

Igualdad salarial: desarrollos actuales, perspectivas y debates

Equal pay: current developments, perspectives and debates

IVÁN BLUME MOORE*

Pontificia Universidad Católica del Perú
(Lima, Perú)
Contacto: iblume@estudiorodrigo.com
<https://orcid.org/0000-0001-7578-0054>

RESUMEN: Este artículo hace un repaso de las principales tendencias y perspectivas actuales sobre la igualdad salarial. Revisa los desarrollos recientes en el ordenamiento jurídico peruano, incluyendo las resoluciones sobre la materia expedidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL. Asimismo, presenta un panorama sobre los nuevos enfoques e instrumentos que se están impulsando desde ámbitos como la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para reducir la brecha salarial. En particular, analiza el creciente debate alrededor de las medidas de transparencia salarial.

PALABRAS CLAVES: Igualdad salarial, Ley No. 30709, inspección laboral, Tribunal de Fiscalización Laboral, Organización Internacional del Trabajo - OIT, pago igual por trabajo de igual valor, transparencia salarial

ABSTRACT: This article presents the main trends and perspectives regarding equal pay. To do so, it reviews recent developments in the Peruvian legal system, including the resolutions issued by the Oversight Labor Tribunal (Tribunal de Fiscalización Laboral). Likewise, is an overview of the new approaches and instruments that are being promoted by the European Union, the International Labor Organization (OIT). In particular, it analyzes the growing debate over wage transparency measures.

KEYWORDS: Equal pay, Law No. 30709, labor inspection, Oversight Labor Tribunal, International Labor Organization - ILO, equal pay for work of equal value, salary transparency

Recibido: 02/02/2023

Aceptado: 27/02/2023

Publicado en línea: 16/03/2023

* Asociado Senior del Estudio Rodrigo, Elías & Medrano Abogados. Master of Industrial and Labor Relations (MPS), Cornell University. Abogado por la Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

SUMARIO: I. Introducción. II. El derecho a la no discriminación salarial en Perú: avances y vacíos. III. Resoluciones relevantes del TFL sobre igualdad salarial. IV. Tendencias internacionales: la transparencia salarial. V. Conclusiones. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos por reducir las brechas en los salarios entre diversos grupos protegidos, en especial entre hombres y mujeres, están siendo incorporados de manera cada vez más frecuente en regulación específica. En el Perú, desde 2017 se cuenta con la Ley No. 30709 que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres. Su reglamento y guías, sumadas a la jurisprudencia y a las decisiones del nuevo Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, constituyen un importante marco normativo que debe ser conocido y adecuadamente entendido por los empleadores y trabajadores. Al mismo tiempo, es importante que los involucrados en la gestión laboral de las empresas estén al día sobre el estado de los debates no solo nacionales sino globales alrededor de las medidas para lograr una mayor equidad salarial, así como de los instrumentos y recomendaciones que se están promoviendo desde organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este artículo presenta un repaso de las principales tendencias, desafíos y oportunidades para la gestión legal de las relaciones laborales que se desprenden de esos diversos desarrollos y referentes. En primer lugar, presenta un resumen del estado de avance del marco normativo que surge de la citada ley y de la jurisprudencia que se ha desarrollado alrededor de su aplicación. A continuación, examina varias decisiones recientes del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL y subraya los aspectos más relevantes que se deben tener en cuenta por parte de los empleadores. Por último, revisa a partir de documentos de la OIT los debates alrededor de las normativas sobre transparencia salarial que se están impulsando en varios países como instrumento para promover una mayor equidad salarial en el empleo.

II. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN SALARIAL EN PERÚ: AVANCES Y VACÍOS

La Ley No. 30709 representó un hito en la legislación laboral nacional al introducir con claridad mecanismo para implementar en la práctica el principio

de pago igual por trabajo de igual valor. Desde 1959, por medio de la Resolución Legislativa No. 13284, Perú incorporó a su ordenamiento jurídico el Convenio No. 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, el cual había sido adoptado por la Conferencia General de la organización el 6 de junio de 1951. Dicho Convenio abordaba ya la necesidad de un pago igual por trabajo de igual valor, pero hasta antes de la aprobación de la Ley No. 30709 se había avanzado muy poco en la incorporación efectiva de este principio en la legislación peruana, por lo que no había pasado de ser una declaración de buenas intenciones.

En contraste, el reconocimiento del derecho a la no discriminación se ha traducido en una serie de obligaciones muy concretas para los empleadores. En efecto, garantizar este derecho supone adoptar medidas e intervenciones que permitan superar de manera activa las barreras estructurales que históricamente han afectado a determinados grupos o colectivos. Específicamente, con la citada ley se introdujo el concepto de pago igual por trabajo de igual valor (no solo por igual trabajo) que implica adoptar instrumentos de valoración objetiva de los puestos de trabajo. Por objetiva, nos referimos a que se encuentre soportada en criterios claramente establecidos que eviten caer en sesgos frecuentes, como la subvaloración de los trabajos que tradicionalmente han sido considerados “femeninos”.

El marco normativo asociado a esa ley incluye, entre otras:

- El Reglamento de la Ley, aprobado por el Decreto Supremo No. 002-2018-TR
- Decreto Supremo No. 005-2018-TR, mediante el cual el Ministerio de Trabajo emitió disposiciones para garantizar el cumplimiento de esta normativa
- Resolución Ministerial No. 243-2018-TR que establece una guía con las pautas referenciales de evaluación de los puestos de trabajo, la definición y el modelo del cuadro de categorías y funciones, y el contenido mínimo referencial de la política salarial
- Guía Metodológica para la Valoración Objetiva, sin Discriminación de Género, de Puestos de Trabajo y Elaboración de Cuadros de Categorías y Funciones, expedida por Resolución Ministerial N° 145-2019-TR.

A partir de lo anterior, se establecen tres obligaciones claras para los empleadores: i) tener una política salarial, ii) comunicar esa política salarial a sus empleados y iii) contar con un cuadro de categorías y funciones. Ante cualquier reclamo o requerimiento, el empleador debe estar en capacidad de demostrar que las diferencias salariales dentro de su organización son consistentes con su política salarial, coherentes con el cuadro de categorías y funciones y suficientemente conocidas por los trabajadores. Debe demostrar además que dicha política no da lugar a discriminación directa o indirecta por razón del sexo de los trabajadores. Esto se aplica también a otras formas de discriminación (por motivos de raza, de religión, etc.) y a discriminaciones atípicas, como una eventual discriminación salarial de un hombre.

Según el numeral 1 del artículo 5 del Reglamento “todo empleador tiene la facultad de establecer sus políticas remunerativas, fijar los requisitos para la percepción de la remuneración o beneficios de cualquier otra índole y determinar sus montos, sin incurrir en discriminación directa o indirecta por motivo de sexo”. La discriminación directa ocurre cuando existe una diferencia salarial motivada explícitamente por el sexo de los trabajadores. La indirecta es cuando el empleador establece políticas salariales aparentemente neutrales, pero que afectan más a un grupo protegido en particular.

En cuanto al mecanismo objetivo de evaluación de los cargos, la Guía señala que “(...) las organizaciones pueden utilizar la metodología que se adapte a sus necesidades, siempre que ésta posea una evaluación objetiva de los puestos de trabajo y esté sujeta a criterios de categorización que no se basen en el género de los trabajadores”. La metodología más comúnmente usada consiste en evaluaciones que comparan el valor relativo de los puestos de trabajo a partir de valoraciones de aspectos como el grado de responsabilidad o las habilidades, competencias o esfuerzos requeridos.

Este ejercicio de valoración objetiva es especialmente relevante para comparar puestos de trabajo en que predominan mujeres con aquellos que suelen ser mayoritariamente desarrollados por hombres. En palabras de Marie-Thérèse Chicha (2008), autora de una importante guía sobre evaluación no sexista publicada por la OIT, “se sabe que los prejuicios y los estereotipos relativos al trabajo de las mujeres son dos de las principales causas de su infravaloración y su mala remuneración. Por tanto, es preciso determinar desde el primer momento los

empleos de la empresa en que predominan las mujeres, dado que pueden ser objeto de discriminación salarial, y los empleos en que predominan los hombres, a fin de compararlos y evaluar las diferencias de remuneración” (p.19).

La Resolución Ministerial No 145-219-TR proporciona una guía metodológica para realizar este tipo de valoraciones. Sin embargo, el literal 2 del artículo 3 del Reglamento señala que el empleador puede utilizar cualquier metodología de evaluación, siempre que demuestre que no implica discriminación directa o indirecta por motivo de sexo. Es decir, la guía es un referente, no una obligación.

Es importante señalar que no toda desigualdad salarial es necesariamente discriminatoria. La norma admite excepciones en las que trabajadores que realizan labores consideradas de igual valor pueden percibir salarios distintos. El artículo 6 del Reglamento enumera explícitamente varias excepciones, si bien no las desarrolla y deja además abierta la posibilidad a otros criterios de diferenciación que podrían ser considerados aceptables:

“6.1. Por excepción, los trabajadores pertenecientes a una misma categoría pueden percibir remuneraciones diferentes, cuando dichas diferencias se encuentren justificadas en criterios objetivos tales como la antigüedad, el desempeño, la negociación colectiva, la escasez de oferta de mano de obra calificada para un puesto determinado, el costo de vida, la experiencia laboral, el perfil académico o educativo, el lugar de trabajo, entre otros”.

Además de estas excepciones, el Reglamento considera en su artículo 7 una situación excepcional que puede ser considerada como justificación admisible de diferencias salariales y que corresponde a una práctica de recursos humanos conocida en inglés como “red circling”. Ocurre cuando se dan reestructuraciones organizacionales o ajustes dentro de la entidad en las que uno o varios trabajadores pasan a desempeñar una labor de menor valor a la que venían realizando, pero se mantiene su salario. También puede ocurrir por situaciones individuales como incapacidades temporales o permanentes. El Reglamento lo contempla de la siguiente manera:

“El empleador tiene la potestad de mantener, de ser el caso, la remuneración de un trabajador en un particular nivel o estatus cuando se produzca una modificación de la estructura salarial u organizacional, reclasificación, degradación o

ajuste razonable, aunque el valor asignado al puesto de trabajo o categoría haya decrecido o el nuevo puesto de trabajo corresponda a una categoría de inferior nivel remunerativo”.

Adicional al Reglamento y a las guías mencionadas, la Autoridad Inspectiva de Trabajo (SUNAFIL) ha expedido los protocolos y directivas para la fiscalización de las obligaciones en Materia Remunerativa Previstas en la Ley. Sin embargo, las reglas de juego no están completamente claras para los diferentes actores involucrados. Existen vacíos de interpretación, desconocimientos por parte de los trabajadores y empleadores e incluso inconsistencias en la aplicación de las normativas por parte de los inspectores laborales. Es de esperar que las decisiones del Tribunal de Fiscalización Laboral contribuyan a hacer claridad y a subsanar dichos vacíos.

III. RESOLUCIONES RELEVANTES DEL TFL SOBRE IGUALDAD SALARIAL

El Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) es un órgano colegiado con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia con respecto a procedimientos sancionadores laborales. Si bien estaba contemplado desde la Ley 29981 de 2013 que creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), el TFL solo empezó a funcionar en enero de 2021 y expidió la primera resolución el 7 de mayo de 2021.

Constituye la última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, cuando se interpone el recurso de revisión. Conforme con el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo No. 004-2017-TR, el Tribunal tiene las siguientes competencias a nivel nacional:

- a) Resolver en última instancia administrativa los procedimientos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.
- b) Expedir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria, que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia, para el sistema general de Inspección del Trabajo.

- c) Adoptar Acuerdos Plenarios que establezcan criterios y disposiciones generales que permitan uniformizar las resoluciones en las materias de su competencia.
- d) Resolver las quejas por denegatoria del recurso de revisión.
- e) Otras que determinen las leyes y normas reglamentarias.

Cabe señalar que el Sistema de Inspección del Trabajo en general debe seguir los precedentes de observancia obligatoria establecidos por el TFL. Además, este órgano colegiado está facultado para adoptar acuerdos plenarios mediante los cuales se establecen criterios laborales generales con la finalidad de darle uniformidad a las resoluciones administrativas en las materias de su competencia. El empleador puede presentar ante el Tribunal recursos de revisión contra resoluciones administrativas de segunda instancia que sancionen por infracciones tipificadas como muy graves. La resolución de esta instancia con respecto al recurso de revisión agota la vía administrativa.

Las funciones que se le otorgan a esta instancia buscan hacer predecible el proceso de fiscalización laboral y brindar seguridad jurídica a quienes son sujetos de dichos procesos. Varias de las resoluciones expedidas hasta ahora por el TFL constituyen precedentes o establecen criterios generales que deben tenerse en cuenta en la aplicación de la normatividad sobre igualdad salarial.

Por ejemplo, por medio de la Resolución 924-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se pronunció sobre la obligación de contar con una política salarial y cuadro de categorías y funciones contenida en la Ley 30709 y su Reglamentos. La resolución hace algunas aclaraciones importantes en cuanto la publicación de la política salarial. El Tribunal recuerda la obligación contenida en la Ley y su Reglamento de que la política salarial sea informada mediante reuniones individuales o colectiva o a través de comunicaciones escritas detalladas. Añade una precisión importante respecto a la comunicación por medios digitales. No basta con poner la política en la intranet corporativa ni con enviarla masivamente. El empleador debe evidenciar que adoptó una estrategia activa para difundir la política y debe estar en capacidad de demostrar a quiénes les llegó la información en caso de que la envíe por correo electrónico.

Por otro lado, en la misma resolución, el TFL se refiere a la Guía Metodológica aprobada por la resolución ministerial 243-2018. El Tribunal señala que,

para no incurrir en infracciones administrativas, los empleadores deben seguir la metodología contemplada en la guía en cuanto a la valoración objetiva de puestos de trabajo y la definición de los cuadros de categorías y funciones. De esta manera, el Tribunal estaría haciendo obligatoria una Guía que la misma resolución que la expidió presentaba como una referencia. Además, como ya se mencionó, el Reglamento señala que el empleador puede utilizar cualquier metodología de evaluación, siempre que demuestre que no implica discriminación directa o indirecta

Otras resoluciones del Tribunal se ocupan de las tensiones que pueden surgir entre la necesidad de una política salarial que se adapte a las dinámicas del mercado y a la complejidad de las relaciones laborales y las medidas para impedir la discriminación salarial. En particular, revisan la aplicación de los criterios objetivos que la norma contempla como excepciones admisibles. Recordemos que en el artículo 6 del Reglamento se enumeran entre estos criterios: “la antigüedad, el desempeño, la negociación colectiva, la escasez de oferta de mano de obra calificada para un puesto determinado, el costo de vida, la experiencia laboral, el perfil académico o educativo y el lugar de trabajo”.

112

En lo que se refiere específicamente a la antigüedad, en la Resolución N° 002-2021-SUNAFIL/TFL el Tribunal estableció un criterio de observancia obligatoria que la considera un factor objetivo para establecer diferencias salariales entre trabajadores que realizan trabajos de igual valor. Estas diferencias se pueden establecer tanto unilateralmente como mediante convenio colectivo. En línea con lo dispuesto por la Casación Laboral No. 6783-2018, el TFL señala que el reconocimiento de la trayectoria laboral de los trabajadores no constituye un acto de discriminación laboral. Recoge, sin embargo, una preocupación que varios estudios han mencionado sobre los sesgos que este criterio puede tener en contra de la remuneración de las mujeres¹: “los pagos de remuneraciones que establezcan distinciones basadas en la antigüedad, pueden ser objeto de análisis de la Inspección del Trabajo, a fin de determinar si dichas distinciones generan alguna situación de discriminación indirecta, especialmente, en el caso de las mujeres, quienes podrían sufrir un número mayor de interrupciones en su récord laboral para atender responsabilidades familiares”.

1 Al respecto, ver por ejemplo Eyraud, Igualdad de Remuneración y Valor del Trabajo en Países Industrializados, 1993; p. 246.

Otra categoría mencionada entre las excepciones admisibles sobre la que se ha pronunciado el TFL es el perfil académico. A través de la Resolución de la Sala Plena No. 006-2022, el TFL analizó la formación académica como causa objetiva propuesta por el empleador para justificar la diferencia salarial entre un grupo de trabajadores y estableció un precedente de observancia obligatoria sobre el principio de primacía de la realidad aplicado a la igualdad salarial. El Tribunal encontró que, tal como lo alegaba el empleador, la trabajadora afectada no contaba con el grado de bachiller ni con título profesional como sí lo tenían los trabajadores de referencia. Consideró, sin embargo, que esto no constituía una diferencia objetiva pues realizaba las mismas labores. Según el Tribunal, “estos trabajadores realizan la misma función (...) sin que el empleador haya tenido el cuidado de evitar utilizar a personal (en este caso, la trabajadora objeto de análisis) con calificaciones insuficientes”.

Esto subraya que no basta con que exista un criterio de diferenciación que la norma considere una excepción aceptable. Es necesario que el empleador demuestre que esa diferencia está sustentada en la realidad, en la política salarial conocida por sus empleados y que es coherente con su cuadro de categorías y funciones. Hay que señalar que, en este caso específico, la resolución del TFL no presenta un análisis de estos documentos a la luz de los hechos descritos.

Mientras que del lado de los empleadores no siempre hay una comprensión adecuada sobre cómo implementar de manera coherente y consistente las medidas que le permiten demostrar que las diferencias salariales dentro de su organización no son discriminatorias, hay varios casos que muestran poco dominio por parte de los inspectores encargados de hacer cumplir este tipo de norma sobre qué se puede considerar discriminación.

En concreto, podemos mencionar tres resoluciones de la TFL que revocan sanciones que se habían impuesto por supuestas violaciones a la igualdad salarial y que demuestran la impericia de las instancias previas de la SUNAFIL para identificar correctamente la existencia o no de causas objetivas de diferenciación salarial entre los trabajadores.

La primera de ellas se refiere a una posible discriminación a los trabajadores sindicalizados que afectaría, además de la igualdad salarial, el respeto a la libertad sindical. La Resolución N°103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala aborda un caso en que se sancionó a una empresa por otorgar beneficios a trabajadores no

sindicalizados. El TFL señala que los inspectores no valoraron si estos beneficios estaban sustentados en una causa objetiva establecida en la política salarial, por lo que no se podía afirmar si reflejaba un acto discriminatorio antisindical. De esta manera, el Tribunal corrobora que no toda diferencia salarial es discriminación. Lo que permite determinar si ocurrió o no un acto discriminatorio son las causas que explican esa diferencia. Para que no constituya una infracción al derecho a la no discriminación, el empleador debe estar en capacidad de demostrar que corresponde a una excepción admitida por la norma y que está sustentada en su política salarial.

Otro caso similar en que la TFL revocó una sanción por supuesta discriminación laboral se encuentra en la Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Este se refiere a una empresa del sector salud que otorgó una bonificación focalizada en los profesionales médicos, químicos, dentistas, farmacéuticos y cirujanos que cumplan con una serie de requisitos previamente establecidos en la política salarial. Los trabajadores que no recibieron dicha bonificación consideraron que habían sido discriminados, pero el Tribunal encontró que no cumplían con los requisitos previamente establecidos por la política salarial o no habían iniciado el trámite requerido para ser beneficiarios de ella.

114

Por último, vale la pena mencionar la Resolución N° 269-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, que reitera explícitamente la validez de criterios objetivos de diferenciación salarial que estén contemplados previamente en la política salarial de la empresa. En resumen, el TFL resaltó que constitucionalmente se admiten diferencias salariales entre trabajadores si se demuestra que se basan en motivos considerados razonables por la Ley, como la antigüedad de los trabajadores, el mérito o la calidad o cantidad de producción. Para ello es necesario que estén debidamente acreditadas “bajo escalas o jerarquías remunerativas concretas, de tal manera que los trabajadores, y en especial la autoridad inspectiva, compruebe su compatibilidad frente al principio de igualdad”. Las instancias inferiores habían determinado que, si bien existen criterios para la diferencia salarial, el empleador no había acreditado que estos eran factores válidos de diferenciación.

En síntesis, las decisiones del TFL subrayan la importancia de poder sustentar las causas objetivas de diferenciación salarial entre los trabajadores. Muestran también que, pese a la mayor seguridad jurídica que se espera que brinde esta

instancia, persisten elementos de incertidumbre en la interpretación del marco legal sobre igualdad salarial.

IV. TENDENCIAS INTERNACIONALES: LA TRANSPARENCIA SALARIAL

No hay que perder de vista que los conceptos y principios que están detrás de las normativas descritas y de su aplicación se inscriben en tendencias, preocupaciones y debates de alcance global. La constatación de la persistencia de brechas entre los salarios de hombres y mujeres, incluso en países desarrollados con altos niveles formales de igualdad en el acceso a las oportunidades ha llevado a redoblar los esfuerzos para encontrar mecanismos efectivos para el cierre de esa brecha.

En ese sentido, la noción de “pago igual por trabajo de igual valor”, que ya aparecía en el Convenio No 100 sobre igualdad de remuneración de la OIT adoptado en 1951, ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia. Como lo explica un documento reciente de esta organización internacional:

“La igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es una condición necesaria para acabar con las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Esto es así debido a que, en las economías modernas, el principal motor de la diferencia salarial entre hombres y mujeres es la propia infravaloración del trabajo de las mujeres y no tanto el hecho de que las mujeres reciban un menor salario que los hombres por el mismo trabajo (Meyersson Milgrom, Petersen y Snartland 2001) (...) Todo esto supone un reto, ya que no es fácil detectar la desigualdad salarial por un trabajo de igual valor. Hace falta una cuidadosa evaluación del trabajo que aplique criterios objetivos y comunes, tales como las competencias pertinentes, la formación, la experiencia laboral relevante y las condiciones de trabajo” (OIT, 2022; 3)

Los efectos de la pandemia le dieron un carácter de urgencia a estas preocupaciones. Los sectores en donde tradicionalmente ha estado concentrado el empleo femenino, como los de servicios personales y cuidado remunerado, que son los que suelen ser infravalorados, fueron también los más afectados por las medidas de distanciamiento social. Es decir, muchas mujeres que recibían bajas remuneraciones, tenían una protección social inadecuada y asumían una carga desproporcionada del cuidado no remunerado se quedaron sin empleo en

proporción mayor que los hombres, lo que supuso un retroceso en la igualdad y puso al descubierto su mayor condición de vulnerabilidad.

Como respuesta, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo hizo en junio de 2021 un “Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente” (OIT, 2021). En este, se reconoce la mayor afectación de las mujeres, “debido entre otras causas a que están sobre-representadas en los sectores más afectados” y puso de presente la necesidad de que la recuperación tuviera una perspectiva de género (p.3).

Es en ese contexto que organismos internacionales como la OIT, ONU-Mujeres, la OECD y la Unión Europea están promoviendo nuevos instrumentos para superar el cierre de brechas (ONU Mujeres 2020; OCDE 2021; Aumayr-Pintar 2021). En particular, están tomando fuerza en estas organizaciones y en varios países la promoción de la transparencia salarial como una herramienta para reducir las diferencias en las remuneraciones entre hombres y mujeres. Dentro de este término se engloban distintas medidas y estrategias que van desde la publicación periódica de las remuneraciones por parte de las empresas hasta ejercicios de auditorías salariales.

El supuesto sobre el que se promueven estas medidas es que estas permiten “revelar el sesgo o la discriminación de género en las prácticas salariales, con la idea de que el hecho de revelar tal sesgo o discriminación puede llevar a otras acciones que hagan frente y resuelvan las posibles brechas salariales de género” (OIT, 2022; p.5). Es decir, se concibe como parte de un proceso que debería conducir a la empresa a adoptar medidas concretas para alcanzar una mayor equidad en los salarios, ya sea por su propia iniciativa o como parte de negociaciones con los trabajadores.

El año pasado la Unión Europea adoptó una directiva sobre transparencia salarial para todos sus países miembros (Consejo de la UE, 2022). En otros países por fuera de la UE, como Canadá, Chile, Islandia y Estados Unidos, se han adoptado estos mecanismos o se está discutido su adopción (OIT, 2022). Si bien cada país incorpora diversos enfoques, la transparencia salarial suele incluir las siguientes herramientas:

- **Informes de transparencia salarial.** Periódicamente, el empleador debe presentar un informe sobre los salarios y las diferencias retributivas existentes entre hombres y mujeres. La presentación suele tener que hacerse ante los representantes de los trabajadores y/o ante una agencia del gobierno. La obligación suele variar en función del tamaño de las empresas.
- **Auditorías de igualdad salarial.** Va más allá de la comunicación de la información y requiere que el empleador evalúe las razones de las diferencias salariales identificadas. Se utiliza en varios casos como base para establecer diálogos con los representantes de los trabajadores y/o los sindicatos para establecer acciones conjuntas de superación de las brechas salariales.
- **Derecho de los empleados a solicitar información sobre la retribución.** Dependiendo de las legislaciones, este derecho se puede ejercer directamente de manera individual o por medio de un representante de los trabajadores. Entra en tensión con el derecho de otros trabajadores a la reserva y privacidad sobre su información personal, por lo que algunos países requieren de una autorización previa de los trabajadores sobre los que se pide revelar el salario.
- Adicionalmente, en algunos países se han desarrollado herramientas y aplicaciones digitales para facilitar la organización, publicación y evaluación de las diferencias salariales.

La OIT, en alianza con otras organizaciones, realizó en 2021 una evaluación preliminar del impacto de estos mecanismos y de la percepción de los involucrados. En general, las conclusiones consideran que la legislación sobre transparencia salarial es una herramienta potencialmente útil, pero también reconocen que no existe una única solución para todos los países (OIT, 2022; 56-57).

Aunque como lo admite el mismo estudio es aún muy temprano para tener suficientes elementos de valoración sobre la efectividad de la transparencia salarial, el documento presenta una síntesis de los principales argumentos que se dan en favor y en contra de la igualdad salarial que nos parecen son de interés y relevancia para nuestro medio.

Los argumentos a favor incluyen el cumplimiento del principio económico general de la reducción de las asimetrías de información como forma de

alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de los precios y los recursos: “La transparencia salarial supone una mejora directa de la información disponible en el mercado laboral, por lo que redundará positivamente en la capacidad de todos los agentes para fundamentar sus elecciones y tomar decisiones” (p. 6). En términos de su impacto en la reducción de la brecha salarial entre hombre y mujeres, citan un estudio de 2014 de la Comisión Europea que estima un impacto acumulado de las diferentes medidas de transparencia salarial de entre 1,65 por ciento y el 4,33 por ciento (Comisión Europea, 2014).

En cuanto a los argumentos en contra, se refieren sobre todo a las dificultades prácticas de la implementación de las medidas y a las tensiones con el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos personales. Los informes y auditorías salariales significan cargas administrativas para las empresas, sin que haya necesariamente una percepción clara del beneficio. Por el contrario, pueden suponer riesgos de sanciones o insatisfacciones de los empleados, por lo que son altas las posibilidades de evasión e incumplimiento. Al mismo tiempo, hay preocupaciones por el efecto en la confidencialidad de la información sobre las remuneraciones que suele estar protegida por el derecho a la protección de datos personales. Si bien en algunos países las disposiciones obligan a que no se revelen los datos individuales de los salarios, sino agregados por categorías y géneros, no es fácil garantizar en un universo relativamente pequeño como una empresa que la información no permita deducir las remuneraciones personales.

Al respecto, vale la pena recordar que en Perú el tratamiento de este tipo de datos está regulado por la Ley No. 29733, Ley de Protección de Datos Personales (LPDP). Es además un derecho constitucional consagrado en el inciso 6 del artículo 2 de la Constitución, el cual señala que “(...) los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar”. Como regla general, el tratamiento de datos personales requiere del consentimiento previo, libre, expreso, inequívoco e informado del titular de los datos. El consentimiento relativo a datos sensibles, por ejemplo, la información relativa a los ingresos económicos de una persona, debe ser obtenido por escrito. La información de las boletas de pago contiene información sobre el salario de los trabajadores y, por tanto, ostenta una especial protección, por lo que revelarlos sin consentimiento puede vulnerar la esfera más íntima de la persona. Además de la vulneración de derechos, no

es claro el efecto que esto pueda tener en las relaciones interpersonales entre los trabajadores y en el clima laboral.

Adicional a las anteriores dificultades, hay dudas sobre la efectividad de estas medidas para alcanzar el objetivo que se proponen. Algunos enfoques teóricos consideran que la transparencia salarial no necesariamente redundaría en mejores retribuciones para las mujeres. Por ejemplo, Cullen (2021) plantea un modelo que predice una menor capacidad de negociación individual de los salarios por efecto de la transparencia, lo que llevaría a menores diferencia, pero también a una reducción de los salarios promedio. Es decir, la brecha entre hombres y mujeres se cerraría, pero vía menores salarios para todos. Esto, sin embargo, contrasta con lo encontrado en estudios empíricos como los de Böhmeim y Gust (2021), quienes muestran una reducción de las brechas de género en las grandes empresas posterior a la adopción de medidas de transparencia salarial, sin efecto estadísticamente significativo en los salarios masculinos.

En síntesis, si bien aún no se tiene información suficiente para evaluar la utilidad de las medidas de transparencia salarial, la atención y los debates que está suscitando señalan una tendencia que no se puede desconocer y frente a la que se debe estar preparado, reconociendo sus potenciales riesgos y beneficios para la gestión de las relaciones laborales.

V. CONCLUSIONES

1. El marco normativo que surge a partir de la Ley No. 30709 que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres va más allá de disposiciones generales sobre igualdad salarial y supone la puesta en práctica del principio de pago igual por trabajo de igual valor.
2. Además de la adopción de las medidas contempladas en la mencionada Ley y su correspondiente Reglamento, es importante que los empleadores comprendan e incorporen de manera coherente a su política salarial conceptos como el derecho a la no discriminación, el pago igual por trabajo de igual valor y las causas objetivas de las diferencias salariales.
3. Si bien las Autoridades Laborales han expedido diversas guías y protocolos, las reglas de juego no están completamente claras para los

diferentes actores involucrados. Existen vacíos de interpretación, desconocimientos por parte de los trabajadores y empleadores e incluso inconsistencias en la aplicación de las normativas por parte de los inspectores laborales.

4. Se espera que las decisiones del nuevo Tribunal de Fiscalización Laboral contribuyan a hacer claridad y a cubrir dichos vacíos. Esta instancia empezó a funcionar en 2021 y ya ha expedido resoluciones sobre esta materia que constituyen precedentes o establecen criterios generales para la aplicación de la normatividad sobre igualdad salarial. Varias de esas resoluciones subrayan la importancia de poder sustentar las causas objetivas de diferenciación salarial entre los trabajadores. Muestran también que, pese a la mayor seguridad jurídica que se espera de esta instancia, persisten elementos de incertidumbre en la interpretación del marco legal sobre igualdad salarial.
5. Finalmente, no hay que perder de vista que los conceptos y principios que están detrás de las normativas descritas y de su aplicación se inscriben en tendencias, preocupaciones y debates de alcance global. En ese sentido, es importante identificar desde ya los potenciales riesgos y oportunidades de las medidas de transparencia salarial que están siendo promovidas por organizaciones como la OIT, ONU-Mujeres, la OECD y la Unión Europea.

REFERENCIAS

- Aumayr-Pintar, Christine (2021). “Gender Pay Transparency: Advancing the Cause through a Truly European Proposal”. Blog de Eurofound, 18 de junio.
- Balta Varillas, José (1995). ¿Qué es Discriminación en el Empleo? En Revista Jurídica del Perú No. 1, Año XL. Enero-marzo de 1995. Editorial Normas Legales.
- Baker, Michael y Gunderson, Morley (2002). “Allowable exceptions and Pay equity” (Informe inédito solicitado por el Pay Equity Task Force). Citado en: Pay Equity Task Force Final Report (2004). p. 358.

- Böheim, René, y Sarah Gust (2021). “The Austrian Pay Transparency Law and the Gender Wage Gap”, documento de trabajo CESifo núm. 8960.
- Casación Laboral No. 6783-2018-Expedida por la Corte Suprema de Justicia
- Comisión Europea (2014) “Impact Assessment on Costs and Benefits of Measures to Enhance the Transparency of Pay”, documento de trabajo de los servicios de la Comisión.
- Consejo de la UE (2022) “El Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo provisional para cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres” Comunicado de prensa- 15 de diciembre de 2022
- Cullen, Zoe B. 2021. “Equilibrium Effects of Pay Transparency”, documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigación Económica núm. 28903.
- Chicha, Marie-Thérèse (2008) “Promoción de la igualdad por medio de la evaluación no sexista de los empleos: guía detallada”. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Eyraud, François (1993) “Igualdad de Remuneración y Valor del Trabajo en Países Industrializados”.
- Gunderson, Morley (1994). “Comparable Worth and Gender Discrimination: An international Perspective” International Labour Office.
- Meyersson Milgrom, Eva M., Trond Petersen y Vemund Snartland (2001). “Equal Pay for Equal Work? Evidence from Sweden and a Comparison with Norway and the U.S” *Revista Escandinava de Economía* 103 (4): 559–583.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. Herramientas de transparencia salarial para cerrar la brecha salarial de género.
- OIT (1951), *Convenio sobre igualdad de remuneración*, (núm. 100). www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C100
- OIT (2021) *Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente*. Adoptada por La Conferencia General de la Organización In-

ternacional del Trabajo. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806097.pdf

OIT (2022) *Legislación sobre transparencia salarial: Implicaciones para las organizaciones de empleadores y trabajadores*. Ginebra

ONU Mujeres (2020). “Todo lo que debe saber sobre promover la igualdad salarial”, Comunicado de prensa, 14 de septiembre de 2020.

Pay Equity Task Force Final Report (2004). “Pay Equity: A New Approach to a Fundamental Right. Ottawa (Canadá): Departamento of Justica Canadá.

Oelz, Martin; Olney, Shauna y Tomei, Manuela (2013). “Igualdad salarial: Guía introductoria”. Ginebra (Suiza): Oficina Internacional del Trabajo-OIT.

Tribunal de Fiscalización Laboral (2021), Resolución de la Sala Plena No. 006-2022

Resolución N° 002-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución N° 269-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución N°103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Tribunal de Fiscalización Laboral (2022), Resolución 924-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala