funcionamiento (Espinoza, 2017; Llano, 2014), por lo que es factible asociar el aumento del número de concursos de ADP registrado en 2015 como una reacción a la crisis experimentada por el SADP durante los cambios de Gobierno de los años 2010 y 2014, que se tradujo en una serie de ajustes al sistema (Williamson e Irarrázabal, 2016) que aumentaron el número de cargos directivos de nivel primero y segundo sometidos a concursos de ADP, y que buscaban equilibrar nuevamente la discrecionalidad política con la meritocracia relacionada con las competencias técnicas para cada puesto directivo, como ya se había mencionado.

En la Figura 2, se presenta la distribución de los concursos de ADP para el periodo 2010-2017 entre servicios públicos adscritos y no adscritos. Estos últimos son aquellos que utilizan el SADP como mecanismo de reclutamiento y selección de los cargos directivos sin estar obligados por ley a hacerlo,

y en los que los cargos nombrados a través de este sistema no están ligados a las condiciones de desempeño del SADP.

*Figura 2. Distribución de concursos ADP
en Chile según servicios adscritos y no adscritos*

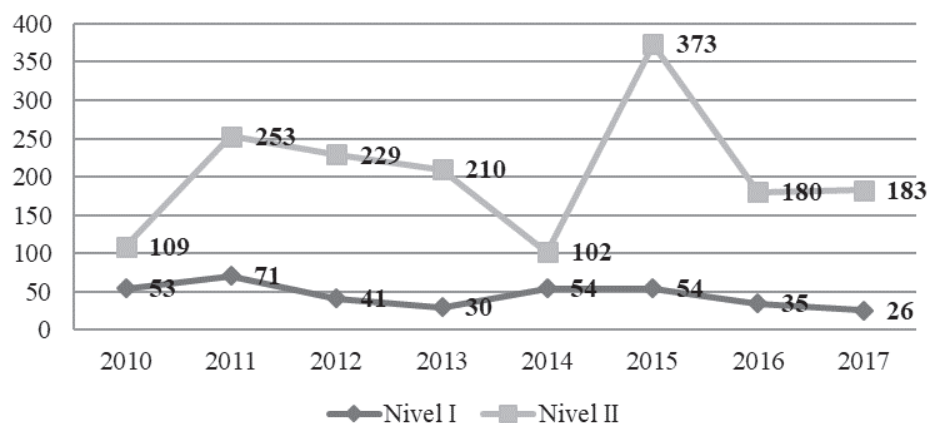


Fuente: elaboración propia.

Según la Figura 2, 1 677 concursos de ADP (84%) corresponden a servicios públicos adscritos al SADP, mientras que sólo trescientos veintisiete (16%) pertenecen a instituciones no adscritas al sistema, lo que evidencia el alto grado de obligatoriedad que ha logrado el SADP en Chile, con una amplia cobertura de instituciones que están obligadas por ley a someter sus cargos directivos vacantes a dicho sistema.

La Figura 3, por su parte, presenta la distribución de los cargos concursados entre 2010 y 2017 según su nivel jerárquico y de acuerdo a lo establecido por el SADP chileno, lo que evidencia que los cargos directivos de primer nivel (nivel I) fueron trescientos sesenta y cuatro (18%) durante el periodo analizado, mientras que los cargos de segundo nivel (nivel II) fueron 1 639 (82%).

Figura 3. Distribución de cargos concursados en el SADP (2010-2017) según nivel jerárquico

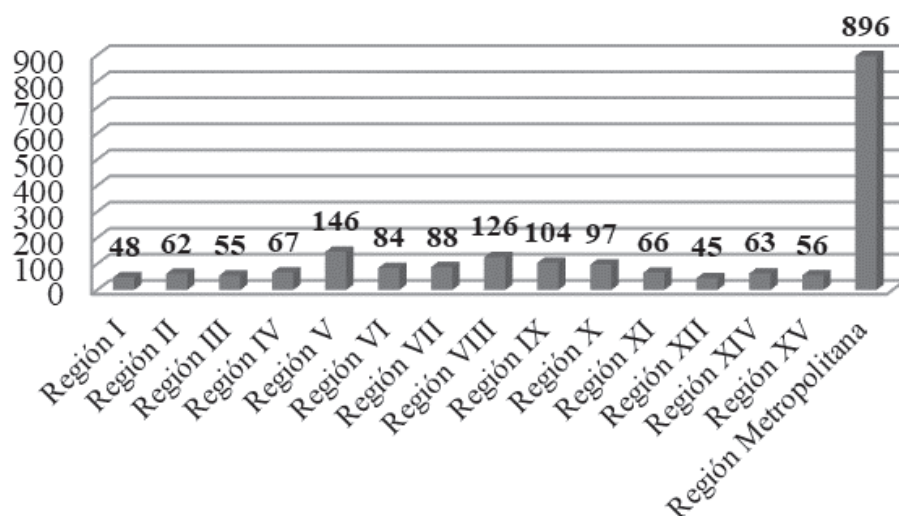


Fuente: elaboración propia.

Otra apreciación que surge de la Figura 3 es que en el segundo año de cada periodo de Gobierno, es decir, en 2011 y 2015, se produjeron importantes aumentos en el número de concursos de ADP, lo que es coincidente con lo planteado por Fraile (2018) en el sentido de que la mayor cantidad de concursos se relaciona con la aplicación de la facultad de los presidentes de la república de Chile de solicitar la renuncia a los directivos públicos. En ambos años, esto obedeció a la necesidad de los presidentes entrantes de contar con personas de confianza política en dichos puestos de alta dirección, lo que recuerda el *sistema de botín* ya aludido, mencionado por González et al. (2016).

En la Figura 4, se observa la distribución geográfica de los concursos de ADP realizados en Chile en el periodo bajo estudio. Las tres regiones más pobladas del país (Metropolitana, V y VIII) concentran la mayor cantidad de los 2 003 concursos realizados.

Figura 4. Distribución geográfica de los concursos de ADP en Chile (2010-2017)

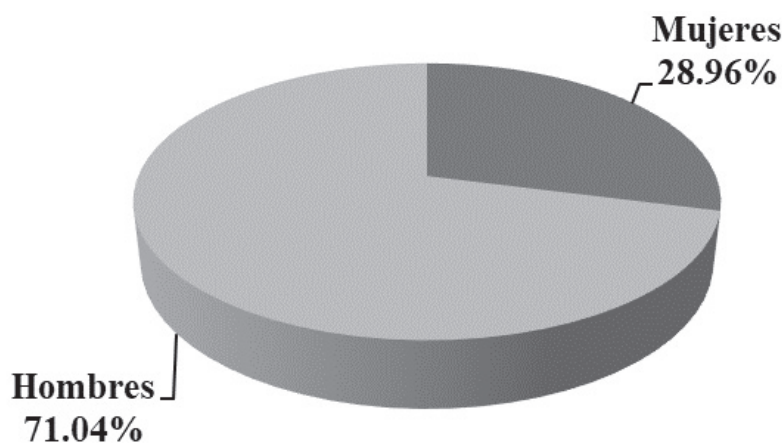


Fuente: elaboración propia.

También, es posible observar en la Figura 4 que las regiones más extremas al norte y sur del país (I y XII, respectivamente) registran la menor cantidad de concursos de ADP realizados, lo que en alguna medida responde tanto a las características históricas de Chile, que siempre ha tenido una fuerte concentración de las personas e instituciones en su zona central, como a la propia orientación del SADP, que concentra sus esfuerzos en las instituciones públicas pertenecientes al Gobierno central.

En cuanto a la distribución de los concursos chilenos de ADP según género, en la Figura 5 es posible observar que 1 423 procesos (71%) fueron adjudicados a hombres y quinientos ochenta cargos de ADP (29%) a mujeres, lo que concuerda con los niveles de representación históricos del SADP chileno (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017) e implica resultados similares a los identificados en investigaciones sobre el TC en otros países (Carey y Dickinson, 2015; Carrancio, 2018; Marry y Pochic, 2017; Moldovan, 2016).

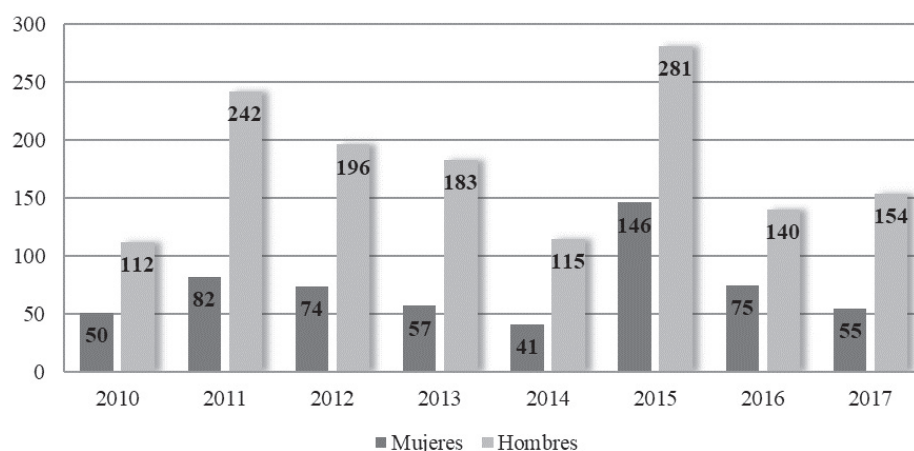
Figura 5. Distribución por género de los concursos de ADP en Chile (2010-2017)



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, la Figura 6 presenta el desglose de los resultados de los concursos de ADP por género por año, donde destaca que 2015 fue el año en que el mayor número de cargos directivos en el SADP fue adjudicado a mujeres, con ciento cuarenta y seis, lo que equivale al 34% del total de cargos concursados ese año y supera el promedio de 29% del periodo bajo análisis. No obstante, también se evidencian niveles de adjudicación de puestos a mujeres por debajo de dicho promedio, como en el periodo entre 2011 y 2014, o en 2017, cuando se alcanzó un 26%.

Figura 6. Distribución por género y año de los concursos de ADP en Chile (2010-2017)



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, si se analiza la variable de género respecto del nivel jerárquico de los cargos concursados en el SADP, se observa una mayor representación femenina en los cargos adjudicados en el nivel II, con un 30% del total de ese segmento, mientras que en el caso de los cargos de nivel I el porcentaje alcanza un 24% (Tabla 9).

Tabla 9. Distribución de concursos de ADP en Chile por género y nivel jerárquico (2010-2017)

Nivel	Género		Total
	Mujeres	Hombres	
Nivel I	89	275	364
Nivel II	491	1 148	1 639
Total	580	1 423	2 003

Fuente: elaboración propia.

Lo expuesto en la Tabla 9 plantea al SADP chileno el desafío de aumentar la cantidad de mujeres que son seleccionadas en los concursos de ADP, especialmente para los cargos de primer nivel, que para el periodo analizado sólo alcanza-

ron un 24% de ocupación femenina, por debajo de la meta del 30% de participación de mujeres en cargos directivos comprometida para el Estado chileno en Beijing en 1995.

En la Tabla 10, se presenta la distribución de los cargos concursados en el SADP según región y género entre 2010 y 2017. Así, el mayor porcentaje de cargos adjudicados a mujeres a nivel regional se dio en la región XII, con el 44%. Evidentemente, la mayor cantidad de mujeres contratadas a través del SADP se registró en la región Metropolitana, con doscientas cincuenta y nueve, pero estas equivalen sólo al 29% del total de cargos concursados en dicho territorio.

Tabla 10. Distribución de cargos de ADP en Chile según región y género (2010-2017)

<i>Región</i>	<i>Género</i>		<i>Total</i>
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	
Región I	19	29	48
Región II	19	43	62
Región III	16	39	55
Región IV	23	44	67
Región V	44	102	146
Región VI	18	66	84
Región VII	26	62	88
Región VIII	32	94	126
Región IX	24	80	104
Región X	27	70	97
Región XI	18	48	66
Región XII	20	25	45
Región XIV	17	46	63
Región XV	18	38	56
Región Metropolitana	259	637	896
Total	580	1 423	2 003

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 11, se presenta la distribución de los concursos de ADP realizados en los dos periodos de Gobierno que abar-

can los años del análisis, entre 2010 y 2013 para el caso del presidente Piñera, y 2014 y 2017 para el segundo periodo de Gobierno de la presidenta Bachelet.

Tabla 11. Distribución de cargos de concursos de ADP en Chile según ministerio y género por periodo presidencial (2010-2017)

<i>Ministerio</i>	<i>2010-2013</i>			<i>2014-2017</i>			<i>% var. mujeres</i>
	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>Total</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>Total</i>	
Salud	64	184	248	71	156	227	9.86%
Energía	2	10	12	1	13	14	-100%
Agricultura	7	45	52	11	42	53	36.36%
Trabajo y Previsión Social	24	60	84	30	46	76	20%
Del Deporte	1	16	17	2	26	28	50%
Justicia	9	30	39	17	29	46	47.06%
Interior y Seguridad Pública	14	24	38	15	13	28	6.67%
Educación	41	41	82	44	54	98	6.82%
Hacienda	10	51	61	11	44	55	9.09%
Desarrollo Social	14	16	30	14	10	24	0%
Defensa Nacional	4	13	17	2	11	13	-100%
Economía, Fomento y Turismo	30	47	77	33	57	90	9.09%
Medio Ambiente	7	22	29	6	20	26	-16.67%
Relaciones Exteriores	1	2	3	2	6	8	50%
Obras Públicas	10	26	36	9	25	34	-11.11%
Minería	1	17	18	1	9	10	0%
De la Mujer y la Equidad de Género	0	0	0	1	0	1	100%
Vivienda y Urbanismo	4	25	29	5	14	19	20%
Transportes y Telecomunicaciones	0	3	3	0	3	3	0%
Total	243	632	875	275	578	853	

Fuente: elaboración propia.

Según los resultados expuestos, cuatro ministerios (Energía, Defensa Nacional, Medio Ambiente y Obras Públicas) registraron una disminución de mujeres en cargos directivos de niveles I y II, mientras que en otros tres ministerios se produjo un estancamiento en la cantidad de mujeres (Desarrollo Social, Minería y Transportes y Telecomunicaciones). En cambio, en los Ministerios de la Mujer y Equidad de Género, Justicia y Agricultura se dieron los aumentos más importantes en el periodo bajo análisis.

Así, al considerar los resultados expuestos en las Tablas 9 y 11, es posible identificar tres ministerios en donde las mujeres se encuentran extremadamente subrepresentadas: Energía, Minería y Transportes y Telecomunicaciones. En este último, nunca ha sido nombrada una mujer mediante el SADP.

Finalmente, en la Tabla 12 se comparan los ministerios de Minería y Energía según género, nivel jerárquico y año. Entre dichas instancias, se ha nombrado en total únicamente a cinco mujeres en cargos de ADP en el periodo estudiado.

Tabla 12. Comparación entre Ministerio de Minería y Ministerio de Energía chilenos, según género, nivel y año de concursos de ADP

			<i>Ministerio</i>			
			<i>Minería</i>		<i>Energía</i>	
Género	Mujeres		2		3	
	Hombres		26		23	
Nivel	Nivel I	M	0	14	0	5
		H	14		5	
	Nivel II	M	2	14	3	21
		H	12		18	
Año	2010	M	0	5	1	4
		H	5		3	
	2011	M	0	9	0	2
		H	9		2	

Año			Ministerio			
			Minería		Energía	
2012	M		1		1	
	H		0	1	3	4
2013	M		0		0	
	H		3	3	2	2
2014	M		0		0	
	H		2	2	1	1
2015	M		1		0	
	H		5	6	1	1
2016	M		0		1	
	H		0	0	4	5
2017	M		0		0	
	H		2	2	7	7

Fuente: elaboración propia.

Respecto de la Tabla 12, es importante señalar que además de tratarse de ministerios que han nombrado muy pocas mujeres en cargos de ADP, ambas instituciones son fuertemente centralizadas, pues en el caso del Ministerio de Minería el 100% de los cargos de ADP se ubica en la región Metropolitana, mientras que en el caso del Ministerio de Energía ese porcentaje alcanza un 74%.

Conclusiones

El SADP chileno en sus primeros quince años de funcionamiento ha consolidado la mayoría de sus pilares fundamentales, y otorgado una especial atención a la limitación de la discrecionalidad de la autoridad en la designación de los cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico a personas por confianza política y no por mérito.

Sin embargo, en el contexto descrito en este trabajo, la participación de las mujeres en los cargos de ADP en Chile requiere de un fortalecimiento importante para proyectar dicho sistema en los próximos años, debido a que aún no

se alcanza la meta propuesta en Beijing en 1995, especialmente respecto de los cargos directivos de primer nivel, en que la selección de mujeres promedia aún un 24%.

Los resultados obtenidos confirman el planteamiento de la investigación, relacionado con la existencia de una representación desequilibrada entre hombres y mujeres en la adjudicación de los concursos de ADP en Chile para el periodo 2010-2017, que se expresa en que sólo el 29% de los puestos directivos fue otorgado a una mujer, lo que configura a su vez un TC en el SADP chileno como expresión de una segregación vertical respecto de los hombres, específicamente en los cargos de primer nivel jerárquico de las instituciones públicas del Gobierno central. Esta situación se replica de una manera similar para los cargos de exclusiva confianza en los casos de ministros y subsecretarios, con sólo el 29% de los ministerios liderado por una mujer.

Por otro lado, se han identificado algunos antecedentes adicionales para describir la existencia de una segregación horizontal a nivel ministerial, relacionada con el concepto de *muros de cristal*: determinados sectores del Gobierno central chileno están más feminizados, como los ministerios de Salud, Educación, Economía y Fomento y Turismo, que muestran una mayor presencia de mujeres en detrimento de otros ámbitos ministeriales en que no se ha seleccionado a una mujer para un cargo de ADP en el periodo estudiado, como los ministerios de Minería, Energía y muy especialmente el de Transportes y Telecomunicaciones.

También, la discrecionalidad de las autoridades responsables de nombrar a los altos directivos públicos chilenos ha estado presente tanto en la génesis como en la implementación del SADP chileno, y ha privilegiado en un importante porcentaje de los casos la confianza política sobre las competencias técnicas. Esto ha impulsado el clientelismo político, asociado al establecimiento de un posible sistema de botín en el nivel directivo de la administración pública

chilena (González et al., 2016) que ha favorecido mayoritariamente a los hombres, sin una acción afirmativa que dirija dicho favoritismo hacia las mujeres.

A partir del diagnóstico realizado, y desde la literatura expuesta en este artículo, se identifican estrategias que podrían considerarse para mejorar la representación equitativa entre hombres y mujeres en cargos directivos concursados en el SADP chileno. Se proponen tres en específico:

1. En igualdad de condiciones en los concursos de ADP, se deben aplicar acciones afirmativas en favor de las mujeres (Servicio Nacional de la Mujer, 2008), especialmente para los cargos de primer nivel jerárquico;
2. Las instituciones públicas adscritas al SADP deben rendir cuenta a la ciudadanía respecto del cumplimiento del CBPL o explicar las razones por las cuales no se avanza en la representación equitativa de hombres y mujeres en el nivel directivo de cada institución pública (Comunidad Mujer, 2015); y
3. Eliminar las culturas organizativas discriminatorias y poco comprensivas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014), especialmente en lo relativo a la conciliación trabajo-familia o la baja sororidad como principales barreras que generan el TC (Gaete, 2018a y 2018b; Gaete, Álvarez, y Ramírez, 2019).

Finalmente, los resultados del presente estudio permiten proyectar otras investigaciones con diseños cuantitativos o cualitativos que indaguen específicamente en la identificación y descripción de cuáles son las principales barreras u obstáculos que deben enfrentar las mujeres para acceder a los puestos de alta dirección pública en Chile, especialmente a través de una perspectiva cualitativa (Gaete, 2018a y 2018b; Gaete, Álvarez, y Ramírez, 2019).

Asimismo, otra línea de investigación importante se relacionaría con el estudio de los aspectos socioculturales

presentes en los procedimientos y criterios de selección que se aplican en los concursos de ADP en Chile y que facilitan la reproducción de las desigualdades hacia las mujeres, de manera similar al estudio desarrollado por la Corte Suprema de Justicia de Argentina (2014), de modo que se puedan analizar las bases de los llamados a concurso público y el desarrollo de las diferentes etapas del proceso de selección de ADP en los que postulan las mujeres, especialmente respecto de los criterios utilizados para evaluar las competencias laborales de los postulantes a los cargos directivos. ☞

Bibliografía

- Caceres-Rodriguez, R. (2013). The glass ceiling revisited. Moving beyond discrimination in the study of gender in public organizations. *Administrations & society*, 45(6), 674-709. doi <https://doi.org/10.1177/0095399711429104>
- Cárdenas, A., Correa, N., y Prado, X. (2014). Segregación laboral y género: tendencias y desafíos relativos al mercado laboral de la salud y la educación en Chile. *Revista Polis*, 38, 1-19. doi <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000200018>
- Carey, G., y Dickinson, H. (2015). Gender in Public Administration: Looking Back and Moving Forward. *Australian Journal of Public Administration*, 74(4), 509-515. doi <http://doi.org/10.1111/1467-8500.12172>
- Carrancio, C. (2018). El techo de cristal en el sector público: acceso y promoción de las mujeres a los puestos de responsabilidad. *Revista española de sociología*, 27(3), 475-489. doi <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.17>
- Carrera, C. (2016). La discriminación por razones de género en la administración pública: un tema pendiente [ponencia presentada en el XXI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Santiago de Chile. Recuperado de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.

Bibliografía

- nsf/1254E46E28252C98052580C80051AF0A/\$FILE/
carrecar.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Informe nacional Chile. División de Asuntos de Género*. Recuperado de https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe_Chile_Beijing_20.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2017). *Estudio sobre la igualdad entre mujeres y hombres en materia de puestos y salarios en la administración pública federal (AFP). Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf
- Comunidad Mujer (2015). *Mujer y trabajo: la necesaria incorporación de las mujeres a la alta dirección*. Recuperado de <http://dev.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2015/03/BOLETIN-MARZO-2015-VF.pdf>
- Corte Suprema de Justicia de Argentina (2014). *Acceso de las mujeres a la Magistratura: perfil de los/las postulantes a los concursos. Oficina de la Mujer*. Recuperado de <https://www.csjn.gov.ar/om/docs/techo.pdf>
- Cuadrado, I., y Morales, J. (2007). Algunas claves sobre el techo de cristal en las organizaciones. *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones*, 23(2), 183-202. Recuperado de <https://journals.copmadrid.org/jwop/art/6395ebd0f4b478145ecfbaf939454fa4>
- Dirección de Presupuestos (2018). *Estadísticas de recursos humanos del sector público 2008-2017*. Recuperado de

Bibliografía

- http://www.dipres.gob.cl/598/articles-176466_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos (2019). *Informe trimestral de los recursos humanos del sector público*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-189247_version_PDF.pdf
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2017). *Condiciones y representación de las mujeres en el sector público*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios y Cooperación. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=7a-f47d89-d5dc-426c-8487-c814abd9bd4c>
- Egaña, R. (2015). Experiencia de la alta dirección pública chilena a doce años de su implementación [ponencia presentada en el *xx Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Lima. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=379acf39-43c8-4f23-b458-0ac60b4cebd9>
- Espinoza, V. (2017). Sistema de Alta Dirección Pública chileno: evolución de un sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la dirección pública [ponencia presentada en el *xxii Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Madrid. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=cee644e8-c6ae-4c3a-8fa1-cd044b2f0852>
- Fraile, A. (2018). Trece años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto. En I. Aninat, y S. Razmilic (Eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 361-402). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Bibliografía

- Gaete, R. (2018a). Acceso de las mujeres a los cargos directivos: universidades con techo de cristal. *Revista cs*, 24, 67-90. doi <https://doi.org/10.18046/recs.i24.2431>
- Gaete, R. (2018b). Conciliación trabajo-familia y responsabilidad social universitaria: experiencias de mujeres en cargos directivos en universidades chilenas. *Revista digital de investigación en docencia universitaria (RIDU)*, 12(1), 81-100. doi <https://doi.org/10.19083/ridu.12.615>
- Gaete, R., Álvarez, J., y Ramírez, M. (2019). Reflexiones y experiencias de profesoras-investigadoras mexicanas sobre el techo de cristal. *Revista Calidad en la educación*, 50, 457-491. doi <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n50.494>
- González, B., Olivares, A., Abarca, P., y Molina, E. (2016). Servicio Civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13). *Revista Administração Pública*, 50(1), 59-79. doi <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612145767>
- Gutiérrez, A. (2016). La institucionalización del enfoque de género en Chile 1990-2015. En I. Cienfuegos, y F. Penaglia (Eds.), *Manual de administración pública* (pp. 355-381). Santiago de Chile: RiL Editores.
- Iacoviello, M., Llano, M., y Ramos, C. (2017). Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas. *Revista de gestión pública*, 6(2), 173-214. Recuperado de http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_VI_No_2/IacovielloLlanoRamos.pdf
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (2006). *Igualdad de género. La lucha por la justicia en un mundo desigual*. Francia: Naciones Unidas. Recuperado de [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=54B-9DD585F891F6DC12571630047FFF0&parentdoctype=book&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAux-](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=54B-9DD585F891F6DC12571630047FFF0&parentdoctype=book&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAux-)

Bibliografía

- Pages)/54B9DD585F891F6DC12571630047FFF0/\$file/gender%20report-sp.pdf
- Llano, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile. Nota técnica IDB-TN-678*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6622/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Am%C3%A9rica%20Latina-Chile.pdf?sequence=1>
- Longo, F. (2013). Diez años de alta dirección pública en Chile [ponencia presentada en el XVIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Montevideo. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7190/0074457.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Macarie, F., y Moldovan, O. (2014). The Glass Ceiling in the Public Sector: A case Study Regarding Romanian Elected and Appointed Officials. *Managerial Challenges of the Contemporary Society*, 7(2), 10-16. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2642745
- Maillet, A. (2015). *Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: una mirada comparada*. Chile: Servicio Civil. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/03/5.-Fortalecimiento-del-SA-DP-en-Chil.-Una-mirada-comparada.pdf>
- Marry, C., y Pochic, S. (2017). Le plafond de verre en France: Le public plus égalitaire que le privé? *Cadernos de pesquisa*, 47(163), 148-166. doi <http://dx.doi.org/10.1590/198053144299>
- Moldovan, O. (2016). Representative Burocracy in Romania? Gender and Leadership in Central Public Administration. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 48, 66-83. Recuperado de <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/484>

Bibliografía

- Nasser, S. (2018). Boxed Women in Public Administration –Between Glass Ceilings and Glass Walls: A Study of Women’s Participation in Public Administration in the Arab States. *Journal of International of Women’s Studies*, 19(3), 152-171. Recuperado de <https://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.cl/&httpsredir=1&article=2031&context=jiws>
- Organización Internacional del Trabajo (2017). *Panorama mundial: la mujer en cargos directivos y de gestión en las organizaciones de empleadores, documento n° 17*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP). Recuperado de https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/downloads/publications/wibm_globalsnapshot_2017_sp.pdf
- Pliscoff, C. (2016). Alta dirección pública: elementos teóricos y reflexiones a partir del caso chileno. En I. Cienfuegos, y F. Penaglia (Eds.), *Manual de administración pública* (pp. 383-401). Santiago de Chile: RiL Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Igualdad de género en la administración pública*. Nueva York: PNUD. Recuperado de https://iknowpolitics.org/sites/default/files/gepa_report_sp_web.pdf
- Ortega, D. (2016). *Análisis de los factores impulsores y obstaculizadores en el avance de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile del 2003 al 2014*. Recuperado de <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/136Denis-Ortega-2.pdf>
- Sabharwal, M. (2013). From glass ceiling to glass cliff: Women in senior executive service. *Journal of public administration research and theory*, 25(2), 399-426. doi <https://doi.org/10.1093/jopart/mut030>
- Servicio Civil (2018). *Alta dirección pública. Camino a la profesionalización del Estado (2003-2017)*. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/docu->

Bibliografía

- mentService/downloadVWs?uuid=dd29398f-ec44-4e8c-8bcc-15d9d28e5b0a
- Servicio Nacional de la Mujer (2008). *Código de buenas prácticas laborales sobre no discriminación para la administración central del Estado*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Recuperado de <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2011/01/C%C3%B3digo-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas-Laborales.pdf>
- Williamson, C., e Irarrázabal, I. (2016). Modernización del Sistema de Alta Dirección Pública: un paso necesario pero insuficiente. *Apuntes legislativos*, (31). Recuperado de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/06/Modernizaci%C3%B3n-del-Sistema-de-ADP.pdf>
- Zuñiga, L. (2016). *En busca del destino: hacia la profesionalización de la alta dirección pública en América Latina*. Documento de políticas públicas, no. 180. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1000.pdf>