

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL SECTOR PÚBLICO: TENSIONES Y PROVOCACIONES*

Bárbara Sepúlveda Hales**

Preguntarnos por el marco jurídico de la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres del sector público, es hacernos una pregunta por el Estado. Este, el Estado moderno que nos heredaron los contractualistas del siglo XVIII, el mismo en cuyos cimientos descansan revoluciones que propugnaban la igualdad, la libertad y la solidaridad. El mismo que excluyó a las mujeres desde un inicio, sobre el cual ni la Ilustración ni el Romanticismo dieron cabida a la otra mitad de la humanidad en sus pomposas formulaciones sobre las igualdades y los derechos. Conocidos son los discursos de Rousseau, Schopenhauer, Kierkegaard, Hegel y Nietzsche sobre la esencia de las mujeres y el rol que estas debían ocupar en la sociedad. De forma decepcionante, el pensamiento moderno contribuyó a esencializar la idea de una mujer genérica, abstracta, irracional, emocional, sumisa y débil, al mismo tiempo que enaltecía los valores relacionados con lo masculino, el poder, la racionalidad, la fuerza, la superioridad física y moral. Esta idea de subalternidad femenina se reprodujo, por supuesto, casi de forma incuestionada en el derecho, reforzando la posición social de las mujeres y relegándolas al espacio privado, fuera de toda injerencia social en la construcción de una ciudadanía ilustrada y secular, en una nueva sociedad que había puesto fin a las monarquías rebelándose ante el poder absoluto de reyes designados por la divinidad. De esta manera, el Estado moderno tiene, por decirlo de algún modo, un vicio de origen.

Esta es la idea de Estado que nos heredaron los impulsores de las democracias liberales y que, más o menos deteriorado, aún nos gobierna, produciendo grandes controversias entre las feministas. Catharine MacKinnon, en su intento por desarrollar una teoría del Estado feminista, planteó las siguientes preguntas: «¿es el Estado hasta cierto punto autónomo de los intereses de los hombres, o una expresión integral de ellos?, ¿está construido el Estado sobre la subordinación de la mujer? De ser así, ¿haría una diferencia el establecer una relación diferente entre el Estado y la sociedad, tal como la que pudiera establecerse bajo el socialismo? Si no es así, ¿es la masculinidad inherente a la forma del Estado

* Este artículo es una ponencia presentada en el «Seminario equidad de género en el sector público: avances y desafíos», el 28 de agosto de 2019, en la Contraloría General de la República.

** Abogada de la Universidad de Chile, magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile, *master of science* en Género (investigación) de la London School of Economics and Political Science, académica en la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad de Chile.

como tal, o sería otra forma de Estado, u otra manera de gobernar, identificable o imaginable?» (MacKinnon, 1989). Preguntarnos por el Estado implica inevitablemente preguntarnos por el poder, por un espacio de organización de la institucionalidad que nos gobierna, nos determina, nos limita, nos regula; una maquinaria enorme de la cual las funcionarias públicas son actrices fundamentales en la tarea por la erradicación de la violencia de género. Si la meta es la equidad de género y el fin de la discriminación, y asumiendo que la situación generalizada de las mujeres en la Administración pública es de una profunda desigualdad, son múltiples los desafíos que enfrenta el sector público en esta materia.

La tasa de ocupación en la Administración pública es de 38,6 % de mujeres y 61,4 % de hombres (INE, 2016, pág. 120), existiendo una alta discriminación en la contratación, con una brecha del 22 % entre la contratación de hombres y mujeres. Además, el sector público, al igual que el sector privado, también ofrece altas tasas de trabajo precario: del total de los trabajadores asalariados públicos informales, es decir, de aquellas personas sin acceso a salud ni previsión social por concepto del vínculo laboral con su empleador; el 58,7 % son mujeres (INE, 2018, pág. 12). Más aún, si bien la brecha salarial de género es algo menor en la Administración pública, según los datos de la CASEN 2017, en el sector público el sueldo promedio de las mujeres es de \$ 535.000 aproximadamente y el de los hombres de \$ 730.000 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017), a pesar de que existe un mayor porcentaje de mujeres que de hombres en el nivel educacional universitario —42,3 % y 35,1 %, respectivamente— (INE, 2016, pág. 123). Esto, a diez años de la publicación de la ley de equidad salarial (ley N° 20.348).

Todas estas formas de desigualdad están relacionadas con el acoso sexual, porque todas ellas se fundamentan en una división jerárquica entre hombres y mujeres que desvaloriza al género femenino, que permite que las mujeres sean reducidas a un objeto mediante su cosificación sexual. El acoso sexual existe, porque existe la desigualdad estructural de género y relaciones sociales basadas en la supremacía del hombre —blanco, heterosexual, de clase alta, sin discapacidades, de mediana edad, etcétera—, y en el trabajo la jerarquía trasciende al mero simbolismo. Mientras las mujeres en altos cargos públicos sigan siendo una excepción, el discurso sobre la inferioridad de las mujeres —normalmente disfrazado de «falta de mérito»—, seguirá reproduciéndose en todos los espacios.

Por otra parte, el Estado, a través del derecho, institucionaliza el poder masculino sobre las mujeres al consagrar el punto de vista masculino en la ley —androcentrismo jurídico—. Esto nos entrega algunas luces de por qué la respuesta del derecho ante el acoso sexual demoró diez años de tramitación en el Congreso, para finalmente promulgarse en 2005 la ley que lo tipifica y sanciona, incorporando el acoso sexual como una conducta prohibida en los estatutos de la Administración del Estado y de los funcionarios municipales (ley N° 20.005). No obstante, si bien esta ley estableció la prohibición de acosar y discriminar, le confió

el procedimiento al sumario administrativo. El principal problema de esto es que el sumario es un resabio de las lógicas oscurantistas de nuestro antiguo sistema penal, inquisitivo, secreto, al límite de la imparcialidad, a un paso de la arbitrariedad, pero además ideado para resguardar los derechos del inculpaado cuya responsabilidad administrativa se persigue, del funcionario investigado frente al poder desproporcionado del Estado. Está pensado de tal forma que el sumario invisibiliza de forma absoluta a un tercer factor de la ecuación: la víctima.

Nunca es fácil para una víctima de una agresión sexual hacer una denuncia formal. En el caso de la violencia sexual, bien sabemos que la revictimización se produce desde el primer momento en que las mujeres se relacionan con la institucionalidad. Desde la presentación de la denuncia las mujeres son cuestionadas, humilladas, aleccionadas por agentes del Estado —mayoritariamente carabineros y policías— que no toman con la seriedad suficiente un hecho vulneratorio de su integridad sexual. Más difícil es en la Administración pública si el hecho de obtener o no una respuesta adecuada depende de la designación de un buen fiscal —capacitado en conocimientos sobre género— por parte del jefe superior del servicio.

Quienes conocen de cerca el sistema, o quienes han sido víctimas, bien saben que en la tramitación de un sumario administrativo hay poco de derecho y mucho de una mezcla entre subjetividad y azar. Las eventuales arbitrariedades responden precisamente a eso: si la denunciante es acosada por un funcionario que cuenta con la cercanía del jefe superior del servicio; si la persona designada como fiscal también es alguien de confianza; o si la víctima es de la administración anterior y el denunciado de la nueva. Todas estas situaciones pueden llegar a influir de forma determinante en el resultado de una investigación.

Es por esto por lo que afloran los protocolos que nos indican cómo proceder ante la denuncia por acoso sexual, que intentan compensar los vacíos y las falencias de las normas administrativas. Es decir, en parte el Estado ha respondido ante la presión y el llamado del movimiento feminista de integrar elementos que permitan prevenir y sancionar efectivamente el acoso y, en parte, está reconociendo de forma explícita, con la dictación de protocolos, que el sumario administrativo no es suficiente. Esta propagación de regulaciones específicas solo demuestra que la legislación actual es insuficiente para abordar la complejidad del problema. ¿Por qué no, en vez de tener un protocolo distinto para cada repartición del Estado, no tenemos leyes mejores, que nos entreguen las herramientas para la verdadera defensa de nuestros derechos, leyes que nos permitan realmente acceder a la justicia?

Sin embargo, también es necesario decir que el derecho no es la respuesta final para erradicar el acoso sexual, ni la discriminación de género, ni mucho menos la desigualdad. Porque de lo que estamos hablando es de una cultura organizacional que reproduce la desigualdad de género que impera en la sociedad. Es decir,

las lógicas bajo las cuales nos relacionamos en el trabajo no escapan a la cultura patriarcal, una cultura que normaliza la violencia de género, especialmente en su manifestación sexual, algo que las feministas denominamos «cultura de la violación» que naturaliza el acoso a las mujeres y sencillamente no le da relevancia. Y es incluso más complejo cuando esta normalización traspasa las barreras de la institucionalidad que está mandatada a proteger a las víctimas.

El mostrarse abiertamente en contra de las conductas de acoso o discriminatorias en este ambiente laboral aún es calificado de «exageración», propia de «personas graves», «sin sentido del humor». Si todavía impera una cultura que concibe el comentario sexista como una broma, donde la ropa que usa una persona es el justificativo para que otra abuse de ella, donde la cercanía, el buen trato, o incluso el flirteo entre dos personas significa una invitación implícita al acto sexual o el otorgamiento del consentimiento sin posibilidad de retracto, si nuestra cultura laboral todavía piensa que es inverosímil que el acoso se produzca entre personas del mismo género, evidentemente los cambios que se requieren trascienden las fronteras del derecho.

Pero, también el derecho tiene sentido y un rol que cumplir en la erradicación de las desigualdades. Esto se relaciona directamente con el diseño de las instituciones democráticas, es decir, se trata de una deficiencia estructural del modelo del Estado y del ordenamiento jurídico, los cuales han respondido históricamente a una concepción androcéntrica de la sociedad y del derecho en particular. Para esto debemos reflexionar sobre quién o quiénes constituyen el sujeto jurídico hoy, el sujeto de derechos, y cómo opera el género en esa construcción; y debemos develar la falsa neutralidad del derecho y con esto su presunta racionalidad, objetividad y universalidad. En este sentido, como dice MacKinnon, una pregunta actual para el feminismo es «¿qué es el Estado desde el punto de vista de las mujeres?» (MacKinnon, 1989, pág. 161).

En el derecho público, la subsistencia de la desigualdad de género también se ve reflejada en la nula consagración de derechos de las mujeres en el texto constitucional, ya que no existe reconocimiento ni garantía constitucional de derechos como la equidad en el salario, los derechos sexuales y reproductivos, la no discriminación por motivo de sexo, entre otros, ni tampoco la debida protección que esos derechos deben tener para ser efectivos. Avanzar en una democracia implica reconocer los derechos humanos de las mujeres y garantizarlos, promoverlos y protegerlos constitucionalmente, de manera que formen parte de nuestro catálogo de derechos y sean exigibles mediante su justiciabilidad.

Necesitamos al derecho público, pero no una legislación de derecho público sesgada. Demandamos deconstruir el derecho que conocemos para dar paso a uno nuevo, en cuya creación deben participar las mujeres. Requerimos medidas para transversalizar la perspectiva de género en el Estado, cuestionar y repensar la distribución del poder para hacerla realmente equitativa, garantizar y promover

los derechos de las mujeres, entre otras, para poder alcanzar una democracia real, especialmente si nos conmina a generar un marco jurídico para la igualdad.

Referencias

- **INE. (2016).** *Segmentación horizontal del mercado del trabajo. Caracterización de la ocupación por sexo.* Santiago.
- **INE. (2018).** *Enfoque estadístico: género e informalidad laboral.* Santiago.
- **MacKinnon, C. (1989).** *Toward a Feminist Theory of the State.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- **Ministerio de Desarrollo Social. (2017).** *CASEN: Equidad de género.* Santiago.

Normativa

- **Ley N° 20.348,** *resguarda el Derecho a la Igualdad en las Remuneraciones.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 19 de junio de 2009.
- **Ley N° 20.005,** *tipifica y sanciona el Acoso Sexual.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de marzo de 2005.

