



Defensoría
del Pueblo

PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER EN EL ESTADO PERUANO

Serie Igualdad y No Violencia N°010
Autonomía Económica
Documento de Trabajo N°003-2019-DP/ADM



PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER EN EL ESTADO PERUANO

Serie Igualdad y No Violencia N°010
Autonomía Económica
Documento de Trabajo N°003-2019-DP/ADM



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N°394-398
Lima-Perú

Teléfono: (511) 311-0300

E-mail: defensor@defensoria.gob.pe

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

Facebook: Defensoría del Pueblo - Oficial

Twitter: @Defensoria_Peru

Línea gratuita: 0800-15-170

Primera Edición: Lima, Perú, setiembre de 2019

El presente documento ha sido elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, a partir de un informe realizado por la Comisionada Valeria Sandra Cárdenas Berdejo, bajo la dirección de la Adjunta para los Derechos de la Mujer, Eliana Revollar Añaños.

Diseño y diagramación: Corporación Gráfica Rodríguez SAC

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-11901.

INDICE

Presentación	6
Introducción	7
1. Marco legislativo	8
1.1 Internacional	8
1.1.1 Normativa que protege el derecho de los y las trabajadoras	8
1.1.2 Normativa específica que protege a las mujeres trabajadoras	10
1.2 Legislación Interna	12
1.2.1 A favor de la maternidad	12
1.2.2 Normas neutras que favorecen a la servidora pública:	14
1.2.3 Otros derechos	16
2. Medidas especiales para acelerar la igualdad en favor de las mujeres	17
2.1 Fundamento	17
2.2 Experiencia internacional	18
2.3 Otras medidas	20
3. Objetivos y metodología	21
3.1 Objetivo general	21
3.2 Objetivo específico	21
3.3 Técnicas e instrumentos	21
3.4 Información cuantitativa	22
3.5 Información cualitativa.	34
4. Conclusiones	43
5. Agenda pendiente	44
6. Anexo	45

Presentación

La Defensoría del Pueblo considera que la búsqueda de la igualdad de oportunidades, condiciones y resultados entre mujeres y hombres, es una línea de trabajo prioritaria cuyo abordaje resulta indispensable para que esa búsqueda alcance sus objetivos en un plazo breve y razonable.

En ese sentido, documentos anteriores y que han precedido la Serie Igualdad y No Discriminación, se han referido a la participación política de las mujeres en el Perú, así como a las barreras a la igualdad en la economía formal e informal desde la perspectiva de las mujeres. En ellos, se han realizado análisis de la situación de la mujer en este importante campo, considerando tanto su autonomía para la toma de decisiones como la autonomía económica, respectiva que le debe ser consecuente.

En esta oportunidad, presentamos la evaluación de la esfera de crecimiento y desarrollo profesional/laboral de la mujer en el Estado; que es el primer llamado a respetar los derechos de las trabajadoras y trabajadores y al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas al respecto.

La investigación, “Participación laboral de la Mujer en el Estado Peruano”, se inscribe por ello en el compromiso de nuestra institución de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y adoptados por la Asamblea General en setiembre de 2015, como parte de la Agenda 2030. Entre ellos, destacan particularmente, el ODS N° 5, referido al logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres, así como el ODS N° 8, que busca alcanzar el trabajo decente y el crecimiento económico, promoviendo el empleo pleno y productivo para mujeres y hombres.

Esperamos que el presente documento, nos permita contar con un enfoque que promueve la adopción de medidas para la adecuada inserción, continuidad y desarrollo laboral de las mujeres en el Sector Público.

Introducción

El desarrollo de la mujer en el ámbito laboral ha sido objeto de estudio desde distintos enfoques, ya que, adicionalmente del ejercicio de los derechos sociales, genera consecuencias que trascienden el ámbito público y llegan a la esfera familiar, ocasionando situaciones en que las mujeres se encuentran en desventaja frente a sus pares trabajadores. Esta situación demanda una especial atención para quienes trabajan por el logro del ejercicio de derechos de las mujeres, desde una perspectiva integral.

De ese modo, al investigar temas vinculados al desarrollo de las mujeres en el ámbito laboral, nos debemos referir –adicionalmente a los derechos laborales– a la prohibición de discriminación, y a las medidas orientadas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Cabe señalar que el escenario se torna complicado cuando el empleador/empleadora resulta ser el propio Estado, especialmente cuando se trata de una organización interna tradicional y rígida, que no necesariamente se comporta de modo amigable hacia la servidora pública, en particular hacia la madre trabajadora, respecto de su desarrollo profesional y laboral.

En ese contexto, el presente informe busca brindar una aproximación a la realidad de las mujeres en el Sector Público, a fin de conocer las principales dificultades que afrontan y los beneficios de los que gozan, con el fin de adoptar medidas específicas para cada caso en particular.

Es importante destacar el trabajo que ha venido realizando la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante SERVIR) en los últimos años en la elaboración de los informes relativos a “La Mujer en el Servicio Civil Peruano”, los cuales han sido fuente principal para la presente investigación. La importancia de su contenido estadístico permite afirmar que dicha problemática empieza a ser visibilizada.

Asimismo, se suma a dicha información, una investigación cualitativa, que aporta experiencias de las vivencias de la maternidad, confrontando con los enunciados declarativos de derechos que reconocen el marco normativo nacional e internacional y justifican o expanden los datos brindados por SERVIR.

Es importante mencionar que existe muy poca información respecto a investigaciones vinculadas a mujeres trabajadoras en el Sector Público en nuestro país, siendo SERVIR, una de las pocas instituciones que cuenta con esta estadística.

1. Marco Legislativo

Esta sección contempla la normativa general con relación a la protección de los trabajadores y trabajadoras en el desarrollo del ámbito laboral y los principales derechos reconocidos al respecto.

1.1. Internacional

1.1.1. Principal normativa que protege el derecho de los trabajadores y trabajadoras

A nivel internacional, los convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) han reconocido no sólo los derechos de los trabajadores al interior de la empresa u organización; sino los factores externos a ellos, que inciden en su desempeño laboral, como la vida familiar. Surge entonces la necesidad de que el trabajo contemple ámbitos que antes se consideraban privados.

En tal sentido, señala que:

“Crecientemente, se reconoce que es necesario proteger el derecho, de quienes integran la familia, a una convivencia diaria, de manera que no tengan que renunciar a ello a causa del exceso de trabajo. En el mismo sentido, se debe garantizar el derecho de la madre a acceder y permanecer en el mercado de trabajo; del padre a participar en la convivencia familiar y los cuidados, de los hijos e hijas a recibir cuidados y educación, de la población adulta mayor y otras personas dependientes a permanecer con la familia si así lo desean. Esto no puede ser sólo abordado desde la esfera privada. Las nuevas fronteras entre el trabajo productivo y reproductivo involucran necesidades frente a las cuales el Estado debe dar una respuesta, tanto mediante la entrega directa de servicios o la organización de sistemas que garanticen la provisión privada”

En ese contexto, se encuentran los siguientes convenios internacionales, que han sido suscritos por el Estado peruano:

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT). Trabajo y familia. Hacia nuevas formas de conciliación con co responsabilidad social. Santiago, 2009, p.35)

Cuadro 1.

Tratado	Temática	Año	Suscripción Perú	Cláusula Relevante
Convenio N° 100	Igualdad de remuneración	1951	1960	Se señala que todo miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Art. 2).
Convenio N° 111	Discriminación en el empleo y ocupación	1958	1970	Se alude a que “Discriminación” comprende: (a) 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; (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación (Art. 1).
Convenio N° 156	Trabajadores con responsabilidades familiares	1981	1986	Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales (Art. 3).
Convenio N° 183	Protección de la maternidad	2000	2016	Además de reconocer la licencia y las prestaciones económicas por maternidad (Art. 4 y 6), prohíbe al empleador que despida a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia (Art. 8). Se reconoce que la jornada laboral puede ser interrumpida (Art. 10).

Fuente: Convenios Internacionales de la OIT
Elaboración: Defensoría del Pueblo

1.1.2. Normativa específica que protege a las mujeres trabajadoras

En esta sección se contemplará la normativa que es de especial protección para las mujeres trabajadoras.

Por otro lado, la Convención para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1979, fue suscrita por el Perú en el año 1981.

En dicho instrumento internacional, los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

De este modo, respecto a la discriminación en el empleo, el artículo 11 de la citada Convención señala que:

- Los Estados parte tomarán las siguientes medidas para asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

Cuadro 2.

El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo.
El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.
El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.
El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.
El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

Fuente: Convención para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer
Elaboración: Defensoría del Pueblo

- A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Parte tomarán medidas adecuadas para:

Cuadro 3.

Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil.

Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales.

Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia, con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública; especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños

Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Fuente: Convención para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto a las medidas de discriminación positiva, el artículo 4 de la citada convención señala que la adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, no se considerará discriminación; precisando, asimismo, que la adopción por los Estados Parte de medidas especiales, encaminadas a proteger la maternidad, no se considerará discriminatoria.

Sobre el particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el numeral 8 de la Recomendación General N° 25, detalla que:

“(…) un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar estas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”.

En tal sentido, toda medida que se dirija a lograr la igualdad fáctica entre hombre y mujer, incluso si otorga beneficios específicos a las mujeres, no se considerará discriminatoria, atendiendo a que el fin último de la misma es la búsqueda de la igualdad real.

1.2. Legislación Interna

1.2.1. A favor de la maternidad

Nuestra legislación interna ha sido modificada en los últimos años, a fin de mejorar la situación de los derechos laborales. Un hito importante ha sido la suscripción del Convenio 183 de la OIT, Convenio sobre la protección de la maternidad, el 09 de mayo del 2016. A partir de ahí se emitió la Ley N° 30709 en el año 2017, la cual expresamente se pronuncia sobre el período de la protección contra el despido por maternidad, precisando que abarca el período de lactancia.

Al respecto, conviene mencionar que el Convenio N° 183 remite al desarrollo legislativo interno el período de protección que ampara a la madre trabajadora luego de su reinserción al centro de labores. De este modo, en nuestra legislación, el período de lactancia abarca hasta que el/la niño/a cumpla 1 año de edad², por lo que durante este período la madre trabajadora no puede ser despedida.

Sin perjuicio de ello, cabe acotar que la citada Ley N° 30709 es expresa, pero una interpretación similar podía desprenderse, incluso, desde la promulgación de la Ley N° 30367, del año 2015, la cual indicaba que el despido era nulo cuando tenía por motivo el embarazo, nacimiento, y sus consecuencias o la lactancia. Sin embargo la redacción completa del artículo se prestaba a confusiones, ya que posteriormente señalaba que el despido era nulo si se producía en cualquier momento del período de gestación o dentro de los noventa días posteriores al nacimiento, por lo que otra interpretación posible, era que el período de protección sólo alcanzaba a los noventa días posteriores al nacimiento³. No obstante, debe precisarse que esta última interpretación, al ser contraria a la madre trabajadora, no sería viable, al contravenir el numeral 3 del artículo 26 de la Constitución Política del Perú, que consagra el principio de la interpretación favorable al trabajador o trabajadora en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Desde este análisis, la Ley N° 30709 zanja cualquier duda y reconoce un período de protección favorable a la madre trabajadora, refiriéndose no sólo al despido sino a la prohibición de no renovación del contrato, lo cuales de suma importancia considerando que en nuestro país el empleo formal con beneficios laborales no es la regla sino la excepción, siendo los contratos temporales la modalidad de trabajo más frecuente. En el sector Público, los contratos administrativos de servicios (CAS), que como se verá más adelante, constituyen el 20% de la modalidad laboral bajo la cual se encuentran contratadas las servidoras públicas, han significado la no renovación de contratos a mujeres embarazadas o madres trabajadoras en diferentes instituciones del Estado. Dicha práctica ha sido objeto de diversas quejas en la Defensoría del Pueblo .

En el cuadro que presentamos a continuación, se recoge la principal normativa a nivel interno referente a protección y derechos específicos que alcanzan a la madre trabajadora.

² De conformidad con la Ley N° 27240 y sus modificatorias.

³ En ese sentido, juristas como Jorge Toyama se pronunciaron respecto a que la protección a la madre trabajadora contra el despido durante el período de lactancia, se da desde la Ley N° 30367, en atención a dicho principio constitucional. En: LA LEY, 28 de noviembre de 2015. <https://laley.pe/art/2937/-la-proteccion-contra-el-despido-ahora-se-extiende-a-todo-el-periodo-de-lactancia-rdquo->

⁴ Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2014). Informe N° 009-2014-DP/ADM, p. 109.

Cuadro 4.

Ley	Temática	Año	Detalle
Ley N° 30367	Licencia pre y post natal	24/11/2015	49 días de licencia pre natal y 49 días de licencia post natal
Ley N° 29992	Licencia post natal por hijo con discapacidad Licencia post natal parto múltiple	07/02/2013	Se amplía en 30 días naturales el descanso post natal, en ambos supuestos, parto múltiple o hijo con discapacidad.
Ley N° 26790	Subsidio por maternidad Subsidio por lactancia	16/05/1997	Reconoce la prestación económica de maternidad, equivalente a los meses en que se hará uso de la licencia Reconoce la prestación económica, ascendente a S/ 820.00, con el fin de contribuir con el cuidado del recién nacido.
Ley N° 27240 (Modificaciones: Ley N° 27591, Ley N° 27403, Ley 28731)	Hora de lactancia	23/12/1999	Se reconoce el derecho de 1 hora diaria de permiso por lactancia, hasta que el niño tenga 1 año de edad.
Ley N° 29896	Implementación de lactarios	07/07/2012	Establece la implementación de lactario en instituciones en que laboren 20 o más mujeres en edad fértil.
Ley N° 30367	Protección contra el despido arbitrario	25/11/2015	Establece que es nulo el despido que tenga por motivo el embarazo, su nacimiento, y sus consecuencias o la lactancia, si el despido se produce en cualquier momento del período de gestación o dentro de los noventa días posteriores al nacimiento.
Ley N° 30709	Prohibición de despido y no renovación No discriminación remunerativa	27/12/2017	Se prohíbe el despido y no renovación de contrato por motivos vinculados con la condición del embarazo o el período de lactancia por motivos vinculados con la condición de embarazo o en período de lactancia en el marco de lo previsto en el Convenio OIT 183 sobre protección de la maternidad Las remuneraciones que corresponden a cada categoría las fija el empleador sin discriminación.
Reglamento Decreto Supremo N°002-2018-TR	No renovación	07/03/2018	No renovación de contratos sujetos a modalidad o a plazo fijo No se considera una práctica contraria a la prohibición contenida en el artículo 6 de la ley, la no renovación del contrato de trabajo sujeto a modalidad o a plazo fijo en los casos en los cuales desaparezca la causa que justificó la contratación temporal.

Fuente: Legislación nacional

Elaboración: Defensoría del Pueblo

1.2.2. Normas neutras que favorecen a la servidora pública:

Existen otras normas que, si bien no están dirigidas a mujeres trabajadoras, indirectamente inciden en ellas. Estas son las referidas a las labores de cuidado de niños o miembros del grupo familiar en grave estado de salud, que repercuten indirectamente en las mujeres, al ser ellas las que mayoritariamente se encargan de dichas labores, por la tradicional distribución existente, en la que se asigna al hombre el espacio público y productivo, y a la mujer el espacio privado y reproductivo.

Así, de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en su informe sobre brechas de género en el uso del tiempo, en tanto un hombre que tiene un trabajo, dedica en promedio 16 horas y 16 minutos a las labores de cuidado a la semana, las mujeres que laboran fuera del hogar, dedican, en promedio, 37 horas y 6 minutos a la semana, a lo mismo.⁵

Se ha considerado en este rubro, conforme lo señala el cuadro a continuación, el fraccionamiento y adelanto de las vacaciones, que normalmente lo utilizan las servidoras tanto para cubrir imprevistos familiares que no constituyen causal de licencia, como para coincidir en espacios familiares como vacaciones escolares y espacios propios de una conciliación de la vida laboral y familiar.

⁵ Brechas de Género en Uso del Tiempo. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Lima, 2011, p. 34. En tanto un hombre que tiene un trabajo, dedica en promedio 16 horas y 16 minutos a las labores de cuidado, las mujeres que laboran fuera del hogar realizan en promedio 37 horas y 6 minutos a la semana.

Cuadro 5.

Ley N° 30012	Licencia por grave enfermedad o accidente grave de familiar directo	17/04/13	Licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave.
Reglamento Decreto Supremo N° 008-2017-TR		31/05/17	
Decreto Legislativo N° 1405	Establece regulaciones para que el disfrute del descanso vacacional remunerado favorezca la conciliación de la vida laboral y familiar.	12/09/2018	Regula el fraccionamiento y adelanto de vacaciones
Decreto Supremo N° 002-2019-TR (Sector privado)	La reglamentación sólo ha regulado lo concerniente al sector privado	05/02/2019	
Ley N° 30119	Licencia por asistencia médica y/o terapias de rehabilitación de hijo	03/12/13	Licencia a trabajadores con hijos menores de edad con discapacidad, hijos menores de edad con discapacidad sujetos a su tutela, o mayores con discapacidad en situación de dependencia, sujetos a curatela.
Reglamento. Decreto Supremo N° 013-2017-TR		27/07/17	Hasta 56 horas alterna o consecutivamente
Ley N° 30709	Compatibilidad de la vida personal, familiar y laboral	27/12/2017	La entidad empleadora garantiza un trato digno, un clima laboral con base en el respeto y la no discriminación, la compatibilidad de vida personal, familiar y laboral.
Decreto Legislativo N° 1408	Conciliación de responsabilidad familiar con el derecho al trabajo.	12/09/2018	10.1 El Estado y las entidades privadas implementan acciones que permitan a las personas conciliar y armonizar sus responsabilidades familiares y su derecho al trabajo. 10.2 El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los tres niveles de gobierno, impulsan normas, estrategias y acciones dirigidas a conciliar la vida familiar con el derecho al trabajo. 10.3 Los servicios de cuidado diurno, vespertino, comunitario, lactarios u otros servicios se adecúan a los criterios estratégicos que establece el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para contribuir a la conciliación de la vida familiar y el trabajo.

Fuente: Legislación nacional
Elaboración: Defensoría del Pueblo

1.2.3. Otros derechos

En el caso de la licencia por paternidad, si bien se dirige a los servidores varones, favorece a las servidoras madres, toda vez que incentiva el principio de corresponsabilidad familiar, principio por el cual se propugna la distribución igualitaria de las tareas domésticas y de cuidado entre los hombres y las mujeres al interior de las familias como un elemento clave para el desarrollo de las personas y de las familias en sí mismas⁶.

Cuadro 6.

Ley N° 30807	Licencia por paternidad	05/07/2018	Se otorgan 10 días calendario de licencia
---------------------	-------------------------	------------	---

Fuente: Legislación nacional
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Merece especial atención la Guía de Buenas Prácticas en materia de Conciliación del Trabajo y la Vida Familiar y Personal, aprobada por Resolución Ministerial N° 048-2014-TR, que si bien se dirige al sector Privado, puede servir como guía en el sector Público.

“De la misma forma, el Estado como empleador también puede desarrollar medidas que promueven la conciliación entre el trabajo y la vida familiar y personal de sus trabajadores (as). Por esta razón, los criterios contenidos en esta Guía podrán ser de mucha utilidad para las entidades estatales”⁷.

Así, conviene destacar tres tipos de medidas de conciliación contempladas en la citada Guía:

Cuadro 7.

Respecto a la gestión del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> · Horarios escalonados y variables: Establecer diferentes horarios de ingreso y salida, de acuerdo a la necesidad de los servidores. · Jornada concentrada (trabajar más horas varios días a la semana para compensar medio día libre)
Respecto al lugar de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> · Asignación de labores a un local del centro de labores cercano a casa. · Implementación de teletrabajo temporal o alternado. · Uso de software especializado, sistemas de conversación virtual, teleconferencias.
Respecto a las medidas de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> · Brindar información a los servidores sobre centros de cuidado de niños, guarderías, cercanos al lugar de trabajo. Gestionar algún tipo de convenio con ellos. · Brindar información sobre agencias de empleo vinculadas a trabajadoras del hogar. · Generar programas de vacaciones útiles en los centros de trabajo. · Brindar capacitaciones sobre uso y manejo del tiempo, estrés y ansiedad.

Fuente: Guía de Buenas Prácticas en materia de Conciliación del Trabajo y la Vida Familiar y Personal
Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁶ Literal d) del artículo 4 del Decreto legislativo N° 1408.

⁷ “Guía de Buenas Prácticas en materia de Conciliación del Trabajo y la Vida Familiar y Personal”, p.5

2. Medidas especiales para acelerar la igualdad en favor de las mujeres

Se denominan medidas de “discriminación positiva” o “discriminación inversa” a aquellas acciones a través de las cuales el Estado establece reservas rígidas, asignando un número o porcentaje en beneficio de cierto grupo socialmente en desventaja, a fin de favorecerlo. Ello se produce en contextos de especial escasez (listas electorales, puestos de trabajo, acceso a universidades), motivo por el cual los beneficios que reportan estas medidas tendrán como ineludible contrapartida, generar un perjuicio para otros grupos de personas⁸.

2.1. Fundamento

- La Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW en su artículo 4 párrafo 1 señala que:

“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

Asimismo, señala en el segundo párrafo del citado artículo 4, que:

“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria”.

- De igual modo, el numeral 2 del artículo 4 de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, reconoce como rol del Estado adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.
- En consecuencia, existe fundamento legal para que el Estado adopte medidas de discriminación positiva a favor de las servidoras madres, con miras a lograr su inserción y desarrollo laboral.
- Sin embargo, conviene evaluar la pertinencia de dichas medidas, a partir de las adoptadas en otros países y de lo que señalan las servidoras en las entrevistas, aspecto que se verá en el siguiente capítulo.

- Cabe señalar que existen quienes cuestionan la idoneidad de estas medidas. Precisan que la tendencia de la legislación y el debate sobre políticas públicas ha sido alejarse de las cuotas rígidas y exógenas hacia otros pasos proactivos que podrían generar resultados endógenos de manera similar, como, por ejemplo, un sistema de subsidios al empleo femenino⁹.

2.2. Experiencia internacional

Cabe señalar que a partir de la experiencia comparada, las medidas adoptadas por los Estados a favor de la inserción y permanencia laboral de las mujeres, no se han basado en medidas de discriminación positiva, independientemente de existir el marco jurídico para ello.

En vez de eso, se han adoptado distintos tipos de intervenciones traducidas en políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, en un sentido amplio, es decir, abarcando otros aspectos además del desarrollo laboral de la mujer en el ámbito público.

De ese modo, tomaremos la clasificación utilizada por la doctrina de estudios sociales¹⁰, respecto a las distintas políticas de conciliación:

Cuadro 8.

Políticas	Contenido
Secuenciales	Medidas que protegen la seguridad de los ingresos durante los tiempos–mensuales, semanales o diarios– destinados a los cuidados. Licencias por maternidad, por paternidad y parentales, subsidios, y políticas de flexibilidad horaria y de trabajo de tiempo parcial.
Desfamiliarización	Transferencias y servicios que delegan responsabilidades de cuidado desde las familias – y concretamente desde las mujeres– a servicios con alguna intervención estatal Incluye servicios de cuidado públicos
Contratación de cuidados	Contratación de cuidados provistos de manera remunerada desde el hogar. Ello no se refiere al ámbito público sino a las trabajadoras del hogar.

Fuente: Doctrina de estudios sociales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁸ REY, Fernando. El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1954/4.pdf>. Consulta: 13 de junio de 2019

⁹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La Participación Laboral Femenina en México y Perú, 2019, p.52

¹⁰ BLOFIELD Merike y MARTINEZ Juliana. Trabajo, Familia y Cambios en la Política pública de América latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. En REVISTA CEPAL N° 114. Diciembre 2014, p.109

En este marco de medidas, de acuerdo a un estudio de cinco países de la región, Uruguay, Costa Rica, Chile, Brasil y Argentina, se evidenció que las medidas adoptadas, en su mayoría se referían al cumplimiento de las licencias por maternidad y paternidad, con relación a las 14 semanas que señala la Organización Internacional de Trabajo como período mínimo. De acuerdo a dicho estudio, sólo Argentina se encontraba por debajo de dicho período, reconociendo 90 días.

Sin embargo, más allá de la licencia, resulta pertinente traer a colación las medidas vinculadas a la implementación de servicios de cuidado en países de la región.

Así, en Chile, Brasil y Argentina existe la obligatoriedad de que las empresas con cierto número de trabajadoras (20, 30 y 50, respectivamente) cuenten con servicios de cuidado infantil.

En nuestro país, el Decreto Supremo N° 002-2007-MIMDES, dispone la implementación y funcionamiento de servicios de cuidado diurno de cuna o “wawa wasi” institucional en las entidades de la Administración Pública, en cuyas sedes laboren y/o presten servicios más de 50 mujeres en edad fértil y/o donde los trabajadores requieran del servicio de cuidado diurno para sus hijos, en un número no menor de 16 niñas y niños. Sin embargo, al condicionar su implementación al presupuesto de cada entidad, en la práctica no se viene cumpliendo en todas las entidades.

De acuerdo con la información obrante en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, al 2012¹¹, las siguientes entidades contaban con centros de educación inicial, cunas o guarderías:

- 7 en Ministerios: Salud, Transporte y Comunicaciones, Trabajo, Agricultura, Relaciones Exteriores y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 7 en hospitales o institutos del Sector Salud.
- 5 a nivel nacional en la Policía Nacional del Perú, en el Sector Interior.
- 1 en SENCICO (Sector Vivienda).
- 1 en Banco de la Nación (Sector Economía y Finanzas).
- 1 en INABIF (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)
- 1 en INEI (Presidencia del Consejo de Ministros)
- 1 en el Poder Judicial
- 1 en el Ministerio Público

Posteriormente, el programa “Wawa Wasi”, se adscribe al Programa “Cuna Más”. Luego de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social¹² se otorga especial énfasis a las cunas para personas en situación de pobreza, sobre los wawa wasi institucionales, priorizándose la política de reducción de pobreza sobre la vinculada a la conciliación de vida laboral y familiar.

¹¹ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. V Informe del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. 2012, P. 36. Disponible en: https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/informes/v_informe_avances_igualdad.pdf Consulta: 10 de junio de 2019.

¹² Ley N° 29792

Sobre este punto, debe señalarse que el Decreto Legislativo para el Fortalecimiento y Prevención de la Violencia en las Familias¹³, de setiembre de 2018, se refiere de modo general a los servicios de cuidado diurno, vespertino y comunitario, precisando que se adecúan a los criterios estratégicos que establece el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para contribuir a la conciliación de la vida familiar y el trabajo.

2.3. Otras medidas

Otro ejemplo de medidas adoptadas en España¹⁴, a nivel de regulación legal y fomento de buenas prácticas, son las siguientes:

- Regulación: “Ley de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar”, la cual regula licencias por maternidad, paternidad, permisos, atención a familiares enfermos y reducción de jornada para atención a hijos menores de 6 años.
- Ayudas fiscales: Se concede 100 euros mensuales a mujeres ya integradas al mercado laboral con hijos menores de 3 años. Préstamos y ayudas a mujeres para que se establezcan como trabajadoras o empresarias autónomas.
- Rebajas en las cotizaciones a la seguridad social para las empresas que incorporen mujeres en determinadas circunstancias.
- Medidas puntuales de gobiernos territoriales, tales como creación de guarderías o ampliación del horario escolar.

En consecuencia, advertimos que los esfuerzos de los Estados tendientes a favorecer la inclusión y desarrollo laboral de las mujeres, se destinan en su mayoría a implementar medidas contenidas en políticas secuenciales que fomenten la conciliación de vida laboral y familiar.

¹³ Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1408, de fecha 12 de setiembre de 2018

¹⁴ DE PABLOS ESCOBAR, Laura. Participación Laboral Femenina. Análisis de los Factores Determinantes. La importancia de la educación. Universidad Complutense de Madrid, 2004, p.2

3. Objetivos y metodología

Esta sección incluye una descripción de la metodología empleada: los objetivos del estudio, la información cuantitativa proveniente de SERVIR, así como la información cualitativa, la composición de la muestra y los instrumentos utilizados.

3.1. Objetivos Generales

- Analizar la situación de las mujeres respecto a su participación laboral en el sector público: Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y municipalidades.
- Formular propuestas al Estado Peruano respecto de las medidas a adoptar, para fomentar la participación laboral de la mujer.

3.2. Objetivos Específicos

- Evidenciar la brecha existente entre las servidoras del sector público, con relación a los servidores, a partir de la información brindada por SERVIR.
- Evaluar las medidas que podrían darse para fomentar la participación laboral de la mujer en el Estado.
- Identificar la normativa existente, a nivel internacional y nacional, de protección a la mujer trabajadora.
- Reflexionar sobre la percepción de discriminación por la situación de mujer y maternidad percibida por las servidoras.

3.3. Técnicas e instrumentos

- Con relación a la investigación cuantitativa, se contó con la información brindada por el ente rector en materia de servicio civil.

Durante los años 2018 y 2019, la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha elaborado el informe “La Mujer en el Servicio Civil Peruano”, el cual analiza un conjunto de indicadores que reflejan el rol de la mujer en el servicio civil peruano durante el período 2004-2017, en el marco de las políticas de Estado que buscan promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La presente investigación se sustentará en los datos contenidos en ambos documentos.

- Con relación a la investigación cualitativa

A fin de poder obtener un mayor detalle de la información contenida en los informes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se realizó una investigación empleando métodos de investigación cualitativos (entrevista a profundidad).

De ese modo, se entrevistó a 20 (veinte) servidoras públicas que son madres, con experiencia en el Estado, en particular sin cargo directivo, que no pertenecen a carreras especiales y con nivel de educación superior completo, que es el grupo mayoritario de servidoras en el sector público de acuerdo a lo ya indicado en los informes de SERVIR.

El objetivo de estas entrevistas fue saber cómo habían percibido la relación entre el sector Público y la vivencia de su maternidad, tanto en lo concerniente a derechos legales como a las subjetividades de sus jefes directos y del entorno.

Presentamos las preguntas que les fueron realizadas, así como el consolidado de las respuestas principales en un cuadro. Además, extractos de las respuestas brindadas por las entrevistadas en un texto aparte, sobre preguntas que requerían mayor desarrollo, sobre si han sentido discriminación y si consideraban que el sector Público es amigable con la madre trabajadora.

3.4. Información Cuantitativa

Sobre la base del Informe “La Mujer en el Servicio Civil Peruano”, del año 2019, elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, presentamos los datos que consideramos relevantes para los fines de la presente investigación.

- **Información general**

La presencia de la mujer en el servicio civil ha ido en aumento durante el período 2004-2017. En un período de trece años, se ha incrementado en cuatro puntos porcentuales, de 43 a 47%; por lo que puede decirse que en el sector público prácticamente se ha logrado la paridad, en comparación con el sector privado, como puede verse a continuación:

Cuadro 9.

SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
5 de cada 10 servidoras son mujeres 46.9 % de servidores/as en el sector público son mujeres	3 de cada 10 trabajadoras son mujeres 35.3% de servidores/as en el Sector Privado son mujeres
Mujeres jefas de hogares: 24%	Mujeres jefas de hogares: 13.5%

Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Con relación al rango de edades, debe señalarse que la mayor cantidad de servidoras se ubica en el grupo etáreo de 30 a 44 años de edad, seguido muy de cerca por las servidoras de 45 a 64 años de edad, conforme se muestra a continuación:

Cuadro 10.

Rango de edad de las servidoras públicas que prestan servicios en el Estado (Año 2017)	Porcentaje
14-29 años	19.7 %
30 -44 años	41.0 %
45-64 años	37.4 %
65 años a más	1.9 %

Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

• Carrera a la que pertenecen las servidoras públicas

Debe señalarse que si bien se observa una mayor participación laboral femenina en el sector público, el mayor grupo de mujeres se encontraba concentrado en las carreras especiales, 30%, en los regímenes laborales generales de la carrera pública, como el Decreto Legislativo N° 276 –Ley de Bases de la Carrera Administrativa–, N° 728, que regula el régimen laboral de la actividad privada o N° 1057– Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Dentro de las carreras especiales, en el sector Salud, están las enfermeras y en el sector Educación, las profesoras, siendo importante precisar que dichas profesiones son mayoritariamente femeninas, y se encuentran vinculadas a las labores de servicio y cuidado¹⁵. De este modo existe una vinculación entre los roles tradicionalmente asumidos por mujeres y hombres y la naturaleza de las profesiones a la que se dedican.

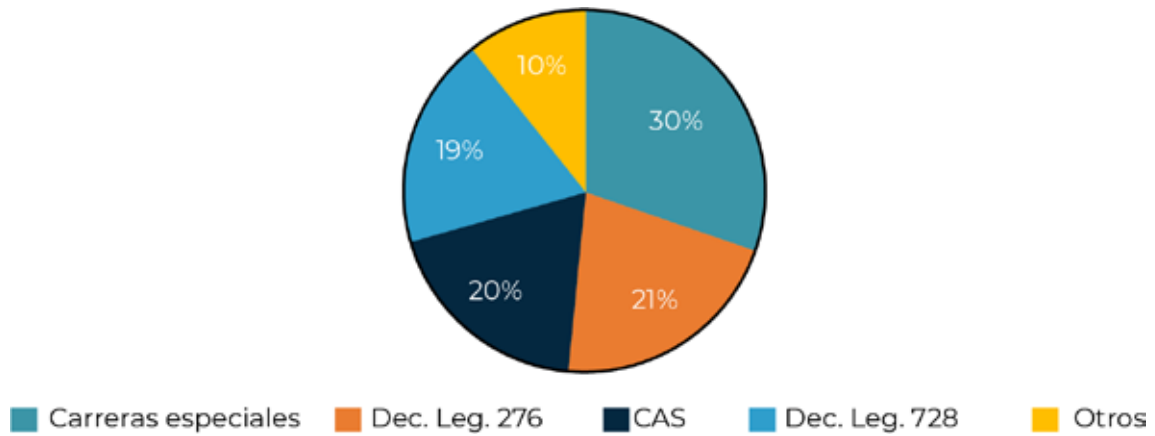
*“Así, por ejemplo, se asocia lo femenino a la emoción, el sacrificio y la renuncia, mientras que lo masculino es asociado con la agresividad, la fuerza y la competencia. Estas características aparentemente “naturales” de las mujeres se consideran más afines a las labores de cuidado de otros, (...)”*¹⁶

¹⁵ De acuerdo a la información brindada por ANDINA, de fecha 12 de mayo de 2018, el 90% de enfermeras son mujeres, y sólo el 10% son hombres. En: <https://andina.pe/agencia/noticia-mas-89-mil-profesionales-de-enfermeria-celebran-su-dia-el-peru-709747.aspx>.

Asimismo, el 63,6% de los profesores en el país son mujeres; y sólo el 36,4% hombres, de acuerdo a la información brindada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI el 06 de julio de 2018. En : <https://elperuano.pe/noticia-el-63-6-de-profesores-el-peru-son-mujeres-67931.aspx>

¹⁶ Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, ob. cit. p. 56.

Gráfico 1.
SERVIDORAS SEGÚN RÉGIMEN LABORAL



Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

• Formación académica de las servidoras

Cuadro 11.

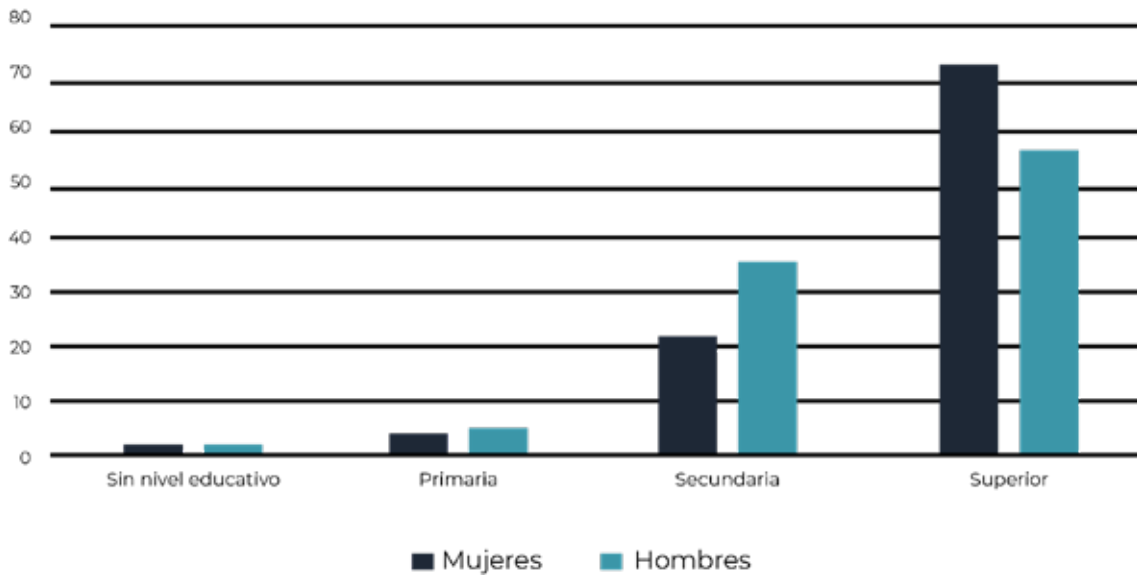
	MUJERES	HOMBRES
SIN NIVEL EDUCATIVO	1.6%	1.4%
PRIMARIA	3.7%	5.2%
SECUNDARIA	22%	36.1%
SUPERIOR	73%	57.4%

Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con dicha información, el número de mujeres con educación superior completa, supera considerablemente al de los varones. Si bien en el año 2017 la diferencia se ha reducido en comparación con el 2016¹⁷, en el cual las cifras de mujeres con educación superior completa alcanzaban 76%, es evidente el alto nivel de formación académica de las mujeres en el Sector Público, como se advierte en el siguiente cuadro:

¹⁷ Dicha información se encontraba contenida en el Informe "La Mujer en el Servicio Civil 2018".

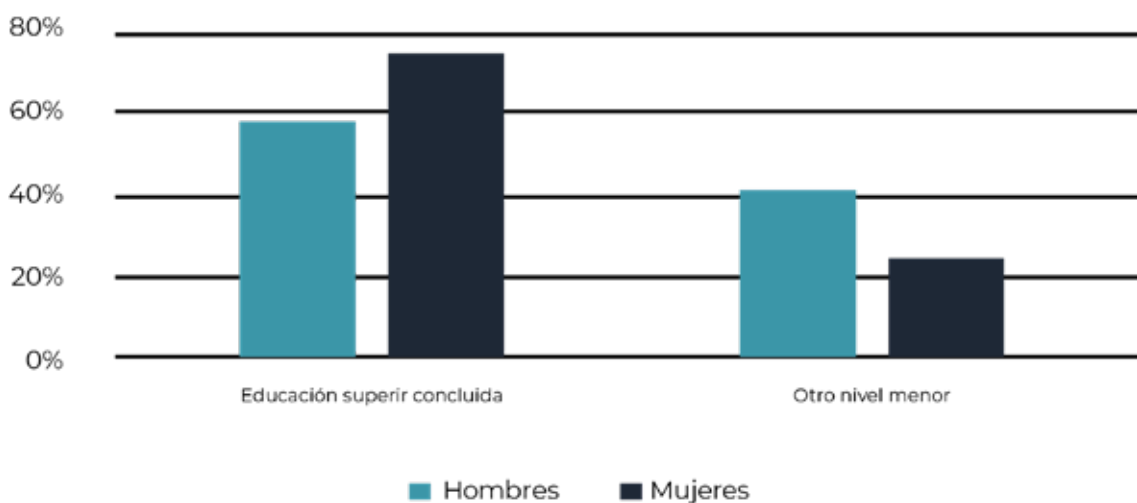
Gráfico 2.
NIVEL EDUCATIVO



Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Así, tenemos que aproximadamente 3 de cada 4 mujeres en el sector Público, presentan educación superior completa, en tanto que sólo 2 de cada 4 hombres tienen dicho nivel de formación educativa. A fin de reflejar dicha comparación, se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico 3.
NIVEL DE FORMACIÓN



Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

- **Acceso a posiciones directivas**

De acuerdo a lo señalado en el artículo 58 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el puesto de directivo público es aquél que tiene funciones de **organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo**, vela por el logro de objetivos asignados y supervisa el alcance de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad.

Debe mencionarse que en el modelo en el que las entidades ya hayan concluido el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, y éste se encuentre implementado, se aplican las reglas que disponen que los directivos públicos deben ingresar por concurso público, pudiendo ser servidores de confianza sólo hasta un límite de 20%.

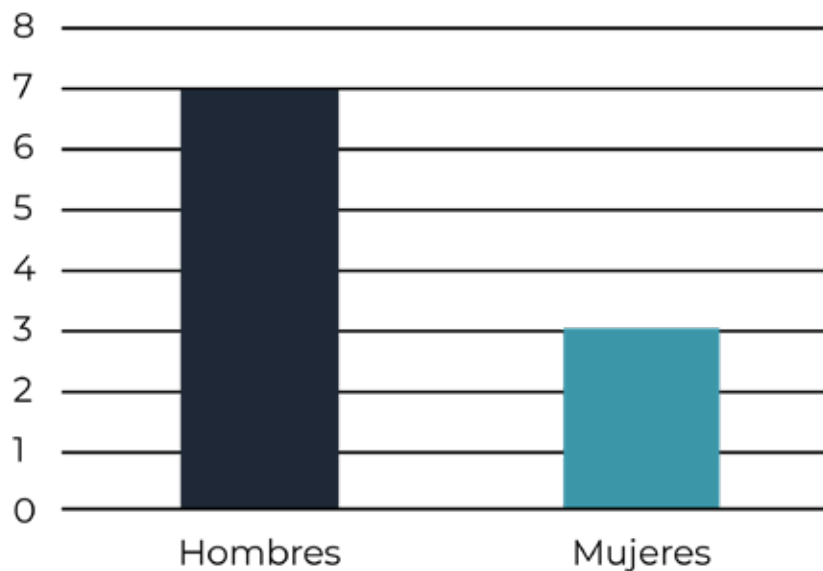
Sin embargo, actualmente las entidades públicas se encuentran aún en proceso de tránsito al nuevo régimen, por lo que ello aún no es de aplicación, y la forma de ingreso del personal directivo se realiza de conformidad a lo regulado por su propia normativa –en el caso de organismos constitucionales autónomos, por lo establecido en la legislación, y en el caso de otras entidades, por lo señalado en sus documentos internos de gestión. En tal sentido, el ingreso de un gran número de directivos públicos se realiza sin concurso público de méritos, mediante designación. Es decir, tienen la calidad de servidores de confianza designados por funcionarios públicos de más alto nivel.

Adicionalmente, debe considerarse que tradicionalmente los puestos directivos han sido ocupados por hombres, tanto en el sector privado como en el público. En efecto, según un estudio realizado por Women Ceo Perú, Centrum y PWC, las mujeres en posiciones directivas en las empresas que cotizan en el mercado de valores representan sólo el 9,2% al año 2018, mejorando las cifras con relación a lo ocurrido en los años 2016 y 2012, en los cuales las cifras eran de 8.9 %, y 7.4 % respectivamente¹⁸.

De acuerdo a lo señalado en el informe de SERVIR, con relación a las posiciones directivas, debe precisarse que sólo 3 de cada 10 posiciones son ocupadas por mujeres, mostrándose una diferencia marcada en desmedro de ellas.

¹⁸ Women Ceo Perú, Centrum y PWC. Primer Estudio sobre Mujeres Miembros de Directorios de las Empresas en el Mercado de Valores Peruano 2018. Lima, noviembre 2018, p.8.

Gráfico 4.
ACCESO A POSICIONES DIRECTIVAS



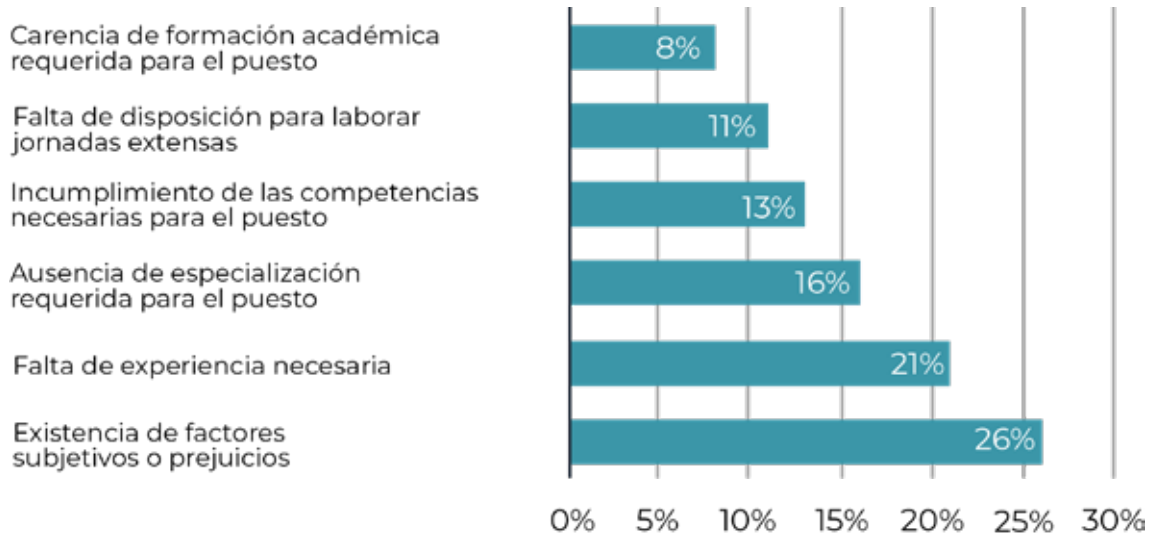
Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es interesante confrontar la presente información con la señalada en el punto anterior, vinculada al nivel de formación de servidores y servidoras. Ello evidencia que, no obstante que 3 de cada 4 mujeres, tienen educación superior completa, sólo 3 de cada 10 posiciones directivas son ocupadas por ellas.

Debido a ello, cobra especial relevancia, el cuadro mostrado a continuación, que indica las razones que habrían alegado las entidades públicas para explicar el acceso inequitativo de las servidoras civiles a puestos de dirección¹⁹.

¹⁹ De acuerdo a la información contenida en el Informe de la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el año 2018, dicha información fue brindada por 17 entidades públicas.

Gráfico 5.
**RAZONES PARA EL ACCESO INEQUITATIVO DE LAS
SERVIDORAS A PUESTOS DE DIRECCIÓN**



Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El presente cuadro revela que aún existen criterios altamente subjetivos en los empleadores; como que la razón de no promover o encargar un puesto directivo a una servidora mujer es la existencia de prejuicios; (respuesta dada por 1 de cada 4 entrevistados), lo que evidenciaría razones injustificadas para que la mujer vea restringidos sus derechos.

Ahora bien, si a ese 26% se le suma el 8% que indica que existe “carencia de formación académica requerida para el puesto”, hecho que consideramos poco probable dado que el universo de mujeres con estudios superiores completos es marcadamente más alto que en los hombres, tenemos que un 34% no justifica objetivamente la restricción de las mujeres a puestos directivos.

Respecto a la “falta de experiencia necesaria”, consideramos que esta se deriva de la constatación anterior, es decir, si no se otorga a las mujeres cargos directivos de menor nivel (sub direcciones, direcciones de menor nivel organizacional), ella nunca tendrá la experiencia requerida para cargos directivos de mayor nivel (direcciones generales, alta dirección).

Merece especial atención la causa: “falta de disposición para laborar jornadas extensas”, que consideramos constituye una de las causales originarias que trae como consecuencia, “la ausencia de especialización requerida para el puesto”, ya que si las servidoras no disponen de tiempo para laborar jornadas extensas, tampoco lo dispondrán para emplear horas fuera del horario laboral para capacitarse. Esta causal, está íntimamente relacionada con la conciliación de la vida laboral y familiar y las políticas institucionales que deben implementarse para alcanzar un real y efectivo goce de los derechos para las mujeres.

Este aspecto relativo a la pertinencia en los horarios en que se venían dando los programas de capacitación, fue advertida por la Defensoría del Pueblo en el “Sétimo Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres”, al señalar que:

“Por ejemplo, los cursos de capacitación se dan en la mayoría de veces después del horario normal de trabajo, lo que dificulta que las mujeres que tienen hijos/as puedan acceder a estas capacitaciones ya que la mayoría de veces son ellas quienes, por patrones social y culturalmente arraigados, están encargadas del cuidado de sus hijos/as, por lo que seguir esta capacitación en horas fuera de la oficina les impediría realizar esta labor.

Teniendo en cuenta este contexto, una interpretación desde el principio de igualdad de oportunidades no podría dar por supuesto que hay problemas o cuestiones indiferentes desde la perspectiva de la igualdad de género, ya que la identificación inicial de estas circunstancias permitiría precisamente diagnosticar estas diferencias y disparidades en razón de género. En consecuencia, se podrían implementar programas de capacitación, y por ende facilidades para su acceso que permitan a las mujeres y hombres participar en la labor de desarrollo de la institución; y desarrollo personal; además de beneficiarse de ella por igual. Es más, cabe tener en cuenta que “las necesidades institucionales” a las que deben responder las capacitaciones, tiene que ser definidas teniendo en cuenta el principio de igualdad de oportunidades a que se refieren expresamente la LIO, PLANIG y el PNDH”²⁰.

Con relación al “incumplimiento de las competencias necesarias para el puesto”, debe entenderse que las competencias se refieren a “las características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desempeño laboral exitoso, involucra de forma integrada el conocimiento, habilidades y actitudes, las cuales son el factor diferenciador dentro de una organización y contexto determinado”²¹. De ahí que, al ser comportamientos externos que no responden al conocimiento y formación académica, correspondería determinar si ese 13% que alega que las mujeres no tienen las competencias para ocupar cargos directivos, no constituiría un grupo cuyo criterio podría subsumirse en algún prejuicio vinculado a que las mujeres ejerzan cargos directivos.

²⁰ Sétimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2014), ob. cit, p. 74-75.

²¹ De conformidad con lo señalado en la Resolución N° 100-2015-SERVIR-PE

• Brechas salariales

Respecto a las brechas salariales entre mujeres y hombres es importante señalar que el análisis realizado por SERVIR no fue puesto por puesto, sino que se evaluaron de forma general los ingresos de hombres y mujeres, según grupo ocupacional y nivel educativo culminado, incluyendo a todos los puestos ocupados en el Estado. De ese modo, se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 12.

	HOMBRE	MUJER
REMUNERACIÓN PROMEDIO	S/ 2 231	S/ 1 952

Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En consecuencia, la remuneración promedio del hombre es 10% mayor que la de la mujer.

Evidentemente, influye el hecho de que al tener los hombres mayores cargos directivos que las mujeres y éstos ser mejor remunerados, el promedio se eleva.

Un tema relevante en este acápite es que el citado informe de SERVIR señala que la menor brecha salarial se da entre servidores con educación superior. Así, entre los servidores con educación superior universitaria, la brecha es de 17% y con educación superior técnica, de 14%. Es decir, que en este nivel las diferencias serían menores.

Sin embargo, es importante confrontar este cuadro con la información señalada precedentemente. De ese modo tenemos que existe mayor número de mujeres con educación superior completa y que muy pocas de ellas acceden a posiciones directivas, por lo que la consecuencia es que el mayor grupo de mujeres debidamente calificadas se queda en el grupo de profesionales, sin acceder a cargos directivos. Probablemente al ser más calificadas, la brecha salarial no puede ser muy alta.

Así, mientras para los servidores varones, éste sería un estadio pasajero en tanto puedan acceder a posiciones directivas, para muchas mujeres, éste sería el techo de desarrollo profesional.

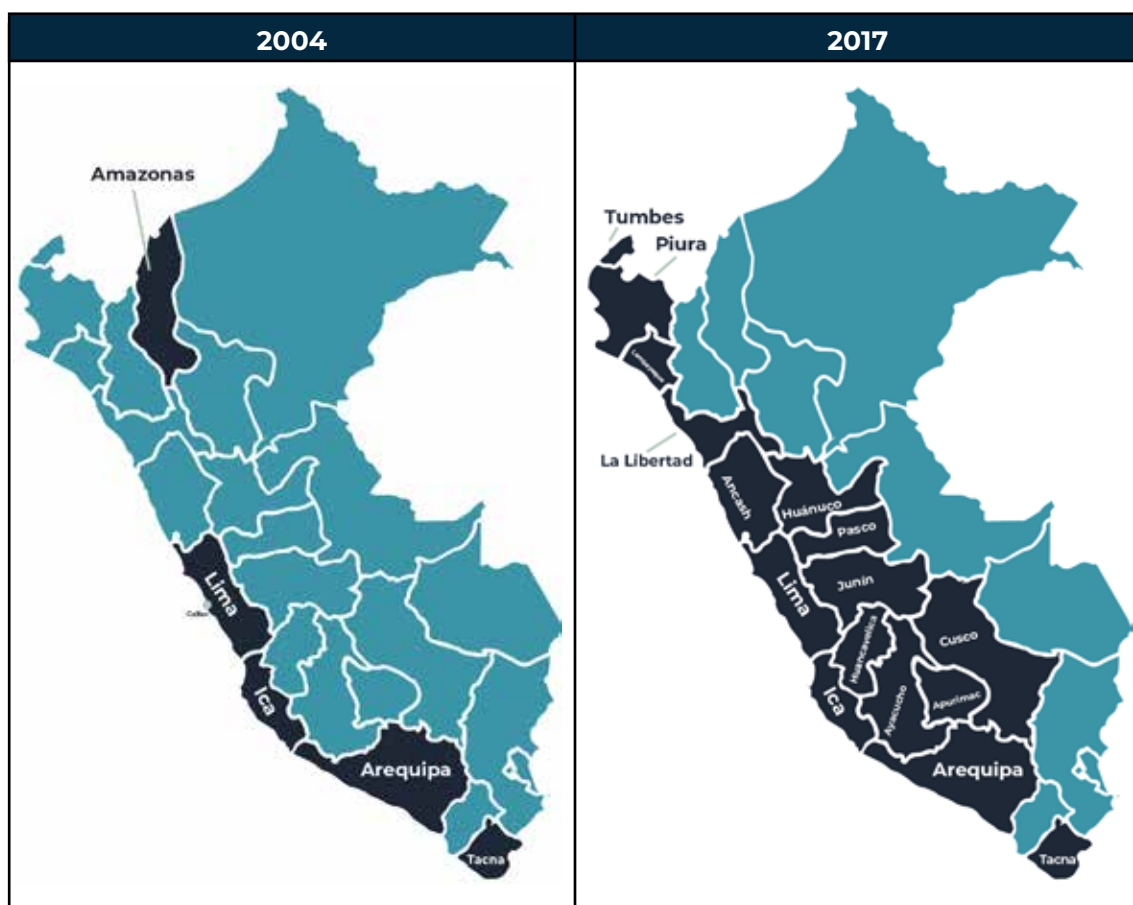
Por lo que el dato de disminución de brecha salarial en el grupo de servidores con educación superior, debe leerse sistemáticamente con la perjudicial situación de la mujer en el acceso a cargos directivos.

• Presencia de servidoras públicas en regiones

El Informe elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el año 2019²², evidencia una considerable mejora en lo referente a paridad de género en los servidores públicos, con relación a la situación en el año 2004.

Así, en el año 2004, los departamentos de Lima, Ica, Arequipa, Amazonas y Tacna ya habían alcanzado la paridad de género; en tanto que al 2017, 16 departamentos han alcanzado la paridad de género. Estos son Pasco, Tumbes, Huancavelica, Lambayeque, Ayacucho, Ica, Lima, Ancash, Arequipa, Junín, Piura, Tacna, Huánuco, Cusco, Apurímac, La Libertad.

Gráfico 6.
Paridad de género en cuanto al número de servidoras públicas.



Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De lo anterior se evidencia que las regiones de Madre de Dios, Moquegua, San Martín, Amazonas, Puno, Cajamarca, Ucayali, Callao y Loreto, aún no alcanzan la paridad en cuanto a número de servidoras públicas, debiendo precisarse que en la región Amazonas, la situación sufrió una regresión en este aspecto, con relación al año 2004.

²² En realidad, es poca la información existente a nivel regional, debiendo señalarse que el Informe 2018 realizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil no brinda este detalle.

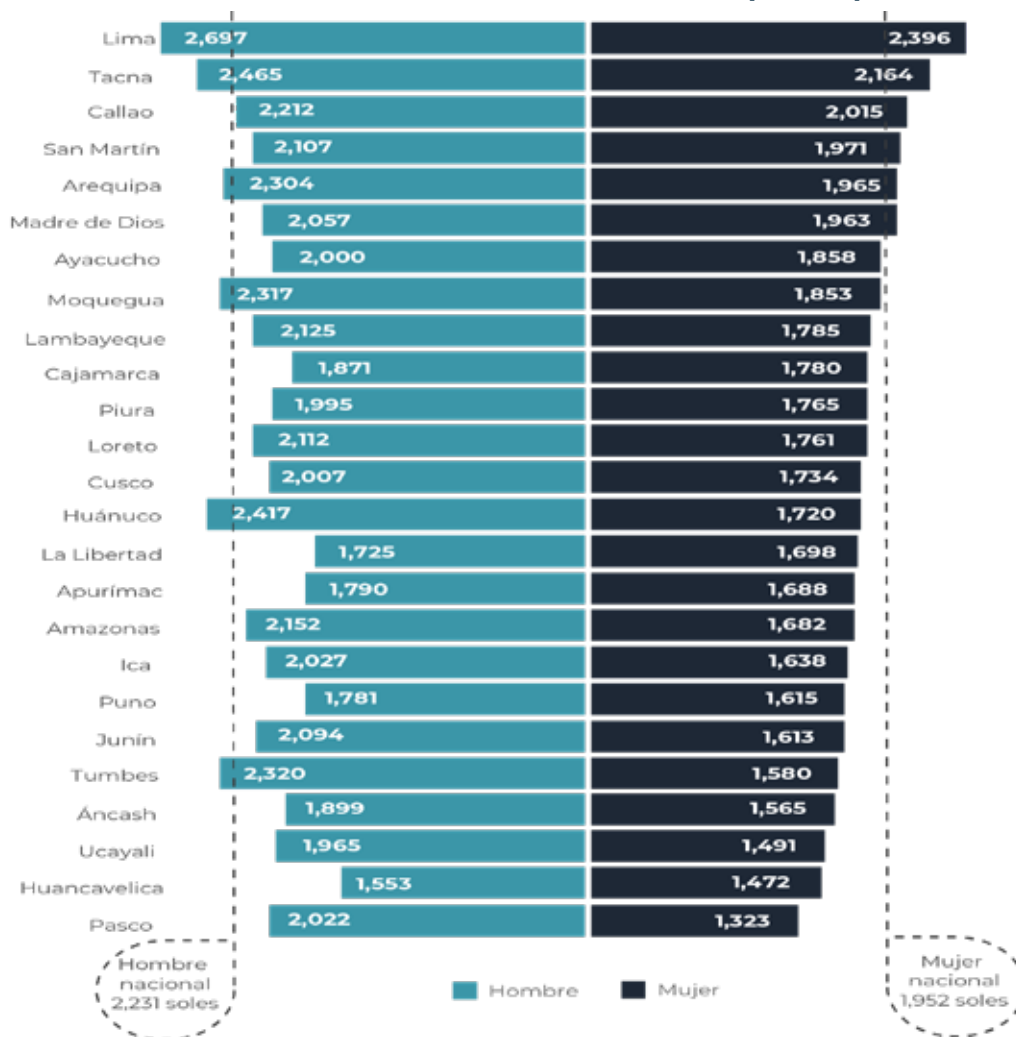
Brecha salarial

Respecto a la remuneración, existe una importante brecha salarial entre hombres y mujeres, ya que los servidores varones reciben en promedio un ingreso mayor a S/ 2 000, 00 en 17 regiones, en tanto que sólo en 3 regiones (Lima, Callao y Tacna) las servidoras acceden a este ingreso. En las otras regiones, San Martín, Arequipa, Madre de Dios, Ayacucho, Moquegua, Lambayeque, Cajamarca, Piura, Loreto, Cusco, Huánuco, La Libertad, Apurímac, Amazonas, Ica, Puno, Junín, Tumbes, Áncash, Ucayali, Huancavelica y Pasco, el ingreso que perciben es menor.

Sobre este punto, conviene mencionar que si bien los informes sobre la realidad regional no brindan información sobre los puestos directivos, la marcada diferencia obedecería, al igual que en los otros casos, a que los servidores hombres ocupan la mayor cantidad de puestos directivos, siendo éstos los mejor remunerados. Lo anterior evidencia que existe una situación de disparidad a nivel regional, que requiere un estudio a mayor profundidad.

Gráfico 7.

INGRESO PROMEDIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN DEPARTAMENTO Y SEXO, 2017 (SOLES)



• Presencia de servidoras civiles en gobiernos locales

Respecto al total de servidores /as

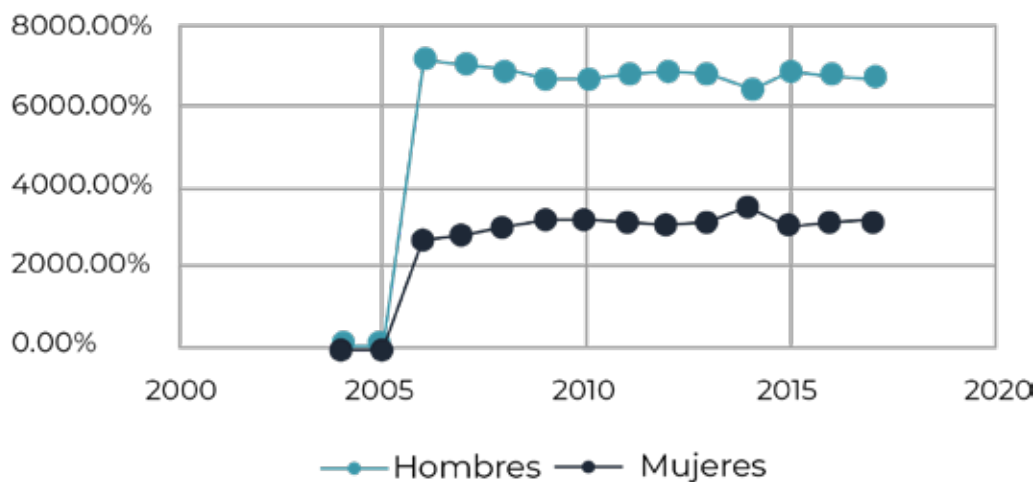
La presencia de mujeres en los gobiernos locales se ha ido incrementando en el transcurso de los años. Así, en el año 2004 las servidoras mujeres constituían el 25% del total de servidores/as públicos que laboraban en los gobiernos locales, mientras que en el año 2017 la presencia de mujeres en los gobiernos locales representa el 33%.

Cuadro 13.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mujeres	24.5	26.7	27.7	29.3	30.5	32.4	32.4	31.8	31.3	31.8	35.4	31.4	31.9	32.9
Hombres	75.5	73.3	72.3	70.7	69.5	67.6	67.6	68.2	68.7	68.2	64.6	68.6	68.1	67.1

Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico 8.
PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN GOBIERNOS
LOCALES



Fuente: SERVIR: Informe: La mujer en el servicio civil peruano 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto al análisis de la presencia de mujeres en gobiernos locales por departamento

De acuerdo a la información brindada por SERVIR, en el año 2017, sólo la Municipalidad del Callao alcanzó la paridad, lo que evidencia la baja participación de las mujeres en los gobiernos locales.

Cabe resaltar que, en el año 2004, 4 de cada 10 servidoras públicas en la municipalidad de Arequipa eran mujeres.

3.4. Información Cualitativa

Entrevistas

A fin de poder obtener un mayor detalle de la información contenida en los informes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se realizó una investigación empleando métodos de investigación cualitativos (entrevista a profundidad).

De ese modo, se pudo conversar con servidoras públicas que son madres y que cuentan con experiencia en el Estado, en particular quienes no están en cargo directivo, no pertenecen a carreras especiales y tienen nivel de educación superior completo, que es el grupo mayoritario de servidoras en el sector público de acuerdo a lo ya indicado en los informes de Servir.

El objetivo de estas entrevistas fue saber cómo habían percibido la relación entre el sector público y la vivencia de su maternidad, tanto en lo concerniente a derechos legales como a las subjetividades de sus jefes directos y el entorno. Se adjunta en Anexo 1 la ficha de entrevista utilizada.

A continuación, presentamos el consolidado de las respuestas principales, sobre preguntas que requerían mayor desarrollo, sobre si han sentido discriminación y si consideran que el sector público es amigable para la madre trabajadora.

Datos de muestra
Cuadro 14.

	Años de experiencia en el Sector Público	Edad Estado civil Hijos/as	Cambios luego de la maternidad	Acceso a cargo directivo
1.	7 años	31 años Conviviente 1 niño(8 meses)	Sin cambios	Sí
2.	8 años	40 años Conviviente 1 niño (1 año)	Renuncia y trabajo independiente	No
3.	4 años	42 años Casada 2 niños (12 y 8 años)	Trabajaba en el sector privado. Renuncia y trabajo independiente	Sí
4.	9 años	39 años Separada 1 niña (12 años)	Renuncia	No
5.	18 años	46 años Divorciada 1 niño (14 años)	Renuncia en varias oportunidades. Trabajo tiempo parcial	Si
6.	22 años	46 años Soltera 1 niña (11 años)	Renuncia a la entidad. Trabajé en otra.	No
7.	12 años	37 años Casada 1 niño (1 año)	Renuncia por hostilización. Trabajé en otra entidad	Coordinación interna
8.	16 años	50 años Casada 2 hijos (16 y 18 años)	Renuncia. Para laboral de 5 años.	No
9.	14 años	41 años Casada 1 hija (1 año) Con discapacidad	Tomé 6 meses de licencia	Sí. Coordinación interna
10.	20 años	43 años Separada 4 hijos (9, 9, 7 y 5)	Sin cambios Tuve que trabajar más.	No
11.	10 años	40 años Casada 1 hijo (11 años)	Renuncia. No renuncié inmediatamente al nacimiento de mi hijo, sino cuando renunció la persona que lo cuidaba. Para laboral de 18 meses.	No
12.	14 años	39 años Casada 2 hijos (10 y 6)	Con mi segundo hijo renuncié y cambié de trabajo. Luego renuncié 2 veces mientras estaban pequeños	Si

13.	18 años	46 años Casada 1 hijo (9 años)	Sin cambios. Me presioné a trabajar más	Si
14.	10 años	40 Casada 2 hijos (3 años y 10 meses)	Seguí en el mismo lugar, pero saliendo a la hora exacta. Posteriormente, luego del nacimiento de mi segunda hija, seguí trabajando unos meses y luego renuncié.	No
15.	17 años	42 Casada 2 hijos (15 años y 3 años)	Cuando me embaracé tuve que renunciar porque mi embarazo fue de riesgo y tenía que estar en cama.	No
16.	15 años	44 años Casada 2 hijos (16 años y 4 años)	En mi primer embarazo renuncié, mi pareja me dijo que no era necesario que trabaje. Que era mejor que me cuide yo y al bebe.	No
17.	10 años	48 años Casada 2 hijos (13 y 10 años)	Seguí trabajando pero fui más estricta con mis horarios. Salía a la hora exacta. Al poco tiempo renuncié y busqué otro trabajo en el que podiera manejar mejor mis horarios.	Si
18.	17 años	43 años Casada 2 hijos (10 y 5 años)	Seguí trabajando, con los mismos horarios, con mucho estrés por tratar de conseguir quien cuide a mi hijo.	Coordinación interna
19.	18 años	44 años Casada 2 hijos (15 y 12 años)	Seguí trabajando, pero cambié de centro de labores	No
20.	18 años	43 años Separada 2 hijos (23 y 19)	Con mi primer hijo era muy joven, aún no trabajaba. Pero como es especial, necesitaba apoyo para que lo cuiden. Cuando luego me inserté en el mercado laboral. Cuando no he tenido quien lo cuide, he tenido que renunciar.	No

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

• Análisis y evaluación de las entrevistas

De lo señalado en las entrevistas, consideramos importante resaltar lo siguiente:

- Sólo 3 servidoras señalaron que luego de la maternidad continuaron laborando sin mayores cambios. El resto renunció, cambió de trabajo, optó por trabajo independiente, al no poder conciliar su vida laboral y familiar, o haber incluso sido víctimas de hostilización.

Lo anterior evidencia que la maternidad sí constituye un quiebre importante en la vida laboral de la servidora.

- 4 servidoras señalaron no haber sido víctimas de discriminación; en tanto el resto manifestó que se sintieron discriminadas, por no haberseles otorgado el ascenso, por la amenaza de no renovación del contrato, por haberles cambiado la función, o recortarles la posibilidad de acudir a reuniones por los “horarios complicados”, que señalaban ellas tenían.

Ello permite concluir que la maternidad es vista por la organización y sus directivos como algo negativo, como una situación que va a retrasar la dinámica laboral de la organización y que implica que la servidora “que vive la maternidad” retrase o paralice su proyecto de desarrollo laboral.

- Respecto a la discriminación de la mujer, resulta importante resaltar dos entrevistas en las que se señala que la mujer madre no requiere ser discriminada, sino que por “autoselección” ella misma, viendo las exigencias de los cargos directivos vinculadas a las largas horas en el trabajo, opta por no acceder o aspirar a uno. Incluso señalan que “ponen condiciones” indicando que solo en un trabajo les aceptaron ciertos requisitos impuestos por ellas mismas, como no viajar o laborar en un horario regular.

Debe puntualizarse que, si bien cuentan con la experiencia y calificación para poner condiciones, estas mujeres, a cambio, sacrifican el ascenso, el cargo directivo, con el consecuente incremento remunerativo.

Ello ratifica lo señalado en el análisis de los datos de los informes de SERVIR, respecto a que el techo de muchas mujeres profesionales es el nivel anterior al directivo, sea porque el mismo sistema, tal como está concebido las expulsa, o porque ellas optan por apartarse de él, al no ser amigable con las madres trabajadoras.

- Respecto a si consideran que el sector público es amigable con la madre trabajadora, sólo una entrevistada consideró que es relativamente amigable. El resto consideró que no.

La principal razón que refieren es la inexistencia de una política de Estado a favor de la madre servidora pública, existiendo experiencias positivas en algunas entidades. Sin embargo, precisan que el trato amigable depende del jefe/a directo y, en muchos casos, ni siquiera de la entidad.

Esta situación de precariedad institucional genera desprotección, ya que los derechos de las servidoras, la conciliación de su vida laboral o familiar, son otorgados como un favor del jefe directo, y no como un ejercicio de derechos garantizado, lo que sitúa a la servidora en situación de desventaja frente a sus colegas varones.

- Con relación a las medidas que propondrían a favor de la madre trabajadora en el sector público, es importante señalar las siguientes que fueron continuamente señaladas:
 - a) Flexibilización horaria: la mayoría tiene problemas con la conciliación de las responsabilidades del cuidado de los hijos y la rigidez de la jornada laboral, por lo que proponen horarios flexibles.
 - b) Priorizar para el teletrabajo a las madres con hijos menores de edad, en los puestos en que ello sea posible, con el mismo objetivo de atender las actividades extra laborales del cuidado.
 - c) Permisos por enfermedad de los hijos, o para asistir a sus actividades.
 - d) Existencia de servicios de cuidado (cuna o guardería) en el local institucional, que permita trabajar con tranquilidad, ya que en muchos casos la renuncia obedece a que no existe alguna persona que se ocupe del niño.
 - e) Reconocimiento a las entidades públicas que implementen buenas prácticas a favor de la madre trabajadora.
 - f) Ampliación de la licencia post natal, a fin de poder cumplir con la lactancia exclusiva en los primeros meses de vida del menor.
- Es importante resaltar que la opción de medidas de discriminación positiva a favor de la mujer servidora, casi no apareció como posibilidad, toda vez que las servidoras cuentan con la formación y experiencia requerida, siendo el mayor impedimento en la progresión de su desarrollo laboral la rigidez de las jornadas laborales, así como las extensas jornadas que suponen los cargos directivos.

Evidentemente ello tampoco permite que las servidoras puedan especializarse fuera del horario de trabajo, lo que genera que muchas de ellas no cuenten con la especialización requerida para el ejercicio del cargo directivo.

Mención importante merece el tema de los servicios de cuidado, que se mantiene como una demanda actual de las servidoras públicas.

Percepciones de mujeres como madres trabajadoras

Respecto a las entrevistas, ha sido particularmente importante destacar algunos comentarios que evidencian como perciben la situación de discriminación en el ámbito laboral.

Con relación a la percepción de algún quiebre en el desarrollo de tu trabajo luego del matrimonio o la llegada de hijos e hijas

- *“Luego del matrimonio, no. Pero hace 1 año que nació mi hijita; y al ser una niña especial (síndrome de down), tenía 1 mes adicional de licencia. Si bien no dejé de trabajar, tomé casi 6 meses de licencia, al haber juntado la licencia pre y post natal, con el mes de licencia adicional por discapacidad y las vacaciones acumuladas. Posteriormente a ello, mi mamá me apoyó en el cuidado de mi hija, de no haber sido por ello, creo que hubiera tenido que renunciar”.*
- *“Di a luz y dejé de trabajar. No podía trabajar 8 horas que en la realidad son más y a la vez cuidar a mi hija.*

Además, mi cesárea fue complicada y no podía recuperarme pronto. Cuando supe que estaba embarazada, justo terminaba mi contrato determinado con el Estado y ya no seguí. (...) recuerdo que, en una reunión informal con mi jefe de ese momento, me dijo que yo no podría seguir “lógicamente” por estar embarazada”.

- *“(…), dijeron que no me renovarían el contrato CAS por no haber comunicado mi embarazo; lo que me pareció una excusa para no renovarme. ¿Qué hubiera pasado si les decía antes? Seguro no me hubieran renovado antes. Luego de ello, decidí renunciar, y trabajar por consultoría”.*
- *No, en realidad seguí trabajando igual. Por el contrario, yo misma me presioné. Me dí cuenta que tenía que trabajar largas horas para ejercer cargos directivos, “a pesar” de ser mamá. No quería que por ser mamá me descalifiquen para asumir responsabilidades.*

En estos comentarios, se evidencia la desprotección en que se encuentran las trabajadoras que laboran bajo el régimen de contratación temporal, como el régimen CAS, pues lo que suele suceder es la no renovación contractual, creyendo muchas entidades que no vulneran normativa alguna. Sin embargo, como se señaló en el primer capítulo, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 30709, de diciembre de 2017, la no renovación contractual de una servidora gestante o dentro del período de lactancia se encuentra prohibida expresamente por ley. Por ello, era requerida esta protección especializada.

Asimismo, el último comentario refleja la propia exigencia que las propias mujeres se imponen, ya que al ejercer un cargo directivo, la propia servidora debía demostrar que “cumplía con el estereotipo masculino”, por ejemplo, trabajar largas jornadas laborales.

Con relación a la discriminación en el ingreso o promoción (ascensos, mejoras) por ser madre o por ser mujer.

- *(A la pregunta si percibió discriminación) “Siempre, y por ambos casos. No me designan para llevar algunos cursos porque al ser madre tengo los horarios complicados. Y por ser mujer, no me encargan algunos asuntos porque implican reuniones con varones en altos cargos directivos que utilizan un “lenguaje duro” y/o tienen un trato muy tosco”.*

- *“(…) Mi jefa decidió que por mi estado tenía que empezar a hacer una transferencia de la información y procedimientos a mi cargo, incluso del poco personal que tenía a mi cargo. Dicha situación no sólo fue incómoda, me sentía maltratada y discriminada, como si el hecho de estar embarazada fuera un tipo de discapacidad para desarrollar mis funciones con normalidad (…).”*
Cuando retorné de mi período de licencia mi jefa directa me dijo que ahora por el horario que iba a tener (la hora de lactancia) y la dedicación que requiere mi bebé, ella prefería que no retomara la coordinación legal de la oficina. Después de esto, me retiraron por completo el anexo y toda coordinación que hubiera tenido a mi cargo (…). Obviamente, ninguna persona trabaja bien de esa manera, por ello, empecé a buscar otras alternativas y en la primera oportunidad decidí renunciar.”

- *“(…) en el ejercicio de la función directiva, continuamente veo que las mujeres somos objeto de discriminación. Incluso a veces he sentido que no puedo ni poner la foto de mi hijo, porque lo toman como que una tiene el centro de atención en la familia, y no en el trabajo”.*

“Recuerdo que una vez que tuve que hacer un informe urgente y muy extenso, me quedé hasta tarde y al entregarlo al superior, me dijo “Ahora sí has trabajado como hombre”.

- *“Creo que también es importante que en una convocatoria que hizo mi jefa de ese momento y nos pidió nuestra colaboración para reclutar personal que monitorearíamos después, nos indicó que casadas y con hijos mejor no eligiéramos. ¿A lo cual obviamente contesté por qué?, si incluso ella era mamá soltera, al igual que yo y hacíamos nuestro trabajo bien”.*

- *“Antes de salir embarazada me habían propuesto un ascenso, pero tuvieron conocimiento de mi embarazo y lo suspendieron. Dijeron que era complicada mi situación”.*
“La verdad creo que, con la maternidad, para la mujer trabajadora llega el punto de quiebre. Antes de eso yo estudié mi profesión igual que mis colegas hombres, estudié mis maestrías, igual que ellos, trabajé, igual que ellos.

- *Pero llegada la maternidad, las cosas se vuelven diferentes, ellos pueden seguir con su trabajo sin mayor problema; y yo en cambio, tengo que preguntar si mi trabajo me da las condiciones para ejercer la maternidad.”*
- *“Sí, porque cuando dices que estas embarazada piensan que vas a trabajar menos, por cuanto necesitas permisos, no rindes igual y te vas a tomar tus períodos de licencias, y eso no es bueno para el trabajo que se debe realizar”.*

Auto selección o auto discriminación

- *“No, sin embargo, cuando he recibido propuestas para ocupar cargos directivos he decidido rechazarlas porque veo complicado que acepten mis condiciones, como por ejemplo salir a la hora para dedicar tiempo a mi persona y mi familia. Solo una vez, me aceptaron en un trabajo con la condición de no realizar viajes por comisión de servicios mayores a dos días”.*
- *“Afortunadamente en mi área no he observado ese tipo de discriminación, pero en otras áreas de mi centro laboral sí he percibido cierta “postergación” hacia aquellas mujeres que tienen hijos pequeños. No tengo suficientes elementos para afirmar si se trata de una postergación que viene “de arriba” (es decir, impuesta por el jefe) o si se trata más bien de una autoselección, es decir, a veces las mujeres que tenemos hijos preferimos no involucrarnos en proyectos demasiado demandantes en tiempo y así vamos perdiendo oportunidades de escalar laboralmente. Esto está bien si es una elección propia pero no está bien si por prejuicio se piensa que las mamás “tienen la cabeza en otro lado”.*

Con relación a lo señalado, en estas afirmaciones de las servidoras, podemos destacar aspectos relevantes como la dificultad en acceder a los programas de capacitación o especialización, por planificarse en jornadas fuera del horario de trabajo.

Por otro lado, los distintos testimonios reflejan que el embarazo es percibido como una situación negativa en el ámbito laboral, que se vincula al menor rendimiento profesional y laboral de la mujer y que incluso puede generar que se les retire responsabilidades de coordinación o relacionadas con el desarrollo laboral en la empresa.

En ese sentido, afecta el acceso al espacio laboral público, el hecho de que “no se contratan casadas o con hijos”, o postergar ascensos, o incluso retirar responsabilidades en posiciones ya ganadas. De ese modo, el espacio laboral público, “castiga” a la mujer que tiene una vida familiar, situación que no sucede con sus pares varones.

Finalmente, saltan a la vista estereotipos como que el personal directivo es mayoritariamente masculino, que el hecho de tener familia no tiene una connotación negativa en el ámbito laboral para el varón; a diferencia de lo que sucede con la mujer servidora, que al ser madre, se presume que es la encargada de realizar las labores de cuidado; por lo que se piensa que la maternidad le generará preocupación, distracción, ausentismo, y que relegará sus responsabilidades laborales al segundo lugar.

4. Conclusiones

- 4.1 Nuestra legislación acorde con el marco internacional reconoce los derechos básicos de la madre trabajadora, como el otorgamiento de licencias, subsidios y permisos por horario de lactancia, los cuales son cumplidos en el sector público.
- 4.2 La rigidez en la organización y estructura actual del empleo público, en aspectos fundamentales como el manejo del tiempo (horarios), genera consecuencias negativas en el desarrollo laboral de las mujeres, al soslayar que la maternidad representa un quiebre en la continuidad y progresión de la vida laboral de la servidora pública, siendo en muchos casos limitante para el acceso a puestos directivos.
- 4.3 Las mujeres en el servicio civil cuentan con mayor nivel de formación académico respecto de los hombres. En los puestos directivos, ellas se encuentran sub representadas, al acceder sólo a 3 de cada 10 puestos directivos. SERVIR explica como causa principal de esta situación, la existencia de prejuicios y criterios subjetivos negativos respecto del ascenso a las mujeres.
- 4.4 Una de las causas principales que limita el acceso a puestos directivos a las servidoras, de acuerdo con la información brindada por las propias entidades a SERVIR, es la falta de disponibilidad para laborar largas jornadas de trabajo, en el contexto actual en el que las labores domésticas y de cuidado, las asumen mayoritariamente las mujeres. En el mismo sentido, se manifiesta la ausencia de capacitación especializada, a la cual las servidoras no pueden acceder por no contar con la disposición para trabajar fuera del horario laboral, por las razones señaladas anteriormente.
- 4.5 Los contratos temporales, específicamente los contratos administrativos de servicios (CAS), tienen un impacto adverso en las servidoras civiles mujeres, al ubicarlas en una situación de vulnerabilidad, al ser ellas quienes afrontan la maternidad y las labores de cuidado de los hijos/as, razón por la cual requieren una protección con vocación de permanencia.
- 4.6 En las entidades públicas no brindan servicios de cuidado para los niños/as de los servidores/as públicos, como cunas o guarderías, lo que impacta negativamente en las mujeres que, como se ha referido, son quienes asumen dicha labor.
- 4.7 En el sector público no se han desplegado políticas destinadas a brindar condiciones adecuadas para una conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, lo cual impacta negativamente en la inserción y desarrollo laboral de la mujer.

5. | Agenda Pendiente

Frente a esta situación, urge poner en agenda la formulación de una política pública intersectorial que visibilice la especial situación de la mujer en el servicio civil, considerando la adopción de medidas concretas, entre ellas las siguientes:

A la Autoridad Nacional de Servicio Civil:

- 5.1 Implementar lineamientos o guías que favorezcan medidas de conciliación de la vida laboral y familiar de servidoras y servidores públicos, enfocadas en estrategias que prioricen el cumplimiento de resultados con la flexibilización de la jornada laboral.

En este rubro podrían evaluarse diversas medidas como el teletrabajo, permisos justificados por la salud de los hijos, horario de verano, entre otros.

- 5.2 Coordinar con las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas, a fin de que las capacitaciones que se brinden, sean en la medida de lo posible, dentro de la jornada laboral, o de forma virtual.
- 5.3 Brindar capacitaciones a funcionarios/as, directivos/as y servidores/as públicos, con especial incidencia en las oficinas de Recursos Humanos, respecto a la situación de la mujer en el servicio civil, a fin de eliminar prejuicios en desmedro del rol de la mujer en el servicio público.
- 5.4 Fortalecer el acompañamiento al proceso de tránsito a la Ley de Servicio Civil, en las entidades que cuentan con resolución de inicio del proceso de implementación, a fin de que en la mayor cantidad de entidades los contratos administrativos de servicios puedan dar paso a puestos en el nuevo régimen del servicio civil, disminuyendo los contratos temporales y con limitada protección en lo concerniente a beneficios laborales.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:

- 5.5 Implementar servicios de cuidado para niños/as pequeños, destinados a hijos/as de los servidores públicos, en coordinación con gobiernos locales y/o regionales, a fin de favorecer la inserción, continuidad y desarrollo de la madre trabajadora.

6. | Anexos

ANEXO

Ficha preguntas entrevista a servidoras públicas

- 1.- ¿Hace cuánto tiempo que trabajas en el sector público?

(En caso de no estar trabajando actualmente: ¿Por cuánto tiempo has trabajado en el sector público? Precisar entidades).
- 2.- ¿Por qué decidiste ingresar al sector público?
- 3.- ¿Hubo algún quiebre en el desarrollo de tu trabajo luego del matrimonio o la llegada de hijos?

(¿Seguiste trabajando en el mismo lugar? ¿Con las mismas condiciones, horarios? ¿Hubo algún tipo de para? ¿Alguna otra modificación en el desarrollo de la relación laboral que quieras detallar?)
- 4.- ¿Has tenido ascensos, mejoras, promociones?
(Precisar si fueron obtenidos antes y/o después de la maternidad)
- 5.- ¿Alguna vez has sentido discriminación en el ingreso o promoción (ascensos, mejoras) por ser madre o por ser mujer? Explicar.
- 6.- ¿Ejerces o has ejercido cargos directivos? ¿O alguna posición de coordinación con personal a cargo? Precisar, de ser el caso.
- 7.- ¿Consideras que el sector público en general y tu entidad en particular es amigable para las madres trabajadoras? ¿Qué facilidades o dificultades encuentras para la maternidad?
- 8.- Si pudieras proponer una sola modificación o cambio en la ley o alguna buena práctica de gestión a favor de las madres trabajadoras en el sector público, ¿cuál sería?
- 9.- Actualmente, desde tu posición ¿ves proyección en el sector público? ¿Se encuentra entre tus expectativas ejercer un cargo directivo o de responsabilidad mayor y mejor remunerado? O, por el contrario, ¿buscas mantener la posición o el nivel que tienes? Detallar razones.

Datos identificación de la entrevistada:

Edad	
Número de hijos/ Edades	



**Defensoría
del Pueblo**