



DEPARTAMENTO DE EVALUACION DE LA LEY
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

EVALUACIÓN DE LA LEY N° 20.348

Resguarda el derecho a la
igualdad de remuneraciones

Junio de 2013



Comité Evaluación de la Ley / OCDE
Cámara de Diputados de Chile

Lorenzini Basso, Pablo (Presidente)

Ceroni Fuentes, Guillermo

De Urresti Longton, Alfonso

Gutiérrez Galvez, Hugo

Gutiérrez Pino, Romilio

Monckeberg Díaz, Nicolás

Robles Pantoja, Alberto

Sepúlveda Orbenes, Alejandra

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. EVALUACIÓN DE LA LEY Nº20.348 SOBRE IGUALDAD DE REMUNERACIONES.....	3
1.1 Selección de la Ley Nº20.348.....	3
1.2 Objetivo del estudio	3
1.3 Metodología aplicada	4
1.4 Síntesis de la Ley Nº20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones.....	4
CAPÍTULO II. SITUACIÓN LABORAL Y BRECHA SALARIAL EN CHILE.....	7
2.1 Incorporación de la mujer al mundo laboral	7
a. Tasa de participación laboral.....	7
b. Indicadores de fuerza laboral.....	8
c. Distribución de la fuerza laboral femenina.....	9
2.2 Factores culturales que inciden en la brecha.....	10
a. División sexual del trabajo.....	10
b. Trayectoria Laboral.....	10
2.3 Barreras a la participación o “techo de cristal”	11
a. Jefatura de hogar y remuneraciones.....	11
b. Brecha Salarial: distancia en las remuneraciones según género ...	11
c. Tipos de contratos	14
d. Remuneraciones y acceso a la alta gerencia	15
2.4 Buenas Prácticas Laborales: Incentivo a la participación laboral femenina	17
a. Apoyo a la participación laboral femenina y corresponsabilidad parental	17
b. Visiones sobre normativas para la protección a la maternidad y beneficios en la productividad y el clima laboral	18
CAPITULO III. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LA LEY Nº20.348	21
3.1 Normas de Derecho Internacional	21
3.2 Derecho comparado	22
3.3 Metodología de evaluación propuesta por la O.I.T.....	24

3.4	El concepto de discriminación en el Código del Trabajo	25
3.5	Sobre la tramitación de la norma en el Parlamento	26
	a. Desde el “servicio de igual valor” al “mismo trabajo”	26
	b. Causales que excluyen la existencia de discriminación salarial en la Ley N°20.348.....	28
	c. Registro de cargos o funciones	31
	d. La breve existencia del incentivo al cumplimiento de la Ley N°20.348	33
CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO DE LA LEY N°20.348		35
4.1	Procedimientos de reclamo de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo	36
	a. Presentación de reclamo ante empleador	36
	b. Denuncia ante la Inspección del Trabajo	36
	c. Demanda ante Juzgados del Trabajo	37
4.2	Facultades de la Dirección del Trabajo en relación con la norma	37
4.3	Rol de las organizaciones sindicales en los procedimientos de la Ley N°20.348	39
	a. Ante el empleador	39
	b. Ante la Dirección del Trabajo	39
	c. Ante Contraloría General de la República	39
	d. Ante los Juzgados del Trabajo	40
CAPÍTULO V. PERCEPCION CIUDADANA DE LA LEY		41
5.1	Percepción del contexto: las mujeres en situación de desigualdad en el mundo laboral	41
	a. La discriminación de género se hace visible en el mundo laboral .	41
	b. La discriminación de género como práctica no reconocida por todos los actores y sectores sociales.....	42
5.2	Conocimiento y valoración de la Ley N° 20.348	46
	a. Conocimiento de la norma por parte de la ciudadanía	46
	b. El problema a abordar: origen, pertinencia y foco.....	47
5.3	Implementación, fiscalización y proceso de denuncia	49
	a. Mecanismos institucionales: La Dirección del Trabajo y los Tribunales Laborales.....	49

b.	Las dificultades del proceso de denuncia.....	50
c.	La solución del conflicto: Mediación y/o mecanismo de sanción ..	53
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES		56
1.	LA BRECHA SALARIAL SE MANTIENE.....	56
2.	INEFICACIA DE LA LEY N°20.348: DESCONOCIDA Y SIN INCENTIVOS....	56
3.	NORMAS DE PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD: EL COSTO QUE ASUMEN LAS MUJERES	58
4.	LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO: TAREAS PENDIENTES	59
5.	REDUCCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD: DE VALOR A TRABAJO	59
CAPÍTULO VII. RECOMENDACIONES		61
1.	PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA: CONFIDENCIALIDAD Y EFICACIA.....	61
2.	IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA EN LA EMPRESA: TRANSPARENCIA Y COMPROMISO	61
3.	INCENTIVOS AL COMPROMISO DE IGUALDAD DE GÉNERO	62
4.	IGUAL SALARIO PARA TRABAJO DE IGUAL VALOR.....	62
5.	POLITICAS PÚBLICAS: APOYANDO LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS EMPRESAS.....	63
6.	DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN: UNA SOCIEDAD MÁS INFORMADA.....	63
BIBLIOGRAFIA		64

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

La creciente incorporación de la mujer al mundo laboral y los consecuentes cambios sociales que ello produce, demandan la elaboración de normas legales y políticas públicas que aseguren equidad en su participación en este ámbito.

La Ley Nº20.348, que resguarda el derecho a la igualdad de remuneraciones, fue publicada el 19 de junio de 2009, con el objetivo de promover el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. La moción consideró necesario explicitar el derecho a la no discriminación en el trabajo, estipulado en la Constitución Política, en el Código del Trabajo y en los Convenios Nº 100 y Nº111 de la OIT, relativos a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y la discriminación en el empleo y ocupación, respectivamente. Ambos fueron ratificados por Chile el 20 de septiembre de 1971.

A cuatro años del inicio de su vigencia, la Cámara de Diputados ha considerado necesario evaluar su funcionamiento e impacto social. El informe desarrollado por el Departamento de Evaluación de la Ley, analiza los efectos que ésta provocó en la sociedad chilena, en las instituciones implementadoras y relacionadas, y las dificultades encontradas en su aplicación. Desde esta perspectiva, el informe entrega una serie de conclusiones y recomendaciones que dan cuenta de la pertinencia de la norma y la eficiencia y eficacia de las herramientas legales escogidas para lograr su adecuada aplicación.

La Cámara de Diputados continúa, de esta forma, haciendo todos los esfuerzos por lograr el permanente perfeccionamiento de las leyes evacuadas, completando así el ciclo legislativo con el desarrollo de estudios que aborden la aplicación ex-post de la legislación vigente.



H.D. EDMUNDO ELUCHANS URENDA
Presidente
Cámara de Diputados de Chile

PRESENTACIÓN PRESIDENTE DEL COMITÉ DE DIPUTADOS DE EVALUACIÓN DE LA LEY

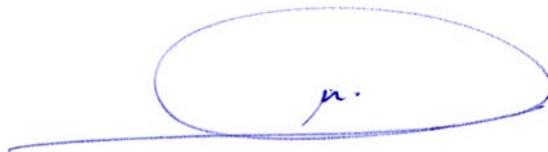
El presente informe constituye la culminación del cuarto estudio evaluativo realizado por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, con el fin de analizar los efectos institucionales y sociales que produjo la aplicación de la Ley N°20.348.

La evaluación sobre la aplicación de las de las disposiciones establecidas en la Ley, los efectos que produjo en la participación equitativa de la mujer en el mundo laboral, el conocimiento y la pertinencia de las herramientas establecidas en la norma, fueron sometidas a la reflexión de los implementadores, expertos y ciudadanía.

Este análisis contempló las distintas realidades sociales presentes en nuestro país. Así, el Departamento de Evaluación de la Ley se trasladó a las regiones de Antofagasta y del Libertador General Bernardo O'Higgins, para recoger la realidad laboral expuesta por mujeres del mundo rural y de la minería, contrastándola con la realidad de las trabajadoras del resto del país.

Las conclusiones y recomendaciones resultantes de este estudio constituyen un aporte al análisis legislativo de las normas vigentes, tal como lo hiciera el primer informe evacuado por este Departamento, en materias relativas al procedimiento e institucionalidad establecidas en la Ley N° 20.413, que “determina quienes pueden ser considerados donantes de órganos, y la forma en que pueden manifestar su voluntad”, recientemente modificada por la Ley N°20.673, publicada en junio de este año.

En la actualidad la evaluación ex-post presenta nuevos desafíos. Perfeccionar el proceso legislativo constituye una necesidad ineludible y nuevas leyes requieren ser sometidas a evaluación. A esta tarea nos avocamos con especial interés, esperando incorporar cada vez más canales de participación ciudadana.



H.D. PABLO LORENZINI BASSO
Presidente
Comité de Diputados de Evaluación de la Ley

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 20.348 modificó el Código del Trabajo con el fin de resguardar el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres que desempeñan un mismo trabajo. A casi cuatro años de su promulgación, el Departamento de Evaluación de la Ley realizó un análisis evaluativo, con el fin de determinar el grado de eficacia y eficiencia de su aplicación.

El estudio abarca tanto factores legislativos como no legislativos que afectan la aplicación de la norma, los que son identificados a través del análisis de la ley, el examen de los instrumentos o medios legales que ésta define para el logro de su objetivo y la medición de los impactos sociales, institucionales y estadísticos que produjo.

Especial relevancia reviste la percepción de la ciudadanía sobre la aplicación de la norma en el mundo laboral, para lo cual se sometieron a su discusión tres aspectos fundamentales:

- El grado de conocimiento que la ciudadanía tiene sobre la ley.
- La valoración que le atribuye a la normativa como factor determinante en la modificación de la situación laboral.
- La factibilidad de aplicación del proceso de denuncia estipulado en la ley.

Para la determinación y análisis de los aspectos mencionados, el Departamento de Evaluación de la Ley entrevistó a organismos oficiales vinculados a la implementación de la ley, a organismos internacionales, organizaciones sindicales, empresariales y sociales vinculadas a la temática, y a centros de estudios que han desarrollado investigaciones con la finalidad de lograr mayor conocimiento y reflexión acerca de la situación laboral de las mujeres en Chile.

Dentro de los organismos entrevistados destacan la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Dirección del Trabajo; el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Dirección Nacional y Dirección Regional de Antofagasta; Comunidad Mujer; Fundación SOL; Instituto Libertad y Desarrollo y Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) manifestó su opinión a través de un informe especialmente redactado para esta investigación.

Con el fin de acceder directamente a la opinión de organizaciones sociales y sindicales de regiones, se realizaron además, Talleres de Evaluación Ciudadana de la Ley en las ciudades de San Fernando y Antofagasta, siendo esta última la región que presenta mayor índice de brecha salarial entre hombres y mujeres en nuestro país.

Adicionalmente, y en consideración a que la mayor brecha salarial de género se presenta en los niveles remuneracionales más altos y en relación a las mujeres con mayor calificación o nivel de estudios, la investigación contempló la realización de entrevistas testimoniales a mujeres profesionales que ocupan cargos de alta jerarquía o de alta especialización dentro de sus empresas o instituciones. Algunas de estas opiniones fueron contrastadas con las de dirigentes

de las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores de las mismas empresas o instituciones.

Finalmente, el estudio incluye la identificación de políticas públicas y buenas prácticas laborales que han tenido repercusiones positivas en la disminución de brecha salarial y, especialmente, en la positiva integración y participación de la mujer en el mundo laboral.

CAPITULO I. EVALUACIÓN DE LA LEY N°20.348 SOBRE IGUALDAD DE REMUNERACIONES

El proyecto de ley que dio origen a la Ley N° 20. 348 inició su tramitación el 19 de julio de 2006, mediante la moción presentada por la diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes y los diputados Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Eduardo Díaz del Río, Jaime Mulet Martínez, Sergio Ojeda Uribe, Carlos Olivares Zepeda, Jorge Sabag Villalobos, Mario Venegas Cárdenas y Patricio Walker Prieto.

Esta Ley modificó el Código del Trabajo, en aspectos sustantivos y procedimentales, y el Estatuto Administrativo. Fue promulgada el 2 de junio de 2009 y publicada en el Diario Oficial del 19 de junio del mismo año.

1.1 Selección de la Ley N°20.348

El Departamento de Evaluación de la Ley, elaboró a mediados de 2012 un listado con la propuesta de diez leyes susceptibles de ser evaluadas, en base a los siguientes criterios preestablecidos: transversalidad ideológica, carácter masivo y presencia en el debate público, factibilidad de evaluación en período inferior a 6 meses y tiempo de vigencia de norma (mayor a un año).

Dentro del listado sometido a consulta de los y las señores diputados(as), se incorporó la Ley N°20.348 definiendo la discriminación de género dentro del trabajo, como el aspecto central a evaluar.

El 24 de enero de 2013, el Departamento de Evaluación de la Ley recibió la solicitud oficial de las diputadas Alejandra Sepúlveda, Marta Isasi y el diputado Pedro Araya, para que se evaluaran aspectos relacionados con la implementación y efectos producidos por la Ley N°20.348 sobre igualdad de remuneraciones, proceso que se inicia a principios de abril del presente año.

1.2 Objetivo del estudio

La evaluación de la ley plantea como propósito central, determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador al dictar la norma, visualizar los impactos o efectos no previstos o no deseados al legislar, identificar buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley, conocer la percepción de la ciudadanía sobre la misma y proponer medidas correctivas en caso que proceda.

Para la evaluación de la Ley N° 20.348 el estudio contempló los siguientes puntos:

- Eficiencia y eficacia de las herramientas legislativas definidas para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

- Definir elementos sociales y culturales vinculados a la desigualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres.
- Determinar nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de la ley.
- Valoración de la pertinencia de la ley y viabilidad de aplicación.
- Efectividad del procedimiento de denuncia.

1.3 Metodología aplicada

La metodología diseñada para el presente estudio posee un carácter exploratorio descriptivo y considera dos fases:

Fase I: El estudio técnico, que abarca el análisis jurídico de la Ley N°20.348 y su discusión legislativa, normativa asociada y derecho comparado. Además de la opinión de instituciones aplicadoras, expertos y organismos nacionales e internacionales involucrados con la temática en estudio (Dirección del Trabajo, Servicio Nacional de la Mujer, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo).

Fase II: El estudio del impacto social se abordó mediante la realización de:

- Entrevistas semiestructuradas a organizaciones sociales y empresariales vinculadas a la temática (Comunidad Mujer, Fundación SOL, Instituto Libertad y Desarrollo, SOFOFA, Minera Gabriela Mistral, SODIMAC Antofagasta y Sindicato de trabajadores de Altec-Santander).
- La realización de 5 focus group en la ciudades de San Fernando y Antofagasta, con participantes de organizaciones e instituciones locales.
- 10 entrevistas testimoniales a mujeres profesionales que ocupan cargos de alta jerarquía o de alta especialización dentro de sus empresas o instituciones.

1.4 Síntesis de la Ley N°20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones

a. Razón de la legislación

Los autores de la moción señalaron que, ante la brecha salarial existente entre hombres y mujeres, la redacción del artículo 2° del Código del Trabajo *“no ha solucionado el problema ni solucionado las cifras, que revelan la desigualdad”*. En ese orden de ideas, se manifestaron en pos de un reconocimiento expreso del derecho a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, arguyendo en dicho sentido, la carencia de garantías efectivas para corregir tal discriminación.

Aún cuando esta moción abordaba un tema ya considerado en el Código del Trabajo, a través de las modificaciones que introdujo en su artículo 2° la Ley N°19.759, su valor radicaría en la implementación de un procedimiento de control del principio de no discriminación, debiendo velar porque, en forma expedita, se pueda verificar si existen diferencias de remuneración que indiquen una discriminación arbitraria del trato entre hombres y mujeres.

b. Objetivo de la Ley

La Ley N°20.348 plantea como objetivo central disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres y, específicamente:

- Otorgar reconocimiento legal expreso al derecho a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres.
- Otorgar tutela jurídica al principio de no discriminación en materia laboral, en relación a las remuneraciones entre hombres y mujeres.

c. Población objetivo de la Ley N°20.348

En términos generales, la ley regula la situación de:

- Las trabajadoras y los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, estableciendo que debe haber igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo.
- Las funcionarias y los funcionarios a contrata regidos por el Estatuto Administrativo, señalando que debe darse igualdad de trato entre hombres y mujeres, en la asignación a un grado, y en relación al sueldo y demás remuneraciones correspondientes al mismo.

d. Instrumentos o herramientas elegidos por el legislador para alcanzar los objetivos

- Introducción del principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, en relación a los contratos regidos por el Código del Trabajo.
- Explicitación de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la asignación a un grado en los empleos a contrata (Administración Pública) y en relación al sueldo y demás remuneraciones correspondientes al mismo.

- Imposición a las empresas de diez o más trabajadores de la obligación de incorporar en su reglamento interno, un procedimiento para la interposición de reclamos de sus trabajadores por infracción al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres.
- Imposición a las empresas de doscientos trabajadores o más, de la obligación de incluir un registro que consigne los diversos cargos o funciones en la empresa y sus características técnicas esenciales.
- Establecimiento de un procedimiento judicial de Tutela de Derechos, para la tramitación de denuncias por violación del principio de igualdad de remuneraciones, ante los Juzgados del Trabajo, una vez agotado el procedimiento interno.
- Establecimiento de un incentivo para el cumplimiento del principio de igualdad de remuneraciones por el desempeño de cargos y responsabilidades similares, en beneficio de los empleadores del sector privado: posibilidad de solicitar la rebaja del 10% de las multas no fundadas en prácticas antisindicales o infracción a derechos fundamentales. Sin embargo, este incentivo fue eliminado por la Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño¹.

e. Organismos públicos y privados involucrados en la aplicación de la ley

Organismos públicos:

- Organismos públicos que contraten personal bajo la modalidad de empleos a contrata (Administración del Estado).
- Tribunales Laborales.
- Dirección del Trabajo.
- Contraloría General de la República.

Organismos privados:

- Empleadores.

¹ Cabe destacar que durante su tramitación no se tuvo en vista la existencia de este incentivo, el cual fue eliminado cuando se reemplazó el antiguo texto del artículo por uno nuevo.

CAPÍTULO II. SITUACIÓN LABORAL Y BRECHA SALARIAL EN CHILE

En los últimos años, diversos estudios publicados en nuestro país revelan la aún existente y significativa brecha salarial entre hombres y mujeres. Con diferentes parámetros, muestreos y selección de segmentos, todos, en mayor o menor medida, evidencian una significativa superioridad en las remuneraciones de los hombres frente a las mujeres.

Sin embargo, la determinación de la brecha en los términos que establece la Ley (igual remuneración a igual trabajo), requiere el estudio específico de la realidad que enfrentan las mujeres en cada organización, siendo posible visualizarla sólo a través del análisis de diversos indicadores, entre los que se encuentran: tasa de participación, cotizaciones previsionales, escala salarial, distribución de la fuerza laboral, etc.

Entre algunos de los factores laborales, sociales y culturales más relevantes que afectan la determinación de esta brecha, se encuentran la división sexual en el trabajo, la trayectoria laboral interrumpida, la exención horaria en la jornada laboral, el acceso a cargos de alta responsabilidad y prejuicios de género.

2.1 Incorporación de la mujer al mundo laboral

a. Tasa de participación laboral

La tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral, se incrementó desde el período de inicio de la vigencia de la Ley de un 43,3% a un 47,6%, mientras que en el caso de los hombres registró un aumento de 69,9% a 72,3%. Si consideramos solo las mujeres entre 20 y 49 años (etapa asociada a la crianza de los hijos), la cifra aumenta a un 63,5%².

Período	HOMBRES			MUJERES		
	Tasa de Desocupación	Tasa de Ocupación	Tasa de Participación	Tasa de Desocupación	Tasa de Ocupación	Tasa de Participación
2010 Ene - Mar	7,9	65,9	71,5	10,8	39,5	44,3
2011 Ene - Mar	6,2	68,6	73,2	8,9	42,5	46,6
2012 Ene - Mar	5,2	68,7	72,5	8,6	43,6	47,7
2013 Ene - Mar	5,3	68,2	72,1	7,5	44,0	47,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

² ENCLA. (2011). Capítulo 11: Conciliación, trabajo y familia.

b. Indicadores de fuerza laboral

La Nueva Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) revela que en el trimestre enero, febrero y marzo de 2013, un total de 2.041.950 mujeres se encuentra en calidad de trabajadora asalariada en nuestro país, cifra que equivale al 37,1% del total de trabajadores en esa calidad.

TRABAJADORES ASALARIADOS POR DURACIÓN DE CONTRATO O ACUERDO DE PALABRA POR TAMAÑO DE EMPRESA.

Trimestre Enero, Febrero y marzo de 2013
(En miles de personas)

	TOTAL	Indefinido	Definido
AMBOS SEXOS	5.505,18	3.742,42	1.762,76
Menos de 5 personas	534,88	358,76	176,12
de 5 a 10 personas	420,91	284,68	136,24
entre 11 y 49 personas	1.033,19	644,64	388,55
entre 50 y 199 personas	997,00	627,62	369,38
200 y más personas	2.519,19	1.826,72	692,47
HOMBRES	3.463,23	2.339,27	1.123,95
Menos de 5 personas	363,09	236,03	127,07
de 5 a 10 personas	269,60	182,38	87,22
entre 11 y 49 personas	692,07	420,37	271,70
entre 50 y 199 personas	667,69	409,97	257,72
200 y más personas	1.470,77	1.090,53	380,24
MUJERES	2.041,95	1.403,14	638,81
Menos de 5 personas	171,78	122,74	49,05
de 5 a 10 personas	151,31	102,29	49,02
entre 11 y 49 personas	341,12	224,27	116,85
entre 50 y 199 personas	329,32	217,65	111,66
200 y más personas	1.048,42	736,19	312,23

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo (INE).

c. Distribución de la fuerza laboral femenina

Los índices de fuerza laboral antes señalados, indican que las mujeres se concentran en tres sectores productivos: Comercio al por mayor y al menor (16,8%), Enseñanza (15,8%) y Hogares privados con servicio doméstico (13,80%).

Respecto de los trabajadores que reciben el salario mínimo, las mujeres lideran en participación en actividades asociadas a sectores como Hoteles y Restaurantes con un 34%; Agricultura, ganadería, Caza y Silvicultura con un 22,9% y otras Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales con un 22,7%. En las dos primeras, la proporción de mujeres prácticamente duplica a la de hombres (Encla, 2011).

TRABAJADORES DEPENDIENTES POR TIPO DE CONTRATO

SEGÚN SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Trimestre Enero, Febrero y marzo de 2013

(En miles de personas)

MUJERES	TOTAL	% del Total
Total Trabajadoras Dependientes	2.357,69	100%
Comercio, reparación de vehículos, motocicletas, efectos personales y enseres	396,65	16,8%
Enseñanza	371,43	15,8%
Hogares privados con servicio domestico	324,94	13,8%
Servicios sociales y de Salud	224,25	9,5%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	167,86	7,1%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	159,26	6,8%
Industrias Manufactureras	155,63	6,6%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	133,45	5,7%
Hoteles y restaurantes	125,86	5,3%
Intermediación financiera	87,75	3,7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	83,90	3,6%
Otras Actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	60,47	2,6%
Construcción	39,94	1,7%
Explotación de Minas y Canteras	14,78	0,6%
Suministro de electricidad, gas y agua	9,41	0,4%
Pesca	1,39	0,1%
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0,70	0,0%

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo (INE).

2.2 Factores culturales que inciden en la brecha

a. División sexual del trabajo

La evolución de la inserción laboral femenina y su participación en el ingreso familiar de los hogares chilenos, ha generado una serie de cambios en el orden social que modifican desde la estructura familiar hasta importantes normativas legales.

La decisión o elección de una carrera profesional viene precedida por una división sexual del trabajo que sitúa a las mujeres en determinadas funciones y sectores productivos (comercio, hogares privados con servicios domésticos y enseñanza, entre otros), cuya remuneración tiende a ser menor que en los trabajos masculinizados, concentrados en sectores como la construcción y la minería.

Por otra parte, la asignación de actividades según género en el mundo privado, se traduce en una sobrecarga de trabajo para la mujer, quien además de tener un empleo remunerado, asume mayoritariamente las labores del hogar.

“Existe una división de lo privado y lo público dónde el lugar de la mujer está en lo privado, y aún saliendo a lo público debe hacerse cargo de su rol en lo privado, es decir, la casa, los hijos, siguen siendo de su responsabilidad”. (Elizabeth Guerrero, encargada Punto Focal Género, PNUD).

b. Trayectoria Laboral

Otro modo de identificar diferencias entre hombres y mujeres en el ámbito del trabajo, corresponde a la revisión de historias de vida y dinámicas laborales, como la recogida por la Encuesta de Protección Social (2009)³. En ella se entrevistó a una muestra representativa de la realidad nacional, que incluyó a personas que cumplieron 20 años de edad en el período 1980-1982 y que entre los años 2004-2006 ya contaban con 44 años.

Esta encuesta revela que la historia laboral de las mujeres se encuentra fuertemente influida por su historia de vida: mientras que el 24% tuvo una inserción tardía, el 11% presentó un retiro intermedio, y un 10%, se retiró prematuramente del mercado laboral. Sin embargo, existe un 21% de las chilenas que nunca se incorporó a la fuerza laboral.

La discontinuidad de las trayectorias laborales femeninas indica que, si bien existe un porcentaje importante de trabajadoras que participan en el mercado laboral, la magnitud y frecuencia con que lo hace difiere de sus pares masculinos. La inserción tardía y los retiros prematuros suman cerca de un 22%, lo que indica que cerca de un cuarto de la población femenina inserta en el mundo del trabajo ha tenido que posponer o abandonar su vida laboral para asumir tareas del ámbito privado.

³ Centro de Microdatos, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

2.3 Barreras a la participación o “techo de cristal”

a. Jefatura de hogar y remuneraciones

La encuesta CASEN 2011 señala que durante los últimos 20 años, la participación laboral de la mujer es cada vez más activa, siendo su aporte económico en el hogar cada vez más significativo, sino el único.

Esta misma encuesta, indica que el 38,8% de los hogares tiene a una mujer como jefa de hogar, cifra que en 1990 solo alcanzaba el 20,2%. De los hogares monoparentales⁴, el 88,7% es también liderado por una mujer. Si observamos el aporte que éstas realizan al ingreso familiar en hogares biparentales, su participación alcanza el 38,6%. En este sentido, la corresponsabilidad juega un rol fundamental, por cuanto la distribución igualitaria de las tareas del hogar permite, como lo señala el SERNAM, una mejor conciliación entre la vida laboral, personal y familiar.

El incremento de la incorporación femenina al mundo laboral está generando, también, cambios en la demografía y en la conformación de los hogares. Los índices de fecundidad han disminuido, así como el número promedio de personas que integran los hogares. Según el estudio realizado por el PNUD⁵, para el caso de las mujeres trabajadoras, solteras con hijos, sin presencia activa de su pareja, continuar viviendo con sus padres significa una ayuda fundamental en la crianza de los hijos. Los hogares extendidos, como se les denominan a estos casos, alcanzan hoy según el Censo 2012, cerca de un 67,9%.

b. Brecha Salarial: distancia en las remuneraciones según género

Como señalábamos en acápite anteriores, para el cálculo de la brecha salarial se consideran distintas variables, las que dependerán del objetivo del estudio. A continuación se presentan algunos de los índices más utilizados para medir la desigualdad salarial entre hombres y mujeres.

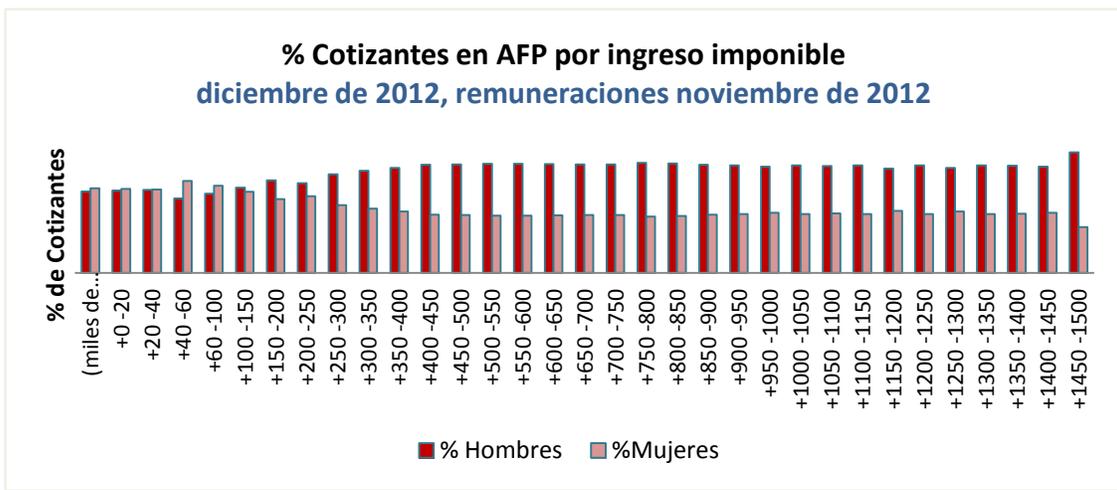
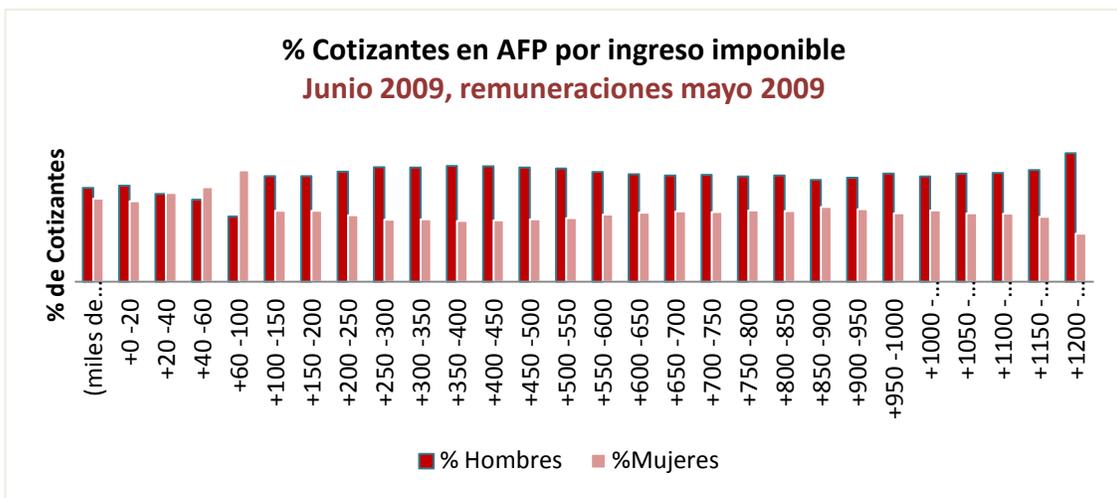
i. Cotizaciones en AFP

Información publicada por la Superintendencia de Pensiones, correspondiente a afiliados en AFP que cotizaron en Diciembre de 2012, por remuneraciones devengadas en Noviembre de 2012, revela un ingreso imponible promedio de \$547.533 y un brecha salarial entre hombres y mujeres de 17,6%. En relación a las remuneraciones más altas (con tope imponible), un 62% de este tramo corresponde a hombres, mientras que solo un 38% a mujeres.

⁴ “Constituido por jefe(a) de hogar sin cónyuge o conviviente, con hijos o hijastros de cualquier estado civil.”. CASEN 2011

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano. (2010). Informe de Desarrollo Humano “Género: los desafíos de la igualdad”.

Al comparar los datos con la misma información referida a los meses de Junio-Mayo de 2009, período equivalente al inicio de la vigencia de la Ley N°20.348, es posible constatar que no se produjeron cambios significativos en materia de brecha salarial, aún cuando se visualiza una equiparación en cotizaciones de los tramos más bajos.



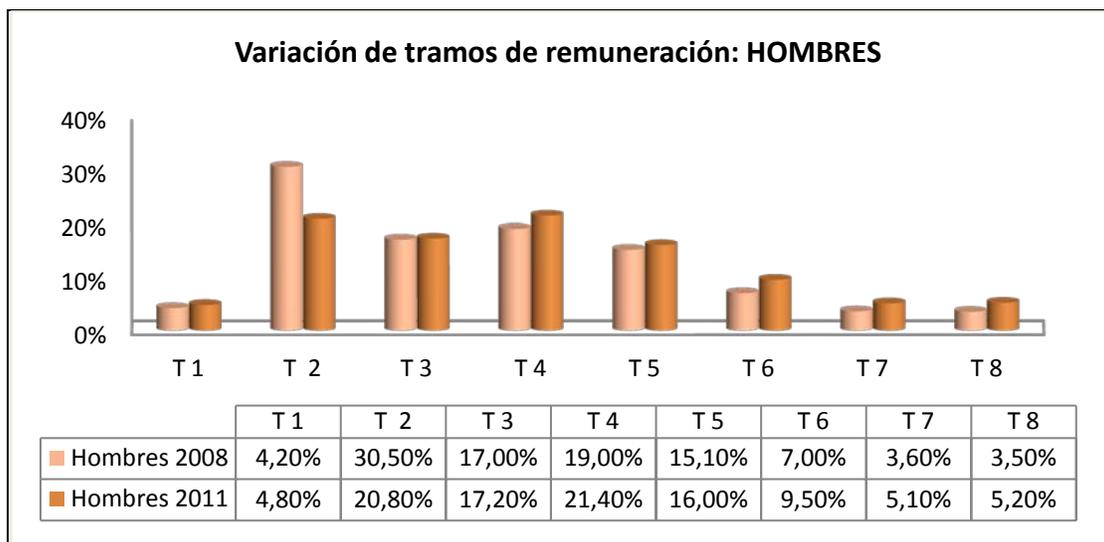
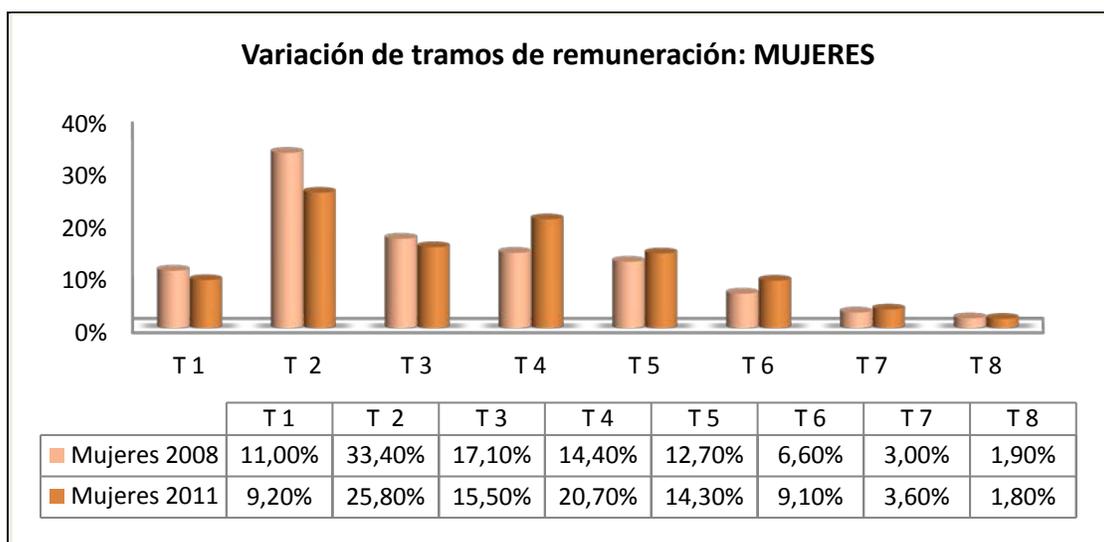
Fuente: Superintendencia de Pensiones. Informe Estadístico Trimestral de Cotizantes, diciembre 2012, enero y febrero de 2013.

ii. Tramos de remuneración

La Encuesta ENCLA 2011, realiza un extenso estudio sobre la realidad laboral de trabajadoras y trabajadores en Chile. Los datos obtenidos permiten realizar una comparación con encuestas anteriores en diversos ámbitos del mundo laboral. En materia de remuneraciones, establece una relación en base a tramos equivalentes, la que permite identificar la distancia en las remuneraciones según sexo.

Tramos de remuneración bruta ENCLA 2008	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Tramos de remuneración bruta ENCLA 2011
Menos de \$ 159.000	4,20%	11,00%	4,80%	9,20%	Menos de \$ 172.000
\$ 159.000 a \$ 238.500	30,50%	33,40%	20,80%	25,80%	\$ 172.000 a \$ 258.000
\$ 238.501 a \$ 318.000	17,00%	17,10%	17,20%	15,50%	\$ 258.001 a \$ 344.000
\$ 318.001 a \$ 477.000	19,00%	14,40%	21,40%	20,70%	\$ 344.001 a \$ 516.000
\$ 477.001 a \$ 795.000	15,10%	12,70%	16,00%	14,30%	\$ 516.001 a \$ 860.000
\$ 795.001 a \$ 1.272.000	7,00%	6,6%	9,50%	9,10%	\$ 860.001 a \$ 1.376.000
\$ 1.272.001 a \$ 1.908.000	3,60%	3,00%	5,10%	3,60%	\$ 1.376.001 a \$ 2.064.000
Más de \$ 1.908.000	3,50%	1,90%	5,20%	1,80%	Más de \$ 2.064.000

Fuente: ENCLA 2011; ENCLA 2008



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta ENCLA 2011

c. Tipos de contratos

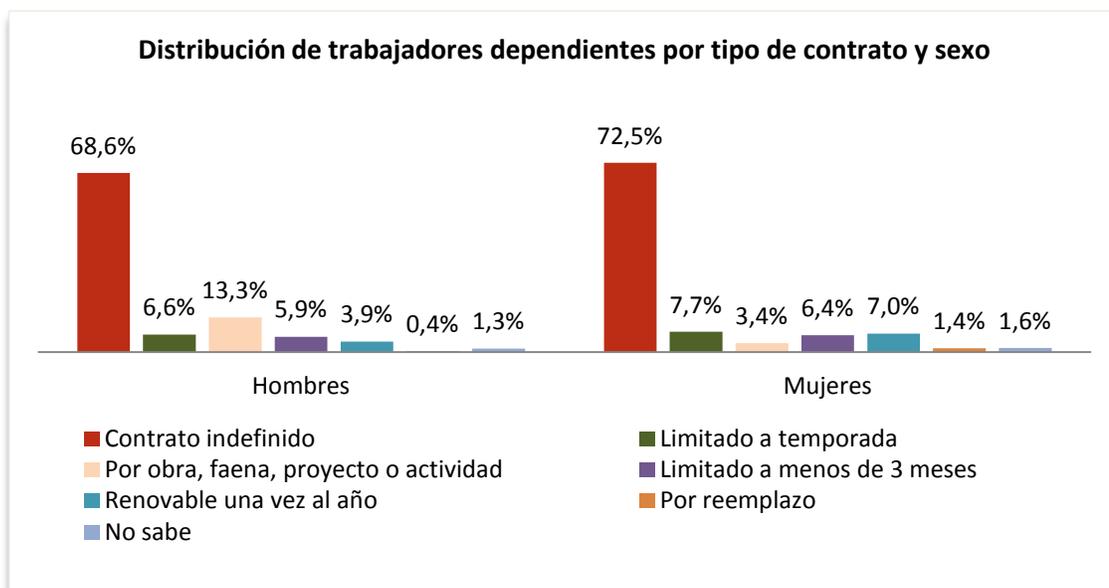
La Nueva Encuesta Nacional de Empleo, elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas, muestra que durante el trimestre Febrero, Marzo, Abril de 2013, de un total de 1.736.040 trabajadores dependientes con contrato definido, un 62,7% corresponde a hombres, mientras que sólo un 37,3% son mujeres. La distancia entre trabajadores no calificados con contrato limitado a la temporada según sexo, establece una distancia menor entre hombres y mujeres, siendo estas últimas las que representan la menor proporción.

Los profesionales dependientes agrupados bajo la categoría de “Científicos e intelectuales” totalizan 183.510 asalariados, siendo las mujeres las que lideran los compromisos contractuales con renovación anual, alcanzando sobre las 72 mil trabajadoras, frente a sus pares masculinos que registran un total de 46 mil trabajadores.

En relación a la fuerza laboral con contrato indefinido en empresas de distinto tamaño, la misma encuesta señala que estos alcanzan los 4.088.960, de los cuales 2.382.300 son trabajadores y 1.706.660 corresponden a trabajadoras.

En cuanto a los trabajadores convenios a honorarios, la información disponible presenta diferencias sustanciales. La encuesta ENCLA 2011, revela que del universo de empresas analizadas, existe un 1% de trabajadores con convenio de honorarios, cifra equivalente a alrededor de 49.300 asalariados. De éstos, los hombres representan un 54,38%, mientras que las mujeres alcanzan el 45,62%.

Para la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE-INE), en cambio, durante el trimestre marzo, abril y mayo de 2013, se registra un total de 180.935 trabajadores que emitieron boleta de honorarios. De ellos, un 45% corresponde a hombres, mientras que un 55% a mujeres. El sector privado es el que registra el mayor número trabajadores bajo este tipo de convenio, alcanzando el 63%.



Fuente: Elaboración propia en base Nueva Encuesta Nacional de Empleo, INE. Trimestre febrero, marzo y abril 2013

d. Remuneraciones y acceso a la alta gerencia

La brecha salarial se acrecienta conforme se incrementan las remuneraciones. En la cohorte que gana entre 1.500 y 1.550 (millones)⁶, la presencia masculina alcanza cerca del 70%, mientras que el porcentaje de mujeres que perciben este salario, solo llega al 30%.

La decisión de carrera, una trayectoria laboral interrumpida por los embarazos, la marcada división sexual del trabajo, y la escasa presencia de mujeres en los cargos de alta gerencia, son algunas de las razones por las cuales las mujeres no están percibiendo mayores remuneraciones.

Los trabajos feminizados siguen marcando tendencia respecto de las bajas remuneraciones. Sin embargo, a esta situación debemos adicionar que para que un trabajador o trabajadora escale en su remuneración, debe enfrentarse a una serie de decisiones personales relacionadas con los horarios de la jornada laboral, la vida familiar y una capacitación constante. Estos temas revisten para la mujer una carga cultural que la sitúa como la responsable del hogar, situación que las enfrenta a la elección entre su perfeccionamiento laboral y la familia.

“Tú para poderte mostrar tienes que dejar cosas de lado, y el tema familiar lo es completamente, porque para sobresalir tienes que hacer mucho, (...) tienes que hacer más de lo que te están pidiendo, ir a una

⁶ Superintendencia de Pensiones. Informe estadístico trimestral de cotizantes, diciembre 2012, enero y febrero de 2013.

capacitación a Santiago, una comida en la noche, o irte a un curso un mes en Santiago. Esto es 24/7, es todo el día, todos los días, llamados los fines de semana, etc. Yo siento que las mujeres llegan hasta cierto rango nada más, para seguir avanzando, el costo es demasiado alto a nivel familiar, tienes que dejar mucho de lado, el tema de los hijos, yo tengo uno, por eso me puedo ir moviendo con él” (Subgerente Zonal, sector bancario).

Por otra parte, según los testimonios recogidos por este estudio, ascender significó también enfrentar el juicio sobre la sensibilidad con que las mujeres defienden sus posiciones, un tema que para éstas es el resultado de una construcción cultural del rol de la mujer.

“Era muy difícil plantear tus estrategias sin que cayeran en el tema de que tú te emocionalizas (con las ideas) por ser mujer. A los hombres les cuesta mucho ver un liderazgo femenino, por lo menos en esta región (Valparaíso), eso es muy duro vivirlo, porque tú hablas firme, y dices: los puntos son de esta manera, y cuando tú tienes que rebatir algo en lo que no estás de acuerdo, y te apasionas en rebatirlo, siempre se van a ir por el lado de que ya te emocionalizaste, de que te tienes que calmar, porque eres mujer, en cambio un hombre si golpea la mesa, se pone brusco, discute, está bien”. (Gerenta Comercial Institucional, clínica privada).

El estudio “Mujeres en puestos de responsabilidad empresarial” realizado por SERNAM en 2011, indicó que de 155 directorios analizados, que incluían a las empresas transadas en la bolsa⁷ y empresas del Estado, solo 31 de ellas contaban con presencia femenina, siendo las empresas del Estado las que otorgaban mayor participación, con un 35%. El documento revela que de los 1.200 puestos de directores analizados, solo 34 mujeres son directoras, lo que representa un escaso 3%. Además, agrega que de este universo, no existen mujeres presidentas de directorios, así como tampoco se encontraron directorios paritarios.

Una situación similar ocurre en los altos cargos gerenciales, aunque con una mayor participación de las mujeres, debido a que cerca de la mitad de empresas encuestadas señalan tener a lo menos una mujer en su plana de ejecutivos. En concreto, de los 1.134 cargos analizados, 90 son ocupados por ellas, alcanzando un 8% del total de los cargos. La distribución de los puestos gerenciales femeninos en las empresas transadas en la bolsa, concentran a las mujeres en el área de recursos humanos con 21%.

⁷ Empresas incorporadas al Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA), Índice General de Precios de Acciones (IGPA)

2.4 Buenas Prácticas Laborales: Incentivo a la participación laboral femenina

a. Apoyo a la participación laboral femenina y corresponsabilidad parental

Entre las normativas legales que incentivan la participación laboral femenina, encontramos las recogidas en el Código del Trabajo bajo el título “Normas de Protección a la Maternidad”, capítulo que contempla permisos para amantar, en caso de enfermedad de un hijo menor de un año, así como las más controversiales como la Ley N° 20.455 que incorpora el permiso postnatal parental (postnatal de 6 meses en coparticipación con el padre) y la Ley N°20.399 sobre la cobertura de sala cuna para empresa de más de 20 trabajadoras.

Del mismo modo, SERNAM, a través de su área Mujer y Trabajo ha desarrollado diversos programas para contribuir a la participación femenina en el mercado laboral, entre ellos se encuentran la línea “Mujer trabajadora y jefa de hogar”, “Emprendimiento y participación”, “Programa 4 a 7” y “Buenas prácticas laborales con equidad de género”. Especial relevancia reviste este último programa, por cuanto busca fortalecer al interior de las empresas privadas, iniciativas que permitan apoyar la incorporación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.

Con énfasis en la conciliación vida laboral, familiar y personal, el programa Buenas Prácticas Laborales, ha permitido firmar convenios de colaboración con importantes sectores productivos como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), entre otros.

Otro aporte relevante se centra en la implementación del Modelo de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, que a través de la “Norma chilena de equidad de género con énfasis en la conciliación de vida laboral, familiar y personal en lógica de corresponsabilidad” (Nch. 3262.a.2011), definido por el Instituto Nacional de Normalización, busca generar cambios en la gestión de recursos humanos de las organizaciones, tendientes a la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

Para el año 2014 se espera concretar la implementación del sello “Iguala Conciliación vida laboral, familiar y personal”, que otorgará una distinción para aquellas organizaciones que cumplan dicha norma.

Algunos de los ejemplos de estas prácticas son la realización de capacitaciones durante la jornada laboral, de manera que las mujeres puedan participar de ellas, flexibilidad laboral, corresponsabilidad en el cuidado de los hijos, asistencia a controles médicos por parte de padre y madre, entre otros.

“La corresponsabilidad, es un concepto que se ha instalado en los últimos años, no es que los hombres tengan que hacer tareas de

mujeres, sino que ambos son responsables del cuidado de los hijos y de los trabajos del hogar” (Paola Diez, Directora del Programa Mujer y trabajo de SERNAM)

Los reconocimientos implementados por SERNAM tienden a incentivar la ejecución de actividades al interior de las organizaciones, que permitan disminuir la brecha y favorecer la incorporación de la mujer al mundo laboral, la corresponsabilidad y la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

b. Visiones sobre normativas para la protección a la maternidad y beneficios en la productividad y el clima laboral

Existe un amplio debate y posiciones divididas respecto de si las normativas que hoy buscan dar apoyo a las mujeres en la maternidad, cumplen su fin o se vuelven obstáculos para su inserción laboral y sus posibilidades de ascenso.

Algunos sectores sostienen que, en parte, las diferencias salariales entre hombres y mujeres, se dan de forma natural, por cuanto el empleador al momento de contratar a una mujer en edad fértil, debe tener en cuenta que existe la posibilidad de embarazo, y por ende, la obligación de pagar una sala cuna y otorgar un permiso de prenatal o postnatal, creando la necesidad de buscar una persona que reemplace a la trabajadora durante su ausencia.

“¿Cómo le pedimos a un empleador que pague lo mismo a un hombre que a una mujer, si le ponemos un montón de costos si es que contrata mujeres? y ahí está los fueros, las salas cuna, el postnatal, bueno ahí es un tema, una desigualdad natural (...)” (Instituto Libertad y Desarrollo).

Con una perspectiva distinta, los investigadores de Fundación Sol plantean que esta visión se transforma en un elemento de marginación de las mujeres en el mundo laboral.

“Existe una visión incorporada en el empresariado que la mujer es más cara, eso se replica en distintos ámbitos, salud etc. (...) no solamente hay una discriminación salarial a los puestos de alto rango, sino que además, la sociedad como tal asume que los beneficios que se entregan a esa mujer tienen que ser menos en relación a los costos que ella produce” (Alexander Páez, Fundación Sol)

La experiencia recogida durante el desarrollo del estudio en algunas de las empresas que en la actualidad poseen políticas internas de fomento a la participación femenina, reconocidas por SERNAM, dan cuenta de que estas mujeres conforman un equipo humano altamente comprometido, con una disminución de la rotación de trabajadores

y una bajo índice de licencias médicas por enfermedad de hijo menor de un año, además de una mejora del clima laboral, entre otras.

i. Experiencia Minera Gabriela Mistral

La aplicación de prácticas laborales tendientes a la protección a la maternidad, ha logrado importantes beneficios en productividad y clima laboral para Minera Gabriela Mistral, que se distingue por ser la empresa que posee mayor porcentaje de mujeres en la minería. Dentro de estas iniciativas, destacan:

- La habilitación de salas ALMA (extracción y almacenamiento de leche materna), con la finalidad de mejorar la salud de los niños menores de un año, lo que ha reflejado un ausentismo cercano al 0% por EHM1 (enfermedades de hijo menor de un año) y ninguna licencia médica por enfermedades asociadas a la no extracción de leche.
- La contratación de “Empresa de Servicios Transitorios”, encargada de buscar y seleccionar un reemplazo de la mujer embarazada, proceso que se inicia desde el momento en que ella informa su estado. De esta manera, se contrata y se capacita al reemplazante, que se incorpora dos meses antes de que comience el permiso pre-natal, no significando perjuicio para el empleador la ausencia de la trabajadora.
- Implementación del “Programa de igualdad de género”, consistente en talleres de entrenamiento para identificación de acciones de género.

“Nosotros como empresa hoy día tenemos datos ciertos de que la incorporación de la mujer es favorable para nuestra empresa, las mujeres se accidentan menos, porque la mujer es menos distraída, (...), tenemos menos inasistencia de mujeres, las licencias médicas son menores (...), menos rotación en mujeres que en hombres, y tenemos el 100% de regreso a su puesto laboral después de los seis meses de postnatal, no tenemos licencias extras (...) El tema de la buena calidad de vida se traspasa a la familia” (Ruth Carvacho, RR.HH. Minera Gabriela Mistral).

ii. Experiencia SODIMAC Antofagasta

Por otra parte, en el sector comercio encontramos empresas como SODIMAC, que en su filial Antofagasta cuenta con un total de quinientos trabajadores, y que ha implementado políticas de igualdad de género a través de capacitaciones que han influido directamente en la mejora del clima laboral y en el compromiso de las

trabajadoras para con la empresa. Algunas de las iniciativas son el uso de lenguaje paritario, tanto en las convocatorias para acceso de cargo como en la comunicación entre los trabajadores al interior de ésta, reconocimiento y orientación informativa para las mujeres embarazadas, incorporación de una sala de amamantamiento, entre otras. Todo en el marco de una política que viene dada por la empresa desde años.

Respecto de la incorporación de mujeres a la empresa, Macarena Silva, Jefa de RR.HH. de Sodimac afirma que:

“Sodimac gana teniendo tranquila a la trabajadora preocupándonos de que esté bien (...) son (las mujeres) más cuidadosas, más responsables, más comprometidas, valoran y cuidan mucho más el trabajo”.

CAPITULO III. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LA LEY N°20.348

La no discriminación salarial se inserta dentro del marco general de los derechos fundamentales y, en particular en lo que se ha denominado la “ciudadanía en la empresa”, esto es *“la aceptación de que el espacio privado en el que se desarrollan las relaciones laborales, la empresa, no es un ámbito marginado del respeto, protección y ejercicio de aquellas garantías propias de todo ser humano por el solo hecho de ser tal”*⁸.

Así, se encuentran consagradas en la Constitución Política: la igualdad en dignidad y derechos de las personas, la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, la prohibición de que la ley o la autoridad establezcan diferencias arbitrarias, el principio de no discriminación en materia laboral, el derecho a la libre elección del trabajo con una justa retribución y la prohibición de cualquier discriminación en el ámbito laboral, que no se base en la capacidad o idoneidad personal.

3.1 Normas de Derecho Internacional

La no discriminación salarial por razones de género también cuenta con regulaciones en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

- Tratado de Paz de Versalles, de 28 de junio de 1919, parte octava.
- Preámbulo del Tratado que constituyó la Organización Internacional del Trabajo, en el año 1940.
- Artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
- Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.
- Artículo 2.2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979.

Esta temática ha sido especialmente regulada desde el ámbito del Derecho Internacional del Trabajo, por medio de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

⁸ Caamaño Rojo, Eduardo, *El derecho a la no discriminación en el empleo*, Lexis Nexis, 2005, Santiago, Chile. P.1.

- N° 100, de 1951, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, adoptado el 29 de junio de 1951, y ratificado por Chile con fecha 20 de septiembre de 1971.
- N° 111, de 1958 sobre la discriminación en el empleo y ocupación, de 25 de junio de 1958, ratificado por Chile con fecha 20 de septiembre de 1971, artículo 1.

El objetivo del Convenio N° 100 (OIT), considerado una de las normas fundamentales del trabajo, es acabar con la discriminación en materia de remuneración y asegurar que las mujeres y los hombres reciban un mismo salario no sólo por un trabajo similar o idéntico, sino también por un “trabajo de igual valor”. Este principio es esencial para lograr la igualdad de género, ya que muchas mujeres desempeñan trabajos distintos a los que realizan los hombres.

3.2 Derecho comparado

A nivel internacional, existen diferentes propuestas de normativa legal para abordar y asegurar el cumplimiento del derecho de igualdad salarial de género. Entre estas propuestas, se destacan los ordenamientos jurídicos aplicados en Canadá, país precursor en el tema, y Suecia, que presenta índices de igualdad salarial en materia de género cercano al 100%. A continuación se exponen los principales aspectos que destacan de cada normativa.

a. Canadá

La equidad en el empleo, como la define el derecho canadiense en la *Employment Equity Act*⁹, exige a los empleadores la implementación de prácticas de empleo proactivas enfocadas a cuatro grupos designados: mujeres, personas discapacitadas, grupos aborígenes y “minorías visibles” (concepto propio de la legislación canadiense).

Su propósito es alcanzar la igualdad en el lugar de trabajo, de manera que a ninguna persona le sean negados beneficios u oportunidades laborales por razones distintas a su capacidad. Para cumplir dicha meta, se debe corregir las condiciones de desventaja, implementando medidas especiales que sean capaces de conciliar las diferencias existentes entre los distintos grupos que se busca proteger, más que tratar a las personas de manera igualitaria.

⁹ Disponible en inglés en <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.401/page-1.html#h-1>

La ley establece que cada empleador está obligado a identificar y eliminar las barreras u obstáculos a que se puede enfrentar un individuo de los referidos grupos en el ámbito laboral, e implementar las medidas que sean necesarias. Sin embargo, esto en ningún caso se traduce en la obligación de contratar o promover a una persona que no reúne los requisitos de mérito para optar a un cargo.

El organismo encargado de velar por el cumplimiento de la ley es la Comisión de Derechos Humanos de Canadá. Este órgano puede ingresar a los lugares de trabajo donde eventualmente se esté vulnerando la ley, investigar y acceder a la información contable que pudiera dar luces de una situación de desigualdad. Si el fiscalizador considera que el empleador ha incumplido alguna de las obligaciones que le impone la ley, se lo informará e intentará alcanzar un acuerdo escrito conducente a corregir los problemas constatados. Si dicho acuerdo no se logra, o bien lográndose, es infringido por el empleador, la Comisión le requerirá al empleador que tome las medidas pertinentes o, en su caso, le aplicará una multa.

Las sanciones pecuniarias pueden ser de hasta CAD\$10.000 (aproximadamente CLP\$4.800.000) si se trata de un hecho individual, o CAD\$50.000 (aproximadamente CLP\$24.000.000) tratándose de infracciones repetidas o continuas, tomando en consideración la naturaleza de la infracción o las circunstancias que la rodean, al igual que el historial del empleador.

b. Suecia

La igualdad de género es uno de los pilares de la sociedad sueca moderna. El objetivo de las políticas de igualdad de género en dicho país, es asegurar que las mujeres y los hombres gocen de las mismas oportunidades, derechos y obligaciones en todos los ámbitos de la vida.¹⁰ En este sentido, la Ley Contra la Discriminación¹¹ contiene diversas normas relativas a la igualdad salarial, imponiendo obligaciones a las empresas y sancionando su incumplimiento con multas.

En efecto, la ley dispone el deber del empleador de revisar y analizar cada 3 años, las condiciones y prácticas laborales existentes, en orden a descubrir, remediar y prevenir diferencias salariales entre hombres y mujeres cuyos trabajos son iguales o de igual valor. Asimismo, debe evaluar si dichas diferencias están asociadas directa o indirectamente al género de los trabajadores.

En el mismo sentido anterior, la ley dispone la obligación para las empresas de más de 25 trabajadores, de elaborar un plan de acción para la igualdad de retribución con relación a los resultados obtenidos en el análisis, el cual debe indicar los ajustes salariales y otras medidas a tomar.

¹⁰ Instituto Sueco. Información disponible en <http://www.sweden.se/sp/Inicio/Trabajar-vivir/Datos/Igualdad-de-genero-en-Suecia/>

¹¹ <http://www.government.se/content/1/c6/11/81/87/f6e1a2b8.pdf>

El cumplimiento de la ley es supervisado por el *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, órgano público que en un primer término, propicia su acatamiento voluntario, y en un segundo lugar, puede ejercer acciones legales ante tribunales en representación de los afectados. El *Ombudsman* tiene facultades para solicitar información a los empleadores y visitar el lugar de trabajo. En caso que no se le permita ingresar o no se le entregue la información, puede imponer multas.

Existe además el Consejo contra la Discriminación, el cual a solicitud del Defensor del Pueblo sanciona con multas el incumplimiento de las obligaciones relativas a la no discriminación salarial por razón de género, por parte de los empleadores, incluyéndose en este concepto al Estado cuando actúa como tal.

3.3 Metodología de evaluación propuesta por la O.I.T.

En relación con el desarrollo y la aplicación práctica del principio “mismo salario por un trabajo de igual valor”, la Organización Internacional del Trabajo elaboró la “Guía Detallada para la Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos”. En esta Guía se propone el uso del “método por puntos”, como “*el más apropiado para la labor de evaluación en el contexto de la igualdad*”¹².

Este documento abarca cuatro factores de base, que serían necesarios y suficientes para evaluar todas y cada una de las tareas ejecutadas en las empresas, con independencia de su sector económico¹³.

Factor	Descripción
Calificación	Conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñar un empleo determinado. Pueden adquirirse de distintas maneras: formación académica o profesional acreditada por un diploma, experiencia remunerada en el mercado de trabajo, formación no institucionalizada o experiencia de voluntariado.
Esfuerzo	Dificultad, cansancio y tensión que conlleva la ejecución de las tareas. Incluye esfuerzo físico, mental y emocional, aunque algunos expertos agrupan los dos últimos bajo el concepto de esfuerzo psicológico.
Responsabilidad	Tareas que repercuten en los objetivos de la empresa, como su rentabilidad, su solidez financiera, la amplitud de sus mercados y la seguridad, y la salud de su clientela.
Condiciones en que realiza el trabajo	Condiciones ambientales y clima psicológico.

¹² Marie-Thérèse Chicha, ob. cit.

¹³ Id. p. 19 y ss.

De acuerdo a esta metodología, al inicio del proceso debe determinarse cuáles son los empleos con predominio de mujeres y cuáles tienen predominio de hombres dentro de la organización, con la finalidad de poder comparar y evaluar las diferencias de remuneración.

Cada factor debe dividirse en subfactores, por ejemplo, el factor esfuerzo, en los subfactores esfuerzo visual, mental, etc. Para diferenciar los empleos entre sí a cada subfactor se le asignan grados, por ejemplo, el nivel de la responsabilidad financiera en algunos empleos es muy elevado y en otros mínimo; algunos empleos requieren mucha destreza manual y otros muy poca.

De acuerdo a la ponderación de esos factores y sus niveles, se otorga una puntuación a los distintos puestos de trabajo, de manera que cuando dos puestos tienen la misma puntuación, merecen igual remuneración.

3.4 El concepto de discriminación en el Código del Trabajo

Como se mencionara en párrafos anteriores, en nuestro derecho laboral existen normas relativas a la discriminación en el artículo 2, incisos tercero y siguientes, del Código del Trabajo. En dichas normas se dispone que son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación, esto es, las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en una serie de motivos, entre ellos el sexo, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

Sin embargo, prosigue la norma, *“las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas discriminación¹⁴”*, pero sí lo son las ofertas de trabajo que incluyan alguna de las condiciones mencionadas como discriminatorias como requisito para postular.

¹⁴ Artículo 2, inciso quinto, del Código del Trabajo.

3.5 Sobre la tramitación de la norma en el Parlamento

Durante la tramitación de la moción que dio origen a la Ley N° 20.348, se produjo un intenso debate sobre algunas conceptualizaciones y alcances del proyecto, las que fueron modificadas luego de la discusión.

Las principales modificaciones fueron:

- a. Principio de igualdad: desde “servicio de igual valor” al “mismo trabajo”
- b. Causales de existencia de discriminación
- c. Registro de cargos y funciones
- d. La incorporación del incentivo al cumplimiento

A continuación se exponen los argumentos que fundamentaron dicha evolución:

a. Desde el “servicio de igual valor” al “mismo trabajo”

La moción proponía incorporar una norma que señalara que “En materia de remuneraciones deberá aplicarse el principio de igualdad entre el trabajo masculino y femenino por un *servicio de igual valor*”, con lo que suscribía la conceptualización de la normativa internacional, recogida en el Convenio N° 100 de la OIT¹⁵. Este instrumento se refiere al *trabajo de igual valor*, imponiendo a sus miembros la obligación de promover, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, y garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, en la medida en que sea compatible con dichos métodos. Dicha Convención señala que este principio deberá aplicarse por medio de:

- i. Legislación nacional
- ii. Cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación
- iii. Contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores
- iv. La acción conjunta de estos diversos medios

Discusión en Cámara de Diputados

Durante la discusión del proyecto, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) señaló que la segregación ocupacional, consistente en la tendencia de hombres y mujeres a emplearse en diferentes ocupaciones, era uno de los aspectos que contribuían a la diferencia de remuneraciones, reforzando la discriminación y contribuyendo a la menor valoración de las actividades desarrolladas por mujeres. Por lo anterior, se incluyó en la moción el concepto de “igualdad de remuneraciones por trabajo de

¹⁵ Artículo 2° del Convenio N° 100 de la O.I.T. sobre igualdad de remuneraciones, de 1951.

igual valor”, utilizado en el Convenio N° 100 de la OIT. Para aplicarlo era necesario evaluar los puestos de trabajo, considerando características objetivas y establecer criterios de evaluación y metodologías que deberían estar disponibles para los trabajadores, empleadores e inspectores del trabajo, para facilitar la fiscalización de la discriminación¹⁶.

En esta línea, el Ejecutivo propuso incorporar, en el artículo 2° del Código del Trabajo, un principio general estableciendo que *“son actos de discriminación las diferencias en las remuneraciones en trabajos de ‘igual valor’ basadas en criterios distintos de las características y naturaleza del trabajo que se realiza”*, porque tenía la flexibilidad necesaria para que los empleadores incorporaran diversos factores o criterios para establecer una remuneración en un caso determinado. Detallar estos factores en la ley limitaría su capacidad de decisión. Algunos diputados concordaron con que era conveniente que el empleador fijara estas características, sin otra limitación que no implicaran discriminación arbitraria¹⁷.

Discusión en Senado

Sin embargo, durante la tramitación en el Senado, varios senadores señalaron que era necesario definir “trabajo de igual valor” ya que era un elemento fundante del principio general a consagrar y evitaría interpretaciones equívocas de las normas, que podrían judicializar en extremo los reclamos y hacer más compleja su resolución.

Para salvar las aprensiones manifestadas, se propuso centrar el análisis en lograr una definición, profundizando los criterios desarrollados por la OIT. Sin embargo, debido al intenso debate acerca del significado y alcance del concepto “trabajo de igual valor”, a su complejidad y dificultad de aplicación, particularmente para las pequeñas y medianas empresas, éste fue reemplazado por el concepto de “mismo trabajo”.

En contra de esa línea de razonamiento, se apuntó que la premisa básica del proyecto era la no discriminación en las remuneraciones por razones de género, y para consagrarlo era preciso desvincularse de la noción “mismo trabajo”, y luego establecer distinciones en función de circunstancias objetivas y válidas, distintas del género, como las propuestas.

¹⁶ Rosalba Todaro, investigadora del Centro de Estudios de la Mujer. Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, de fecha 10 de julio de 2007.

¹⁷ Indicación de los diputados Barros y Kast. Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, de 10 de julio de 2007.

Redacción final

Finalmente, el Ejecutivo sugirió la siguiente redacción para el artículo 62 bis: *“El empleador deberá dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un “mismo trabajo”, no siendo consideradas arbitrarias las diferencias objetivas en las remuneraciones que se funden, entre otras razones, en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad”,* que resultó ser el definitivo al ser aprobado por la Comisión y la Sala del Senado, y posteriormente por la Cámara de Diputados.

Tal como se puede observar, luego de la tramitación legislativa, el proyecto mutó desde el principio de igual remuneración por un “servicio o trabajo de igual valor” a igual remuneración por un “mismo trabajo”.

b. Causales que excluyen la existencia de discriminación salarial en la Ley N°20.348

i. Trabajadores regidos por el Código Laboral

La moción no contemplaba el establecimiento de causales que permitieran diferenciar las remuneraciones, en forma no discriminatoria. Pero, en su fundamentación, citaba el Convenio N°100 de la OIT, que dispone que todo miembro deberá garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un “trabajo de igual valor”.

En relación a lo anterior, los autores de la moción señalan *“por ello que pensamos que debería estar consagrado expresamente el derecho de los trabajadores a una igual remuneración sin distinción de sexo, con criterios claros para establecer tal discriminación (cargo, igualdad de condiciones, o funciones de la misma naturaleza), como derecho individual y colectivo”*.

Discusión en Cámara de Diputados

Durante la tramitación, se argumentó que al no tratarse de un principio absoluto, el empleador legítimamente podía pagar remuneraciones diferentes a trabajadores que realicen un mismo trabajo, en la medida en que las diferencias obedecieran a razones fundadas no relacionadas con una discriminación por causa de sexo.

Comunidad Mujer manifestó que podría haber dificultades en la verificación de las diferencias de salarios, ya que muchas veces provenían de diferencias de desempeño, aún en cargos equivalentes, lo que se dificultaba más si las variables

no eran objetivas, sino más bien asociadas a cargos de apoyo, en que podía establecerse una diferenciación sin incurrir en discriminación¹⁸.

Por su parte, el Instituto Libertad y Desarrollo indicó que se producía discriminación arbitraria cuando la selección y evaluación de un trabajador se sustentaba en un criterio subjetivo distinto de su capacidad productiva, y que a nivel empírico se tornaba bastante difícil determinar la existencia de discriminación, pues existían una serie de factores para ello¹⁹.

En la Comisión de Familia se argumentó que legítimamente podía asignarse salarios distintos a iguales funciones debido a criterios no considerados en el proyecto, como el desempeño de cada persona, su antigüedad en el trabajo, la confianza, responsabilidades o sus diferentes capacidades.

A consecuencia de ese debate, el Ejecutivo propuso incorporar un principio general estableciendo que “son actos de discriminación las diferencias en las remuneraciones en trabajos de igual valor basadas en criterios distintos de las características y naturaleza del trabajo que se realiza”, otorgándole la flexibilidad necesaria para que los empleadores pudieran incorporar diversos factores o criterios para determinar una remuneración.

Discusión en Senado

Durante la discusión en particular del proyecto en la Comisión de Trabajo se agregó la enunciación de criterios o causales que permitirían efectuar diferencias objetivas en las remuneraciones que no constituirían actos de discriminación, tales como, entre otras razones, las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad²⁰.

Con esta modificación se reconoce la posibilidad de que ante iguales funciones desempeñadas por un hombre y una mujer, pueda asignarse remuneraciones distintas, fundándose en criterios objetivos, como pueden ser la aptitud, el talento, el cuidado, atención y esmero que coloque en su trabajo, su rendimiento, entre otras.

La incorporación de estas causales se caracteriza tanto por el número y amplitud de las mismas como por su redacción abierta, al emplear la fórmula “entre otras

¹⁸ Comunidad Mujer, representada por Susana Carey, Directora Ejecutiva; Verónica Edwards, Consejera y Paula Pérez, Directora de Comunicaciones. Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, de 10 de julio de 2007.

¹⁹ María Elena Arzola, investigadora del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo. Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, de 10 de julio de 2007.

²⁰ Para determinar a qué se refiere cada una de dichas causales, la Dirección del Trabajo, aplicando la jurisprudencia reiterada de los Tribunales acerca del sentido que debe darse a las palabras empleadas por el legislador, ha recurrido al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su Dictamen, contenido en su Ordinario 1087/018, de 10 de marzo de 2010.07.

razones”, que permite agregar otros criterios para justificar diferencias salariales. Salvo los que pudieren configurar discriminaciones arbitrarias por estar reñidas con las normas constitucionales y legales pertinentes, como la pertenencia a un credo determinado, el origen racial o cierto fenotipo.

La amplitud de esta norma ha sido criticada por expertos puesto que dificulta enormemente cumplir con el estándar exigido para que se configure la discriminación. En efecto, adicionalmente a que debe existir en una empresa, al menos, un hombre y una mujer que desempeñen el “mismo trabajo”, éstos deben ser verdaderos “clones” en cuanto a sus capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad y productividad, como dispone la ley, y no debe haber ninguna otra razón que pueda fundar una diferencia objetiva.

ii. Trabajadores regidos por el Estatuto Administrativo

La norma relativa a los empleos a contrata dispone que la asignación a un grado debe hacerse considerando cuatro factores:

- Importancia de la función que se desempeñe
- Capacidad de la persona que sirva dicho cargo
- Calificación
- Idoneidad personal

De modo que, una vez efectuada dicha asignación, al funcionario le corresponderán el sueldo y las demás remuneraciones de ese grado. Excluyendo la misma norma toda discriminación que pueda alterar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Para la incorporación de los conceptos, se procuró replicar la terminología utilizada por la Constitución Política al incluir la capacidad e idoneidad, y se incluyó una mención a las calificaciones, a las que están sujetos los funcionarios a contrata anualmente, que inciden en la definición del grado al que estarán asignados.

En cuanto a la jurisprudencia administrativa originada por la Contraloría General de la República sobre esta materia, se reduce a dos dictámenes que desestimaron los reclamos planteados. En virtud de los cuales se ha resuelto lo siguiente:

- El hecho de haber desarrollado distintas carreras laborales permiten generar diferencias de grado, no obstante desempeñar en la actualidad las mismas tareas. Tales diferencias radicarían en la calidad jurídica (planta o a contrata), antigüedad en el servicio y años transcurridos desde la obtención del título profesional.

- Las funciones distintas, atendidas su naturaleza y complejidad, requieren condiciones y experiencia individuales para cada caso concreto, y permiten establecer diferencias en las remuneraciones.

c. Registro de cargos o funciones

La Ley N°20.348 incorpora la obligatoriedad, para las empresas que cuenten con 200 o más trabajadores, de incorporar en su reglamento interno *“un registro que consigne los diversos cargos o funciones en la empresa y sus características técnicas esenciales”*.

Sin embargo, la moción proponía establecer la obligación para todo empleador con 5 o más trabajadores. Esta propuesta fue modificándose durante su tramitación legislativa en la forma en que veremos a continuación.

Discusión en Cámara de Diputados

El Ejecutivo estimó que debían examinarse con atención algunos aspectos que pudieran atentar contra los objetivos del proyecto, puesto que se requiere de un sistema sancionatorio de las prácticas de discriminación, siendo el registro un elemento facilitador de este propósito. Sin embargo, adolecería de ciertas dificultades, como la falta de distinción entre empleos permanentes y transitorios, la polifuncionalidad de los trabajadores y la ausencia de un mecanismo de actualización suficiente para dar cuenta de la entrada y salida de trabajadores.

En virtud de ello, el Ministerio ofreció a la Comisión elaborar un procedimiento de reclamo y sancionatorio, que se contenga en un instrumento público y vinculante, como el reglamento interno, pues quedaría dentro de un instrumento formal, de reconocimiento legal para generar derechos y obligaciones entre trabajadores y empleadores.

La Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME) señaló que era una nueva carga regulatoria gravosa y perjudicaría a sus afiliados. Esto, debido a que limitaría considerablemente la utilización del recurso humano, que suele ser multifuncional; dificultaría la aplicación del artículo 161 del Código del Trabajo, relativo al despido del trabajador por necesidades de la empresa; se podría responsabilizar al empleador, en caso de accidente en una función no contemplada en el registro, entre otros argumentos²¹.

En cuanto a la fiscalización de la existencia del registro, se planteó preocupación acerca del órgano que fiscalizaría esta materia, y al posible surgimiento de formas

²¹ Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPYME), representada por Oscar Bruna y Oscar Hormazábal. Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, de 10 de julio de 2007.

de eludirlo, como por ejemplo, describir en forma distinta las funciones que cumplen hombres y mujeres para justificar la diferencia salarial, o designar al hombre como jefe y la mujer como subordinada, aun cuando desempeñaran la misma labor.

Finalmente, la Cámara de Diputados aprobó la obligatoriedad para las empresas de 50 o más trabajadores, de incorporar en su reglamento interno dicho registro.

Discusión en Senado

En el Senado, se debatió acerca de la necesidad del registro, su contenido y el número de trabajadores que haría surgir la obligación de incorporarlo. Así, se propuso suprimirlo, o aumentar el número de trabajadores necesarios a 200 o más y simplificar su contenido, convirtiéndolo sólo en un registro “de los diversos cargos o funciones”.

Con relación a lo anterior, se argumentó que el acelerado ritmo de trabajo de las empresas dificultaría la mantención del registro. Además, sería una carga mayor para las pequeñas y medianas empresas, las que por lo general no cuentan con organigramas.

En sentido contrario, se fundamentó la necesidad de contar con el registro señalando que muchas empresas contaban con un registro u organigrama, que describía los cargos y funciones. Asimismo, no sería un obstáculo para los objetivos del proyecto, dado que en cada contrato de trabajo debía especificarse el servicio que prestará el trabajador y definir su función. Por otro lado, no se trataba de una descripción pormenorizada de cada función, sino más bien de una determinación de los cargos existentes en la empresa, sirviendo de parámetro para evaluar las dudas o controversias surgidas y disminuyendo las probabilidades de arbitrariedad.

En cuanto al número de trabajadores de la empresa obligada al registro, se señaló que el aumento a 200 dejaría fuera de la normativa a un importante porcentaje de trabajadores y de mantenerse en 50, un tercio de la fuerza laboral quedaría bajo el amparo de esta regulación.

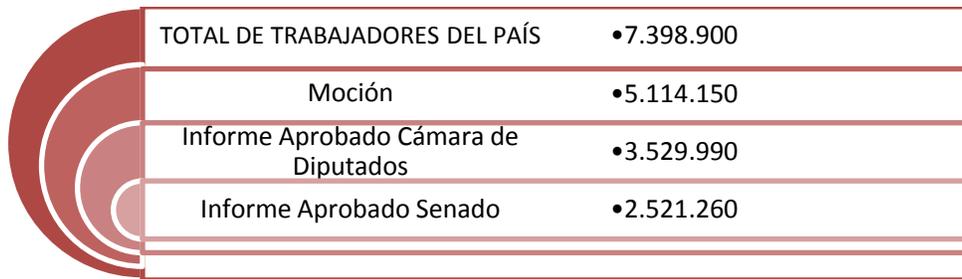
La Comisión finalmente aprobó:

- i. El aumento del número de trabajadores que originará la obligación relativa al registro de 50 o más a 200
- ii. La exigencia de que el registro incorpore sólo las “características técnicas esenciales” de los cargos o funciones

Finalmente, las modificaciones introducidas por el Senado fueron aprobadas por la Cámara Baja.

A fin de fijar el sentido y alcance de la expresión “características técnicas esenciales”, la Dirección del Trabajo señaló que debía entenderse por tales “*aquellos distintivos que son propios, exclusivos, permanentes e invariables del cargo o función a realizar y que permiten diferenciarlo de otras tareas que corresponda ejecutar en la empresa*”. Por consiguiente, “*en la elaboración de este registro se deberán consignar aquellos distintivos que definen el cargo o función a desempeñar, que son parte de su esencia, de su naturaleza, sin considerar aquellos aspectos que pudieran ser variables, como tampoco las características que debe poseer el trabajador que va a ejercer el cargo*”²².

Evolución de la población objetivo del Registro de Cargos y Funciones durante la tramitación del proyecto de ley:



d. La breve existencia del incentivo al cumplimiento de la Ley N°20.348

Discusión en Cámara de Diputados

Durante la discusión se presentó una indicación para incorporar un incentivo al cumplimiento de la ley consistente en que “*los empleadores que no presenten diferencias arbitrarias de remuneraciones entre trabajadores que desempeñen cargos y responsabilidades similares, podrán solicitar la rebaja del 10% de las multas adicionalmente a lo que se resuelva por aplicación del artículo 481, en tanto las multas cursadas no se funden en prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales*”²³.

²² Dirección del Trabajo, Ordinario N° 1187/018, de 10 de marzo de 2010.

²³ Indicación de los Diputados Barros y Kast, y Diputada Valcarce.

Discusión en Senado

Durante el estudio de la norma en el Senado, se propuso suprimirla. Sin embargo, el Ejecutivo señaló que había sido incorporada con la finalidad de incentivar el cambio cultural en esta materia y de fomentar las buenas prácticas laborales consistentes en el respeto al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. Posteriormente, atendidos los acuerdos alcanzados en torno a la normativa en estudio, la norma fue aprobada por el Senado e incorporada en la Ley N°20.348²⁴.

Sin embargo, a unos meses de su entrada en vigencia, este incentivo fue eliminado por la Ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño²⁵. Cabe destacar que durante su tramitación no se tuvo en vista ni se mencionó la existencia de este incentivo, el cual no fue incluido en el nuevo texto que reemplazó íntegramente al antiguo artículo 481 del Código del Trabajo.

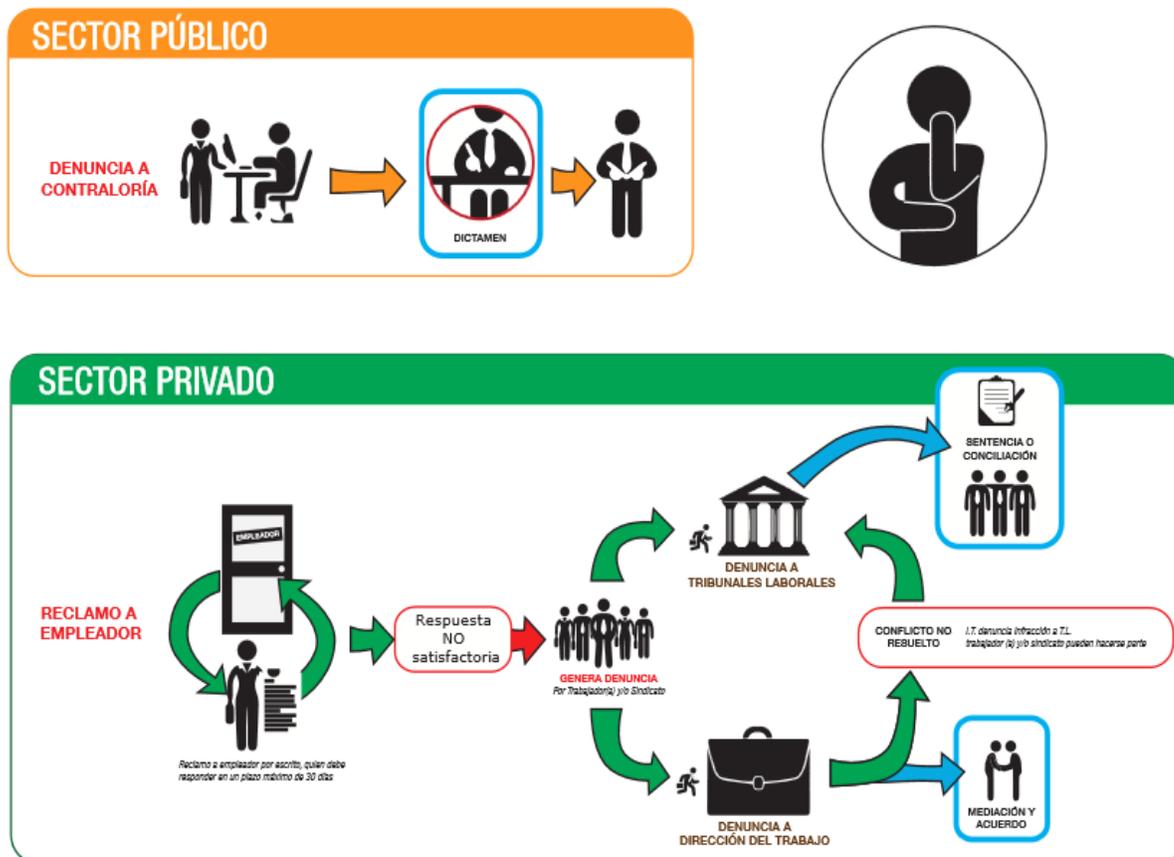
²⁴ Segundo Informe de la Comisión de Trabajo del Senado, de 8 de mayo de 2009.

²⁵ Cuyo proyecto de ley inició su tramitación el 15 de enero de 2008, en virtud del Mensaje de la Presidenta de la República. La Ley N° 20.416 fue publicada en el Diario Oficial de 3 de marzo de 2010.

CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO DE LA LEY N°20.348

La Ley N°20.348 considera la existencia de varias instancias de reclamo en el caso de que un(a) trabajador(a) sienta que se ha vulnerado el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres.

Esquema simplificado de procedimiento de reclamo:



4.1 Procedimientos de reclamo de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo

Frente a los antecedentes que supongan la existencia de una situación de discriminación salarial por género, el o la trabajador(a) puede:

- a. Presentar un reclamo ante su empresa
- b. Denunciar a la empresa ante la Inspección del Trabajo
- c. Demandar a la empresa ante el Juzgado del Trabajo

a. Presentación de reclamo ante empleador

El trabajador o la trabajadora puede presentar un reclamo ante su empleador de acuerdo al procedimiento de su empresa. Este reclamo y la respuesta del empleador, deben hacerse por escrito y exponer las razones en que se fundan. El empleador tiene un plazo de 30 días para responder, contados desde que se efectuó el reclamo.

Durante la discusión del proyecto de ley se incorporó en la norma este procedimiento como requisito previo a demandar ante los tribunales laborales, y con el fin de asegurar que las denuncias por discriminación quedaran amparadas por el Procedimiento de Tutela de Derechos.

b. Denuncia ante la Inspección del Trabajo

Una vez realizado el procedimiento interno de reclamo de la empresa, y en caso de no haber recibido respuesta del empleador o ésta no fue satisfactoria, se puede recurrir a la Inspección del Trabajo la que deberá fiscalizar la situación²⁶.

El informe de investigación del fiscalizador deberá indicar los indicios de discriminación salarial denunciados y constatados. Luego, el abogado de la Dirección del Trabajo debe hacer un informe y concluir si hay o no indicios de vulneración de derechos. En caso de haberlos, la Inspección del Trabajo realiza una mediación entre denunciante y empleador, tratando de que se corrija la infracción.

Si denunciante y empleador no llegan a acuerdo en la mediación, la Inspección debe denunciar la infracción al Juzgado del Trabajo, iniciándose el procedimiento de Tutela Laboral. El trabajador(a) y/o la organización sindical a la que éste pertenezca pueden tomar parte en el juicio. El denunciante tiene derecho a defensa gratuita por medio de la Defensoría Laboral. Finalmente, el caso puede ser resuelto por la conciliación judicial o la sentencia del tribunal.

²⁶ La Dirección del Trabajo, por medio de su Orden de Servicio N° 09, de 31 de diciembre de 2008, imparte instrucciones sobre procedimiento administrativo en caso de denuncia por vulneración de derechos fundamentales, en el marco de la Ley 20.087, que incorpora procedimiento de tutela laboral, aplicable a las regiones en la cuales ha entrado o entrara en vigencia la reforma procesal laboral incorporada por la Ley 20.087.

Es importante señalar que el afectado o su sindicato pueden presentar una demanda directamente en el Juzgado del Trabajo, sin solicitar la mediación de la Dirección del Trabajo.

c. Demanda ante Juzgados del Trabajo

La Ley N°20.348 exige que para recurrir a los Juzgados del Trabajo, el o la demandante(a) debe haber reclamado ante su empresa en forma previa, usando el procedimiento de reclamación contenido en su reglamento interno. Sólo si no obtiene respuesta al reclamo, dentro del plazo de 30 días, o si la respuesta no le satisface, el trabajador(a) puede demandar, iniciando con ello el “Procedimiento de Tutela Laboral”.

La Dirección del Trabajo ha resuelto que si las empresas obligadas a tener procedimiento de reclamo (con 10 trabajadores o más) no lo tienen, el o la afectada puede recurrir directamente al Juzgado del Trabajo²⁷. Por otra parte, los empleadores no obligados a contar con el procedimiento de reclamo pueden decidir incorporarlo²⁸.

La Inspección del Trabajo puede hacerse parte en el procedimiento de tutela laboral, y a petición del Juzgado deberá emitir un informe acerca de los hechos denunciados.

4.2 Facultades de la Dirección del Trabajo en relación con la norma

En relación con el cumplimiento de la Ley N°20.348, a la Dirección del Trabajo le corresponde:

- Verificar si las empresas que cuenten con 10 o más trabajadores han incorporado en su reglamento interno, el procedimiento de reclamo.
- Controlar que las empresas que cuenten con 200 o más trabajadores hayan incorporado en su reglamento interno, el registro de cargos o funciones y sus características técnicas esenciales.

En este sentido se ha señalado que “esta ley sólo es fiscalizable desde el punto de vista formal”²⁹. Por ello, la Dirección del Trabajo decidió incorporar en el proceso de fiscalización realizado durante los meses de octubre y noviembre del año 2012, la revisión de materias referidas a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres.

A partir de mayo de 2011, dicha entidad implementó informáticamente el registro de denuncias por vulneración de este derecho, para posteriormente en el año 2012, habilitar un espacio para denuncias relacionadas con la ausencia de un procedimiento de reclamo en el reglamento interno de la empresa.

²⁷ Dirección del Trabajo, Ordinario N° 4910/065, de 3 de diciembre de 2009, y 1187/018, de 10 de marzo de 2010.

²⁸ Dirección del Trabajo, Ordinario N° 4910/065, de 3 de diciembre de 2009.

²⁹ Dirección del Trabajo, Informe sobre la Ley N° 20.348 sobre igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, abril de 2013.

La Inspección del Trabajo, al momento de tomar conocimiento de la denuncia, deberá iniciar un proceso de mediación entre las partes a fin de agotar las posibilidades de corrección de las infracciones que hubieren sido constatadas. Posteriormente, si no se llega a acuerdo, deberá denunciar los hechos al tribunal competente y acompañar el informe de fiscalización correspondiente.

Esta denuncia servirá de suficiente requerimiento para que este organismo inicie la tramitación de un procedimiento de tutela de derechos, pudiendo hacerse parte en los juicios que por esta causa se entable.

Según los datos aportados por la Dirección del Trabajo para este estudio, a la fecha se han registrado:

MATERIAS DENUNCIADAS	2011	2012	2013
Vulneración al derecho a la no discriminación de remuneración por sexo	12	6	2
No responder por escrito dentro de un plazo de 30 días corridos de efectuado el reclamo	-	3	1
Total	12	9	3

Fuente: Dirección del Trabajo.

FISCALIZACIONES	Total	Porcentaje
Total de fiscalizaciones	24.504	100%
Fiscalizaciones relativas a materias de Ley N°20.348	9.712	39,6%
Con Multa	288	3%
Sin Multa	9.424	97%

Fuente: Dirección del Trabajo.

MULTAS	2012	2013
Multas en fiscalizaciones realizadas por la D.T. por infracción a la ley de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres	406	31

Fuente: Dirección del Trabajo.

4.3 Rol de las organizaciones sindicales en los procedimientos de la Ley N°20.348

En cuanto al rol de las organizaciones sindicales respecto de la representación de sus afiliados, en materia de protección de los derechos fundamentales, éstos se preocupan de:

- Velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo o de la seguridad social
- Denunciar las infracciones ante las autoridades administrativas o judiciales
- Actuar como parte en los juicios o reclamaciones a que den lugar la aplicación de multas u otras sanciones.

a. Ante el empleador

En relación a las normas citadas, la Dirección del Trabajo ha señalado que la intención del legislador al establecer dichos fines entre los principales de las organizaciones sindicales, *“fue radicar en aquéllas la representación de sus afiliados para los efectos que las referidas normas señalan (...) ante el empleador, toda vez que es este último quien, a su vez, debe velar prioritariamente tanto por el cumplimiento de los derechos de sus trabajadores emanados de los contratos individuales y colectivos del trabajo como por la sujeción a la legislación laboral”³⁰.*

b. Ante la Dirección del Trabajo

La Dirección del Trabajo ha señalado, en relación a la parte final del N° 2 del artículo 220 del Código del Trabajo, que la representación del sindicato, puede hacerse valer ante dicha autoridad administrativa por medio de la solicitud de un pronunciamiento jurídico que determine la existencia de infracciones al derecho laboral, sin necesidad de requerimiento de sus socios³¹.

c. Ante Contraloría General de la República

Las asociaciones de funcionarios de organismos públicos a las que pueden afiliarse los funcionarios a contrata tienen entre sus finalidades principales, la de asumir la representación de sus asociados para deducir, ante la Contraloría General de la República, el recurso de reclamación establecido en el respectivo Estatuto Administrativo, a solicitud del interesado³².

Adicionalmente, también constituyen finalidades centrales de dichas asociaciones, la de hacer presente ante las autoridades competentes, cualquier incumplimiento de las normas del Estatuto Administrativo y demás que establezcan derechos y obligaciones de los funcionarios; dar a conocer a la autoridad sus criterios sobre políticas y

³⁰ En su Ord. N° 2225/034, de 27 de mayo de 2011. También en el Ord. N° 3817/078, de 27 de septiembre de 2011.

³¹ En su Ord. N° 2225/034, de 27 de mayo de 2011

³² Artículo 7° de la Ley N° 19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado

resoluciones relativas al personal, a la carrera funcionaria, a la capacitación y a materias de interés general para la asociación; entre otras.

d. Ante los Juzgados del Trabajo

En conformidad a las normas del procedimiento de tutela de derechos, contenidos en el artículo 485 y siguientes del Código del Trabajo, y aplicable a la Ley N°20.348, la organización sindical a la cual se encuentre afiliado un(a) trabajador(a) afectado(a) por una lesión de derechos fundamentales puede:

- Interponer la denuncia y actuar como parte principal.
- Hacerse parte en el juicio como tercero coadyuvante, directamente o por intermedio de su organización de grado superior, en caso que su afiliado hubiere iniciado una acción conforme a las normas de este procedimiento.

CAPÍTULO V. PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA LEY

5.1 Percepción del contexto: las mujeres en situación de desigualdad en el mundo laboral

En esta sección se exponen y analizan diversos aspectos socioculturales vinculados al ámbito de la percepción ciudadana sobre el problema de la desigualdad salarial entre hombres y mujeres, utilizando como fuente principal estudios de opinión, experiencias y testimonios de personas, organizaciones e instituciones. Para el análisis se utilizó información proveniente de fuentes secundarias como encuestas y estadísticas (centradas en las condiciones de inequidad vinculadas a la contratación y ascenso), así como una serie de entrevistas a informantes claves, además de los Talleres de Evaluación Ciudadana de la Ley realizados en las ciudades de San Fernando y Antofagasta.

a. La discriminación de género se hace visible en el mundo laboral

La presencia y forma de la discriminación salarial por género adquiere una mirada diferente en distintos sectores de la sociedad chilena. Así, la encuesta *Percepción de brechas de género en el trabajo*, desarrollada por el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, arroja que un 57% de los entrevistados cree que en Chile no existen condiciones laborales equitativas para hombres y mujeres en el trabajo. Si bien esta opinión es compartida por el grueso de la población, existen diferencias y matices que pueden sintetizarse en tres aseveraciones:

- Hombres y mujeres perciben de diferente forma la inequidad.
- Los estratos altos tienen mayor conciencia de la existencia de situaciones de inequidad.
- Se percibe que la situación de inequidad estaría tendiendo a mejorar en el largo plazo.

Las diferencias de estrato socioeconómico y género.

Es en el estrato socioeconómico más alto (ABC1) donde existe mayor percepción de inequidad en las condiciones laborales en relación a hombres y mujeres (71% del estrato ABC1, frente a un 41% del estrato D). Sin embargo, es en el primer grupo donde predomina la visión de que esta situación ha mejorado, aún cuando se presentan diferencias de percepción entre hombres (71%) y mujeres (59%).

Por su parte, a nivel de la población general existe mayor apreciación de inequidad entre las mujeres (63%) que en los hombres (52%). Esta situación puede ser observada

particularmente en la ‘elite laboral’, específicamente en las remuneraciones de cargos directivos y gerenciales³³.

“Donde más me di cuenta de esto fue en las gerencias, al presentarme en directorios y comparar mi cargo con el de un gerente comercial de género masculino” (Testimonio ingeniera comercial, 40 años)

Resulta ilustrativo observar que para los participantes de los Focus Group implementados en la Región del Libertador Bernardo O’Higgins³⁴ en el marco de los Talleres de Evaluación Ciudadana de la Ley, la temática de la desigualdad salarial afecta principalmente a las mujeres con formación profesional. Con ello se señala explícita e implícitamente que correspondería a un fenómeno que se presenta con mayor intensidad en otros estratos y sectores sociales. No obstante, se manifiesta una inquietud generalizada respecto a la diferencia que se expresaría entre hombres y mujeres en el ámbito de las pensiones, aspecto que refleja toda una trayectoria vinculada al mercado del trabajo y al sistema de seguridad social.

b. La discriminación de género como práctica no reconocida por todos los actores y sectores sociales.

Uno de los puntos de mayor discusión ideológica se presenta en la determinación de las causas y relatos que explican las objetivas diferencias salariales existentes entre hombres y mujeres.

Por una parte, para la ciudadanía en general, la división sexual del trabajo y la existencia de un orden patriarcal sería la principal causa de la desigualdad salarial entre hombres y mujeres. Al respecto la Encuesta del Instituto de Sociología de la UC arroja como resultado que una importante mayoría (76%) declara que las diferencias de remuneración se deberían a la menor valoración de la mujer, mientras que la alternativa propuesta: *“porque prefieren dedicar menos tiempo a su trabajo y más a la familia”*, sólo alcanza un 18% de la opción marcada por los encuestados³⁵.

³³“El salario promedio de las mujeres es entre 20% a 30% inferior al salario promedio de los hombres, y es mayor la brecha entre los trabajadores con educación superior”. Informe de Desarrollo Humano. Género: los desafíos de la igualdad. PNUD. 2010. Pág. 135.

³⁴El taller desarrollado en la ciudad de San Fernando contó con la participación de 34 personas con diversas ocupaciones asociadas principalmente al estrato C3 y D: obreras, manipuladoras de alimentos, auxiliar de servicios, profesoras básicas y media, vendedoras, etc., las y los cuales fueron reunidos en 3 grupos focales.

³⁵Usted cree que las mujeres ganan menos que los hombres porque: a) son menos valoradas que los hombres, b) prefieren dedicar menos tiempo a su trabajo y más a la familia. También se exploró como pregunta abierta: ¿por qué otras razones usted cree que las mujeres ganan menos que los hombres? Las respuestas mayoritarias en torno al 50% se concentraron en machismo y discriminación, siendo menores (<10%) las respuestas espontáneas

En particular, desde el análisis económico se enfrentan perspectivas antagónicas. Si bien se puede señalar que la mayoría de los consultados declara que las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres no se justifica, existen matices respecto al modo de comprender el problema, al concebir a las mujeres con responsabilidades vinculadas al cuidado familiar. Desde esta perspectiva, derechos como el cuidado de los hijos o la obligación al empleador de proveer directa o indirectamente salas cuna, explican las desiguales oportunidades de acceso y ascenso y en específico la definición de una remuneración no igualitaria.

“Hay condicionantes demasiado relevantes para explicar las diferencias de sueldos entre hombres y mujeres, que además muchas veces no tienen que ver tanto con una arbitrariedad de las empresas, sino que con una realidad que las propias mujeres muchas veces aceptan porque compensan (...) la no remuneración con otros factores que para ellas son muy valiosos, a lo mejor el hecho de tener mayor flexibilidad” (Cecilia Fuentes, Economista encargada de temas laborales, Instituto Libertad y Desarrollo).

Desde una perspectiva distinta a la anterior, la situación que afecta a las mujeres trabajadoras se concibe como un problema de la sociedad en su conjunto, adoptando la distinción entre trabajo remunerado y no remunerado.

“Plantea un problema social mucho más grande (...), que afecta tanto a cómo sociedad consideramos la reproducción de la fuerza de trabajo, cómo eso se le carga a la mujer, con eso no se asume como un costo social, se asume como un costo individual” (Alexander Páez, Sociólogo, Fundación Sol)

A través de estos testimonios de mujeres que han vivido situaciones de discriminación, se observa un conjunto de barreras y obstáculos, los cuales tienden a ser ocultados bajo excusas que adquieren la forma de aspectos subjetivos o estructurales referidos a la condición específica de ser mujer.

Uno de los casos más comunes de discriminación se refiere a prácticas en que se “castiga” salarialmente el ejercicio de derechos vinculados a las normas de protección a la maternidad.

“ Yo traté de preguntarle a mi jefatura, y a quién correspondía, por qué la diferencia era tal, nunca se me respondió. Yo me iba con mi prenatal en marzo (...) iba a estar fuera por 8 o 9 meses, y en realidad subirme el sueldo era como perder plata”.(Testimonio Ingeniera Civil Industrial, 32 años)

comprendidas en categorías del tipo: ‘son menos capaces’, ‘más costosas’, ‘maternidad y familia’, ‘menos valoradas’, ‘no se hacen respetar’.

A éste testimonio, se suma la denuncia de práctica discriminatoria salarial en un conjunto de expresiones que, tanto antes como después del período de embarazo, operan y promueven un contexto adverso al ejercicio de derechos.

“Mi otro jefe siempre comentó que yo estaba de vacaciones cuando estaba de prenatal (...) mis compañeros me hacían bromas cuando yo volví: decían ah, viene fresquita, renovada”. (Testimonio Ingeniera Civil industrial, 32 años)

Otro fenómeno común se refiere al caso en que las mujeres acceden a aumentos salariales o ascensos, activándose con ello fuertes prejuicios sociales o rumores que distorsionan espacios de igualdad adquiridos:

“(escuchas) Tu eres mujer, te acuestas con el jefe, entonces te suben de grado”. (Testimonio Constructora Civil, 50 años)

También es posible observar prejuicios que atribuyen a la mujer falta de ambición personal o ausencia de capacidades de negociación. Estos son observados en mercados de trabajo que pueden estar influenciados fuertemente por una cultura patriarcal.

“Nunca me pagaron lo mismo, nunca logré que me pagaran lo mismo. Nunca logré que los incentivos fueran los mismos. Lo sé porque conozco el tema, porque me involucré, yo en general no trabajo poniendo muchas condiciones, soy mala para negociar”. (Gerenta Comercial Institucional, clínica privada).

Se trata entonces de un fenómeno que se da en un entorno que va mas allá de la relación solitaria y abstracta entre un empleador y empleada, sino de un contexto cultural que enmarca tal relación y en la cual se presenta, a la mujer en general y en este caso profesional, una serie de obstáculos a superar y una puesta a prueba en forma constante.

“La mujer debe sortear muchos aspectos para ser considerada una profesional adecuada”. (Testimonio Constructora Civil, 50 años)

Independientemente de las razones que los diferentes consultados esgrimen, se comparte una visión común: la igualdad salarial está asociada a cambios culturales y procesos de larga duración.

“Mientras no cambie la realidad de fondo que determina esas diferencias, y que nunca se va a modificar del todo –a mi juicio- porque siempre vamos a ser las mujeres las que tenemos a los hijos y las que dan de mamar a los hijos, esa realidad es inmodificable. Desde el punto de vista laboral es evidente que va a tener un costo que las propias mujeres muchas veces están dispuestas a aceptar”.

(Cecilia Fuentes, Economista encargada de temas laborales, Instituto Libertad y Desarrollo).

PERCEPCIÓN DEL ESCENARIO DE DESIGUALDAD DE REMUNERACIONES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Existencia de inequidad	Experiencia directa	Causas de la diferencia salarial
<p>57% de la población sostiene que las mujeres tienen menos oportunidades en el trabajo</p> <p>No hay Condiciones equitativas en el trabajo según un 63% de las mujeres y un 52% de los hombres.</p>	<p>Un 43% de los encuestados ha observado diferencias salariales en el propio trabajo</p> <p>27% de las mujeres declara saber que le pagan menos que a un hombre en el mismo cargo</p>	<p>Un 76% declara que la diferencia salarial se debe a la menor valoración de la mujer</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta "Percepción de brechas de Género en el trabajo". Instituto de Sociología UC. 2012

5.2 Conocimiento y valoración de la Ley N° 20.348.

a. Conocimiento de la norma por parte de la ciudadanía

De acuerdo a la encuesta del Instituto de Sociología de la UC, sólo un 37% declara tener algún grado de conocimiento acerca de la Ley N°20.348. Los resultados de esta consulta³⁶ arrojan que existe una mayor declaración de conocimiento entre el estrato ABC1-C2 y en específico entre los hombres. Este dato ilustra uno de los aspectos claves respecto a la percepción de la norma, esto es que existe un importante desconocimiento de la Ley entre la ciudadanía, lo que resulta coincidente con la opinión de diversas instituciones y organizaciones participantes en el estudio.

“Nos encontramos con que había gente, a veces gerentes, incluso recursos humanos de empresas (...) grandes tiendas en el sector bancario, que siendo gerente de recursos humanos no conocían la Ley. Eso lo constatamos también (...) estoy hablando del año 2010 (...) la Ley recién estaba vigente”. (Andrea Fraga, Jefa de Estudios. Dirección del Trabajo)

En lo que respecta a las instituciones del Estado abocadas a la problemática, organismos como el SERNAM también observan la necesidad de difundir la Ley para lograr el efecto esperado.

“Las personas que habían escuchado de esta Ley no tenían idea de qué se trataba. Entonces, falta mucha difusión, hay un trabajo de políticas públicas, que es el que se tiene que hacer, para buscar que esta Ley tenga sentido y que cumpla con su espíritu”. (Rodrigo Torres, Jefe de Estudios. SERNAM)

Por su parte, los testimonios de profesionales y participantes de los talleres realizados reafirman lo que instituciones y organismos técnicos señalan: una importante mayoría desconoce la existencia de la Ley.

“No tenía idea de que existía una ley de la cual podría haber hecho uso en algún momento”. (Testimonio Constructora Civil, 50 años)

Los canales y vías de comunicación con los que la ciudadanía se informa sobre la existencia y alcances de la Ley N°20.348, resultan ser diversos en fuentes y espacios, provocando distorsión en su conocimiento y disminuyendo la posibilidad de hacer efectivo su ejercicio.

³⁶ Pregunta: ¿Sabía usted que en Chile existe una ley que exige a los empleadores pagar lo mismo a hombres y mujeres que hacen el mismo trabajo?.

“Como dirigente sindical, una vez me acuerdo que mi hijo más chico llegó con esta tarea y le dije yo ¿esto está publicado? No creo, me dijo (...) Y siendo dirigente nunca había..., ¡siendo dirigente!” (Taller de Evaluación Ciudadana de la Ley, San Fernando)

b. El problema a abordar: origen, pertinencia y foco

Observando la opinión del conjunto de consultados podemos constatar que la Ley es evaluada desde diferentes ópticas. Por una parte, encontramos elementos que se refieren a su origen y capacidad para abordar y aportar a la solución del problema de la desigualdad. Desde esta perspectiva resulta ser ésta un flanco que es discutido por su redundancia y generalidad.

Desde el mundo del trabajo, actores como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) señalan las deficiencias de la Ley respecto al espíritu de convenios internacionales ratificados por Chile:

“En perspectiva, no se entiende que sólo se haga una pequeña referencia al Convenio 100 de la OIT, (...) ni se utilice para abordar la problemática de que el Proyecto declara tener intención de hacerse cargo, en circunstancia que es éste el Convenio que se ocupa de esto”³⁷.

Por otra parte, encontramos la opinión del Instituto Libertad y Desarrollo³⁸ que plantea que la Ley sólo redundante en principios y derechos que ya estarían establecidos en nuestra Constitución Política en materia laboral, como la prohibición a cualquier tipo de discriminación que no se base en la capacidad e idoneidad personal.

Desde otro ángulo, Comunidad Mujer³⁹ señala que la norma es muy general en el sentido que carece de procedimientos que permitan canalizar y orientar el conjunto de medidas y elementos que ayudarían a solucionar, o favorecer la solución al problema de la desigualdad.

“La verdad es que no permite o no cuenta con los mecanismos necesarios para que se aplique en la realidad, porque deja de alguna manera a discreción y a libre albedrío de los empleadores un montón de criterios que al menos, en lo que tiene que ver con mínimos,

³⁷ Documento: Informe de Evaluación Ley 20.348 Central Unitaria de Trabajadores. Vicepresidencia de la Mujer. Santiago, 15 de Abril de 2013.

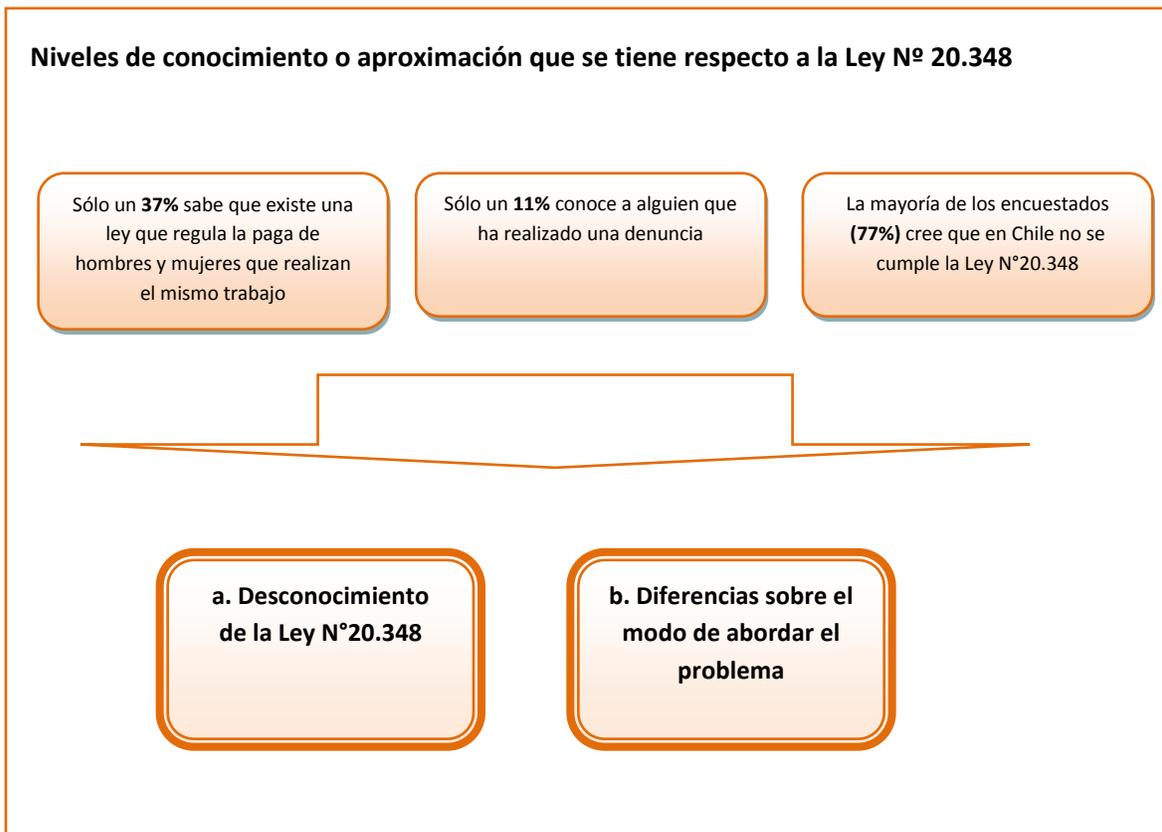
³⁸ Natalia González, abogada Instituto Libertad y Desarrollo.

³⁹ En la reunión participaron Alejandra Sepúlveda, Directora del Organismo, y Andrea Betancor, Jefa de Estudios.

debieran estar establecidos a través de un procedimiento”. (Alejandra Sepúlveda, Directora, Comunidad Mujer)

Por otra parte, el SERNAM valora que se haya legislado en la materia puesto que favorece el debate del problema, pero indica al mismo tiempo que la Ley puede perfeccionarse en su aplicación para no caer en obstáculos que desincentiven su uso por parte de mujeres:

“El hecho que exista una ley de igualdad de las remuneraciones es una tremenda visualización de una situación que antes no existía. Así que en ese sentido, sin perjuicio que nosotros podemos hacer observaciones y querer perfeccionar una norma que ya existe, tenemos que decir que gracias a que se puso sobre la mesa la publicación de la Ley 20.348, ya estamos en una realidad diferente a la que nos encontrábamos, por ejemplo, hace 20 años atrás”. (Susan Ortega. Abogada, Departamento de Reformas Legales del SERNAM)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Percepción de brechas de género en el trabajo. Instituto de Sociología UC. 2012

5.3 Implementación, fiscalización y proceso de denuncia

a. Mecanismos institucionales: La Dirección del Trabajo y los Tribunales Laborales

Diversas instituciones y organizaciones coinciden en la apreciación respecto a las dificultades de implementación y fiscalización de la Ley Nº20.348.

“La experiencia internacional muestra que si no hay algún mecanismo más institucional para dar seguimiento, es difícil que se cumpla la Ley”. (María Elena Valenzuela, especialista de Género de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

En este sentido, el diseño y desarrollo de mecanismos institucionales se señala como un elemento clave para una adecuada implementación. Uno de los casos citados para ilustrar este procedimiento se refiere a la experiencia canadiense, señalada por María Elena Valenzuela, especialista de Género de la Organización Internacional del Trabajo:

“Las legislaciones que han tenido resultados más evidentes son legislaciones como la de la provincia de Quebec, por ejemplo, que tiene igualdad de remuneraciones por trabajo de igual valor, pero que tiene además una Comisión que hace revisión de los casos y establece procedimientos y precedentes”.

“Cuando uno empieza a comparar por el valor de la ocupación, asignando puntaje a estas categorías y sub categorías, uno empieza a ver que hay un desnivel entre la categoría que tiene esa ocupación, no la persona, sino que la ocupación con respecto al salario”.

A juicio de la OIT, en Chile la Ley se ha implementado escasamente, destacándose la necesidad de una evaluación de las herramientas con las cuales como país estamos enfrentando el problema de la brecha salarial.

“Es súper importante hacer una evaluación, de modo de ver en qué medida el problema está en las instituciones que permiten implementarla, no solamente pensemos en la Dirección del Trabajo, pensemos también en el papel de la organización sindical, de la organización empresarial y de la organización colectiva” (María Elena Valenzuela, especialista de Género de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

En una línea similar encontramos la visión de la Dirección del Trabajo. En específico, señala la vulnerabilidad con que la mujer enfrenta el proceso de denuncia. Al respecto se visualiza como solución la posibilidad de otorgar mayores facultades a este organismo.

“La Ley se puede mejorar, porque el pedir primero el pronunciamiento del empleador es bastante complicado para las mujeres, segundo, yo creo que a lo mejor nosotros podríamos aportar mucho más que la parte formal de ir revisando reglamentos internos o revisando si está la descripción de cargos. Tendríamos que avanzar mucho más a tener mayores facultades en la Dirección del Trabajo”. (María Cecilia Sánchez, Directora Nacional de la Dirección del Trabajo)

Para los participantes de los talleres realizados, las dificultades de implementación de la Ley están relacionadas con el desconocimiento de la misma, los procedimientos establecidos por ésta y en los recursos necesarios para contar con asesoría legal.

b. Las dificultades del proceso de denuncia

La existencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres plantea el desafío de establecer un conjunto de mecanismos para su superación. Por ello resulta esencial analizar el procedimiento para enfrentar la situación de vulneración de este derecho.

La opinión mayoritaria expresada en las consultas realizadas plantea como relevante analizar las dificultades de la denuncia individual, sobretodo considerando aspectos propios de la cultura laboral chilena. Para ello se postula la necesidad de que existan mecanismos institucionales que medien esta situación.

Dentro de los aspectos clave que marcan las dificultades en el proceso de denuncia⁴⁰ se pueden señalar los siguientes:

i. Registro interno: Descripción de cargos y cálculo de remuneraciones.

Respecto al registro interno que la Ley obliga a llevar a las empresas de 200 o más trabajadores con los cargos y funciones de sus empleados, encontramos obstáculos sociales y técnicos específicos. Para la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), existe una importante deficiencia en el proyecto finalmente aprobado en el sentido que “rebaja” el estándar del principio de igualdad de remuneraciones contemplado en el Convenio N°100 de la OIT, pues éste tiene que ver con el valor del trabajo, no con el tipo de trabajo. Para respaldar esta opinión se esgrime el pronunciamiento de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre el trabajo de igual valor.

“La Comisión insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para que se revise el artículo 62 bis del Código del Trabajo con miras a garantizar la igualdad de

⁴⁰ Cabe señalar que desde el año 2011 a la fecha se han interpuesto sólo 24 denuncias ante la Dirección del Trabajo. Informe sobre la Ley N°20.348 sobre igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. 2013. Pág. 4.

*remuneración entre hombres y mujeres, no sólo en situaciones en las que los hombres y las mujeres realicen un trabajo igual o similar*⁴¹.

Este aspecto estaría concretamente vinculado al uso que se le da al registro en el procedimiento de solución del conflicto de diferencia salarial. A juicio de Andrea Betancor de Comunidad Mujer *“Esta es una ley que se ha quedado corta, bastante corta y por lo tanto de muy difícil aplicación”*, en el sentido que sería una norma que además no resuelve el cómo las empresas tienen que definir sus perfiles de cargo, lo que se transforma en un problema para la persona que quiera denunciar la desigualdad salarial.

“Uno desde afuera entiende que están haciendo lo mismo, pero la empresa da la señal de que no es lo mismo porque 'él también limpia, pero con un aparato más complejo, o es recepcionista, pero a otro tipo de público, o él también vende productos, pero son productos más sofisticados y ella vende vestimenta”. (Andrea Betancor, Jefa de Estudios. Comunidad Mujer).

Específicamente el problema se localiza en la calidad y tipo de información necesaria para establecer objetivamente la igualdad salarial y comenzar el procedimiento de denuncia en caso que ésta sea vulnerada.

“El tema es cómo yo reclamo si no sé cuánto gana el otro. ¿Qué significa el registro de cargos? porque yo te aseguro que si tú vas a una empresa vas a encontrar cualquier cosa”. (Inés Viñuela, Subdirectora. Dirección del Trabajo).

En otra línea distinta, pero igual de crítica, encontramos la opinión del Programa Legislativo y Constitucional del Instituto Libertad y Desarrollo: *“El registro, en la forma en que quedó plasmado en la Ley, no cumple los fines o propósitos que persigue (pues su objetivo era ser) la evidencia o fuente patente de las diferencias de remuneraciones que hay entre hombres y mujeres”*.

Por su parte, en opinión de la OIT, para una adecuada aplicación de la Ley existe la necesidad de conocer detalladamente la descripción de puestos, reconociendo también la dificultad técnica que ello conlleva. A juicio de Libertad y Desarrollo la función del registro estaría incompleta respecto a mostrar la raíz de la desigualdad salarial, pues:

“El registro solamente consigna el empleo que tienen, el grado, pero no se hace cargo de otros elementos subjetivos quizás, en la

⁴¹ Documento Aplicación de las normas internacionales del trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. Informe general y observaciones referidas a ciertos países. OIT. 102 reunión, 2013. Parte I. Pág. 484

contratación, en el elemento subjetivo de las personas en el trabajo, como por ejemplo la cantidad de horas que están en el empleo, si hay flexibilidad horaria o no, si están disponibles para cumplir horas extras, cosas que sí podrían justificar una remuneración diversa, pero que no queda plasmada en este registro". (Cecilia Fuentes, Economista encargada de temas laborales, Instituto Libertad y Desarrollo).

En síntesis, se trata de un problema vinculado también al funcionamiento del mercado del trabajo:

"La idea no es que todas las personas ganen exactamente lo mismo de ninguna manera. Tampoco significa que las personas van a ganar lo mismo en cualquier país, porque también hay un tema de mercado que interviene" (María Elena Valenzuela, especialista de Género de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

La CUT reitera lo señalado en la tramitación del proyecto de ley respecto al caso específico de la descripción de cargos:

"Descripción de cargos bajo pautas libres de sesgos de género, evaluación del valor de los puestos de trabajo bajo criterios objetivos, una entidad experta que asesorará o revisará estas evaluaciones y un instrumento de protección eficaz de las discriminaciones que puedan darse en las remuneraciones asignadas a trabajos de igual valor"⁴².

ii. Carencia de un sistema de protección o respaldo

Considerando el análisis de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la CUT señala que el procedimiento de denuncia se habría establecido sobre la base de una perspectiva deficitaria para abordar el problema:

"El procedimiento de tutela eficaz previsto en la Ley 20.348 claramente representa un castigo al principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, ya que respecto de otro tipo de discriminaciones o afectaciones a derechos fundamentales no se exige una reclamación previa ante el empleador"⁴³.

⁴² Documento: Informe de Evaluación Ley 20.348 Central Unitaria de Trabajadores. Vicepresidencia de la Mujer. Santiago, 15 de Abril de 2013. Pág 5

⁴³ Informe de Evaluación Ley 20.348. Central Unitaria de Trabajadores. Vicepresidencia de la Mujer. Santiago, 15 de Abril de 2013. Pág. 4

De la misma forma, la existencia e implementación efectiva de la Ley obliga y motiva a que un conjunto de instituciones adquieran una serie de conocimientos y herramientas nuevas: *“Pone realmente en cuestión a las empresas, a los sindicatos y a las instituciones públicas para poder llevarla a cabo”* (María Elena Valenzuela, especialista de Género de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

En suma, el procedimiento de denuncia que establece la norma estaría careciendo de un sistema de protección o respaldo. En este sentido, la Directora de la Federación de Funcionarios de Gobiernos Regionales de Antofagasta, Marisol Ramírez, señala en el marco del Taller de Evaluación de la Ley que por no existir un sistema de protección, el trabajador o trabajadora siente temor y no se atreve a denunciar, lo que también es concordante con los análisis de otros consultados.

“Nosotros valoramos la existencia de la ley, pero encontramos que nació muerta. Y por qué hablo de que esta ley nació muerta, porque el primer trámite implica que la mujer trabajadora tiene que ir a su empleador, y el empleador tiene 30 días para emitir un pronunciamiento. ¿Qué significa en el área privada? Significa que está despedida. Nosotros vivimos en una región muy particular, muy machista, de área minera, donde probablemente este caso ha ocurrido muchas veces”.

En la misma línea Iván Herrera, tesorero del Sindicato de Trabajadores Supervisores de Codelco Norte, señala: *“Ojalá que no sea el trabajador el que se haga parte de esta denuncia, sino que a través de sus asociaciones o sindicatos o asociaciones gremiales, le permita realizar este reclamo”.*

c. La solución del conflicto: Mediación y/o mecanismo de sanción

Para diferentes actores el proceso final de la aplicación de la Ley resulta poco viable en términos de sus resultados. Es decir, la Ley no estaría específicamente dirigiendo su atención a formular un procedimiento global que permita nivelar la remuneración del o la afectado(a), en la medida que no ofrece facultades a los entes e instituciones vinculados a la implementación de la Ley.

Como señala el SERNAM, se plantea la duda sobre el resultado final de la denuncia en la medida que no existe una adecuada canalización hacia la solución del conflicto.

“Por lo pronto vemos que el efecto más claro que podríamos obtener después de seguir todo este procedimiento sería el hecho que se fije una multa al empleador, lo que es bastante poco atractivo para un

trabajador que quiere hacer uso de este sistema". (Susan Ortega, abogada. Departamento de Reformas Legales. SERNAM).

En una línea similar se expresa la Dirección del Trabajo. Actualmente las funciones asignadas a este organismo estarían, en la práctica, acotadas a la constatación de la existencia de los reglamentos internos de la empresa, lo que resulta ser insuficiente en términos de abordar la complejidad del problema o la denuncia en específico.

"Cuando nosotros fiscalizamos si es que efectivamente los reglamentos internos tienen el procedimiento (...) también nosotros ahí lo que exigimos es la descripción de cargo pero no tenemos facultades para entrar al fondo del tema. De manera tal que las denuncias que van a llegarnos por discriminación salarial están muy limitadas". (Inés Viñuela. Subdirectora. Dirección del Trabajo).

Como vemos en los testimonios de afectadas, se aprecia la dificultad de avanzar hacia una solución:

"Sí claro, en las ocasiones en que me ocurrió yo me acerqué a mi jefatura, yo lo planteaba muy tranquila, no consideraba que estaba faltando a nada si mencionaba la situación. Pero cuando yo reclamé jamás me igualaron mi sueldo. (Testimonio Constructora Civil, 50 años).

Más allá de estas dificultades, se valora el aporte de la Ley, no obstante se requiere un esfuerzo en el sentido de perfeccionar los mecanismos que permitan un adecuado resguardo hacia las afectadas.

"Creemos que falta mucho y es bastante dificultosa su aplicación. Creemos que las mujeres tienen que pensarlo bastante bien antes de iniciar una acción judicial sobre eso. Pero insisto, creemos que es un muy buen aporte. Que exista una ley que se abra al tema, lo pone en la discusión pública". (Paola Diez, Jefa del Programa Mujer y Trabajo. SERNAM).

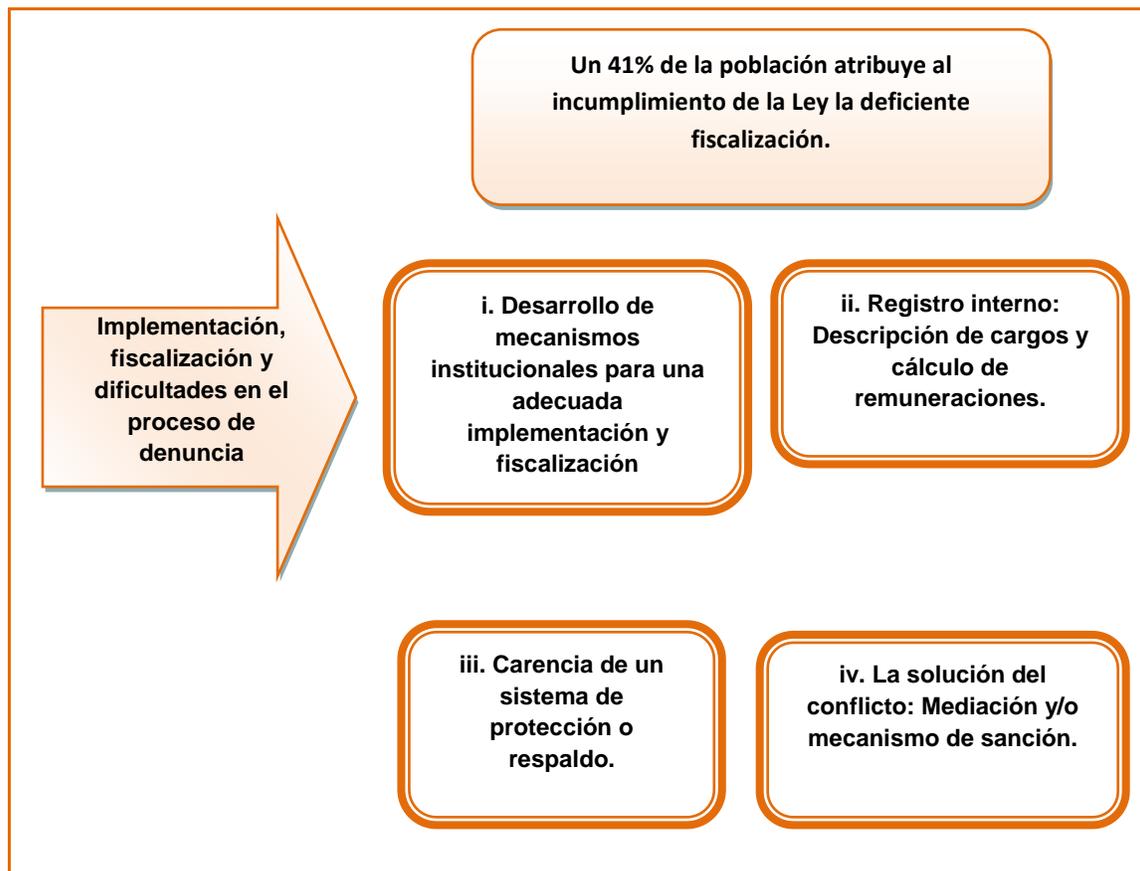
Considerando estos antecedentes, cabe señalar la necesidad de evaluar la experiencia de otros países para abordar el problema de la brecha salarial en su conjunto. En este sentido, varios de los consultados destacan el papel de las instituciones en la implementación de la solución, lo que pasaría por un conjunto de medidas complementarias en términos de fiscalización y transparencia.

"En este caso en un esquema como el chileno en que la discriminación es bastante alta, la discriminación entre hombres y mujeres, también sería importante que las empresas de alguna manera se vieran forzadas a publicar la brecha que existe no sólo entre sueldos

máximos y sueldos mínimos sino que entre los hombres y las mujeres, ahí sería un elemento fundamental para conocer esa información”. (Gonzalo Durán, Economista, Fundación Sol).

Finalmente, respecto al modo en que la Ley concibe la solución al conflicto salarial, el PNUD es claro en calificar el mecanismo actual como débil en relación al concierto internacional.

“La Ley promulgada en Chile tiene como objetivo eliminar la brecha salarial originada en prácticas de discriminación laboral. Sin embargo, se trata de una variante más bien débil respecto de las experiencias internacionales, pues deposita en los mismos trabajadores la iniciativa de denuncia de prácticas discriminatorias”⁴⁴.



⁴⁴ Ob cit. PNUD. Pág. 144.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

Tanto la inclusión de la mujer en el mundo laboral, como la igualdad de remuneraciones, implican la cohesión de diversos elementos que confluyen para determinar una diferencia salarial histórica que, aún cuando tiende a disminuir conforme las sociedades se desarrollan, sigue estando presente en nuestro país, siendo las herramientas legales definidas en Ley N°20.348 insuficientes para modificarla significativamente.

Los costos que los empleadores asocian a la maternidad, una trayectoria laboral interrumpida, la marcada división sexual del trabajo, y la escasa presencia de mujeres en los cargos de alta gerencia, son algunas de las situaciones en las que se refleja su discriminación salarial y cultural.

La Ley N°20.348 explicita el derecho a no discriminación salarial entre hombres y mujeres, lo que sin duda constituye su mayor aporte. Sin embargo, el logro de este objetivo requiere de un procedimiento efectivo y eficaz, que garantice el cumplimiento y aplicabilidad de la norma. Sin embargo, el análisis del procedimiento definido por la Ley arroja que éste presenta obstáculos prácticos, que perjudican su ejecución.

1. LA BRECHA SALARIAL SE MANTIENE

Si bien no existe consenso respecto de una fórmula única para medir la brecha salarial, los diferentes muestreos evidencian una significativa superioridad en las remuneraciones de los hombres frente a las mujeres. Esta situación se acrecienta en los tramos de ingresos más altos, donde se concentra la fuerza laboral mayormente cualificada y con acceso a cargos de responsabilidad.

2. INEFICACIA DE LA LEY N°20.348: DESCONOCIDA Y SIN INCENTIVOS

A pesar de la percepción generalizada de la existencia de discriminación salarial entre hombres y mujeres por parte de organismos oficiales, expertos, organizaciones sindicales y de la ciudadanía en general, la tasa de denuncias a este respecto no ha sido significativa. En función del análisis de la información disponible, este hecho estaría asociado a los siguientes factores:

a. Amplio desconocimiento de la Ley y dificultades para realizar denuncias

En general existe desconocimiento por parte de la ciudadanía de la Ley N°20.348, siendo éste el primer obstáculo para la implementación de la misma. Esta situación se agrava con el establecimiento de un complejo proceso de denuncia que expone a él o la trabajador(a) ante el empleador y no ofrece una adecuada solución al conflicto.

Las principales dificultades concluidas en el estudio sobre el procedimiento de denuncia son:

- La imposibilidad de obtener información oficial relativa al monto de las remuneraciones percibidas por los o las compañeros(as) de trabajo, especialmente en el sector privado, lo que constituye el primer obstáculo del proceso para presentar una denuncia.
- La obligatoriedad establecida en la Ley de realizar el reclamo directamente al empleador, usando el procedimiento dispuesto por éste como requisito habilitante para demandar judicialmente. La precaria situación en que se encuentra el o la trabajador(a) para denunciar a su empleador, constituye un riesgo de perder su empleo o, al menos, ser considerado como conflictivo.
- El complejo escenario que genera en el entorno laboral, si un trabajador o trabajadora denuncia que su remuneración es inferior a la de su compañero(a) que ejecuta el mismo trabajo.
- Finalmente, la baja sindicalización de los trabajadores en nuestro país, y en particular de las trabajadoras, estaría impactando negativamente en el efectivo ejercicio de este derecho. La representación del trabajador o trabajadora ante el empleador, por parte del Sindicato, podría constituir un aporte facilitador al proceso.

b. Falta de parámetros objetivos para una adecuada fiscalización

El abandono y reemplazo de la figura ‘trabajo de igual valor’, contemplado en el Convenio N°100 de la OIT y en los tratados internacionales que se han suscrito sobre la materia⁴⁵, por el concepto de ‘un mismo trabajo’, implica una serie de consecuencias respecto a la instalación y eficacia del procedimiento de denuncia, al debilitar la falta de parámetros objetivos con los que se compara un trabajo y su remuneración.

En suma, se trata de una normativa muy difícil de fiscalizar, que presenta dificultades para establecer definiciones objetivas no incluidas en la Ley. Entre éstas se encuentran la descripción de cargos y la definición de igual trabajo. Es decir, se carece de herramientas efectivas que permitan el cumplimiento de la

⁴⁵ Como el Convenio N° 111 de la OIT o la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como el compromiso asumido al suscribir la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998.

norma y protejan el ejercicio de derecho a no discriminación en el mundo laboral, lo que afectaría las atribuciones de los entes institucionales que actúan en estas materias: Dirección del Trabajo, Tribunales Laborales y Contraloría General de la República.

c. Una ley sin incentivos

Al no contemplar un procedimiento que resguarde la equiparación positiva de salarios, la Ley no ofrece una solución a los y las afectados(as) respecto al problema de la discriminación salarial. La norma sólo establece, en los casos en que se comprueba incumplimiento al principio de igualdad salarial, una multa al empleador, lo que en definitiva no entrega una solución al problema que generó la denuncia.

Tampoco se contempla para el empleador instrumentos de incentivo a la aplicación de buenas prácticas laborales en materia de equidad de género, protección a la maternidad y conciliación de vida laboral y familiar.

3. NORMAS DE PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD: EL COSTO QUE ASUMEN LAS MUJERES

Existen visiones contrapuestas respecto del costo/beneficio que implica la implementación de las normas de protección a la maternidad establecidas en el Código del Trabajo.

Por una parte, algunos sectores señalan que las exigencias que la norma estipula para la inserción laboral femenina, hacen que tanto su contratación como ascenso se vean obstaculizados por la presunción de la carga económica que su incorporación implica para el empleador, al asumir el costo de salas cunas, ausentismo laboral, menor disposición para trasladarse y trabajar horas extra, etcétera. Estas razones se comportan como fuente de justificación de una discriminación salarial, entendiendo las remuneraciones como un objeto intercambiable por horas de trabajo o beneficios adicionales.

En otro sentido, se señala que la implementación de medidas que favorezcan la inserción de la mujer en el mundo laboral, tales como las reconocidas por SERNAM en su programa “Buenas prácticas laborales con equidad de género”, genera considerables beneficios para la organización, tanto en el clima laboral, como en el compromiso de las trabajadoras con su empleo, la disminución de licencias medicas asociadas a la maternidad y la continuidad de éstas dentro de la empresa, forjando así una relación más sólida entre empleador y trabajadora.

Ambas visiones prevalecen en la cultura organizacional, familiar e incluso legislativa, no existiendo una posición única. Pocas veces las políticas públicas vinculadas al incentivo de la inserción laboral femenina, incorporan conceptos como la corresponsabilidad parental que

permitan instalar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres frente a procesos de contratación y ascenso.

4. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO: TAREAS PENDIENTES

La perspectiva de género en torno a la protección de la maternidad y la corresponsabilidad, suele estar ausente en las leyes relacionadas con temas laborales, enfoque necesario para una aplicación más inclusiva y equitativa de dichas normas.

Esta carencia fue señalada por gran parte de las organizaciones sociales e instituciones consultadas por este estudio, como una de las principales razones por las cuales las leyes no lograban adaptarse al contexto social en que se aplicaban.

Una realidad similar presentan las Políticas Públicas, que con SERNAM como organismo encargado de generar iniciativas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres, han introducido en el debate público esta materia. No obstante, sigue pendiente un diseño y ejecución de políticas públicas que facilite y promueva la participación femenina en puestos de poder estratégicos.

Del mismo modo, continúa pendiente la creación de un reglamento que aborde la discriminación salarial por razones de sexo, entregando especificaciones objetivas a la aplicación de ley, sin que tales definiciones recaigan en los organismos implementadores.

5. REDUCCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD: DE VALOR A TRABAJO

Los adversos resultados obtenidos en las instancias administrativas, podrían indicar que la formulación del principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres por un “mismo trabajo” resulta demasiado estrecha y un estándar muy difícil de cumplir, pues no da cuenta de la realidad de la “segregación laboral”⁴⁶.

En efecto, resulta particularmente difícil visibilizar el sesgo de género en la determinación de las remuneraciones y la discriminación que podría existir cuando, en la generalidad de los casos, las mujeres que laboran en una misma empresa realizan distintas funciones que los hombres, resultando particularmente complejo comparar sus puestos de trabajo, aún cuando las responsabilidades y jerarquías asignadas sean similares dentro de la organización.

⁴⁶ Fenómeno consistente en la tendencia de mujeres y hombres a desarrollar distintos trabajos, tanto en relación al nivel jerárquico (segregación vertical) como en las áreas de la actividad en que se desenvuelven y al tipo de labor que realizan (segregación horizontal).

Adicionalmente, durante la tramitación del proyecto, fueron incorporados en la Ley causales que permiten hacer diferencias objetivas en las remuneraciones, sin que éstas constituyan actos de discriminación. Esta circunstancia obstaculiza aún más la posibilidad de satisfacer el alto estándar de la Ley para que una remuneración sea considerada “discriminatoria” en razón del género.

Asimismo, el número y la amplitud de sus conceptos, así como la redacción de la norma, permite al empleador y al intérprete de la Ley agregar otros criterios que no aparezcan como discriminatorios, contrastados con las normas constitucionales y legales pertinentes, por ejemplo, antigüedad en el cargo o empresa, experiencia, complejidad de la función, entre otros.

CAPÍTULO VII. RECOMENDACIONES

1. PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA: CONFIDENCIALIDAD Y EFICACIA

- a. Eliminar la obligatoriedad del reclamo previo al empleador, como requisito de denuncia ante los Tribunales Laborales, modificando el artículo 62 bis del Código del Trabajo en dicho sentido.
- b. Consagrar, de forma expresa y específica, la confidencialidad de la denuncia ante la Dirección de Trabajo, quien verificará y fiscalizará los antecedentes expuestos.
- c. Disponer que la denuncia ante la Dirección del Trabajo, adjunte un formulario de reclamo que exponga información de la situación laboral de la o el demandante y el o la compañero(a) de trabajo. Este formulario proporcionaría a la Dirección del Trabajo antecedentes básicos y objetivos que argumenten la denuncia.

Los antecedentes referidos contemplarían, a lo menos:

- Definición general del cargo
 - Calificación requerida
 - Antigüedad en el empleo
 - Cantidad de personas a cargo
 - Dependencia directa
- d. Mantener la obligatoriedad, para aquellas empresas que cuenten con diez o más trabajadores, de incluir un proceso de reclamo por vulneración al derecho de igualdad salarial estipulado en la Ley N°20.348, dentro del reglamento interno, permitiendo así a él o la trabajador(a), optar por un acuerdo directo con el empleador o realizar la denuncia a organismos externos.

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA EN LA EMPRESA: TRANSPARENCIA Y COMPROMISO

La Ley N°20.348 modifica el artículo 154 del Código del Trabajo, estableciendo la obligatoriedad a empresas de 200 o más trabajadores, de elaborar un “registro que consigne los diversos cargos o funciones en las empresas y sus características esenciales”. Según información entregada por la Dirección del Trabajo, esta exigencia ha presentado bajo nivel de cumplimiento.

Al respecto, se propone:

- a. Aumentar el espectro de empresas afectadas con la obligación del empleador de elaborar y mantener el registro de cargos y funciones, modificando el número mínimo de trabajadores de 200 a 50.

- b. Establecer obligatoriedad de envío del registro de cargos y funciones a la Dirección del Trabajo, una vez que se encuentren vigentes. De esta forma la entidad antes mencionada, podrá establecer qué empresas se encuentran en incumplimiento de la normativa legal y podrá fiscalizar en razón de los documentos que se encuentren en su poder.
- c. Definir el alcance de la expresión “características técnicas esenciales” entendiendo por ella la definición general del cargo, calificación necesaria, condiciones de permanencia y trabajo requerida, responsabilidad y nivel jerárquico como posibles parámetros que la determinen.
- d. Establecer la obligatoriedad a empresas de 50 o más trabajadores, de entregar una nómina con rangos de remuneración por función desempeñada al interior de la empresa a la Dirección del Trabajo, bajo reserva y uso exclusivo para casos específicos referidos a la Ley N°20.348.

3. INCENTIVOS AL COMPROMISO DE IGUALDAD DE GÉNERO

- a. Establecer como sanción la equiparación positiva de la remuneración, en caso de que se compruebe la discriminación arbitraria por razones de género en la remuneración de la trabajadora o trabajador demandante.
- b. Restituir el incentivo por el cumplimiento del principio de igualdad de remuneraciones una vez establecida la desigualdad salarial por razón de género, beneficiando a los empleadores del sector privado con la rebaja del 10% de las multas no fundadas en prácticas antisindicales o infracción a derechos fundamentales.
- c. Establecer incentivos económicos a las empresas que SERNAM certifique con el Sello Iguala (disponible desde el 2014).
- d. Considerar en la redacción de normas que favorezcan la inserción y la vida laboral de la mujer, las políticas y definiciones propuestas por el “Sello Iguala”.

4. IGUAL SALARIO PARA TRABAJO DE IGUAL VALOR

- a. Reconsiderar la formulación original, planteada en la moción de “igual remuneración por un trabajo de igual valor”, que consiste en evaluar todos los puestos de trabajo y asignarles valor en base a factores determinados por la empresa tales como calificaciones, responsabilidad, esfuerzo y condiciones de trabajo. Esto permitiría:
 - Comparar las remuneraciones entre trabajos que si bien pueden ser distintos, implican un aporte de igual valor a la empresa o institución.

- Conocer y organizar de mejor forma la estructura de las empresas e instituciones.

5. POLITICAS PÚBLICAS: APOYANDO LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS EMPRESAS

- a. Establecer la obligación para las empresas de realizar capacitaciones en horarios laborales, para estimular la participación de mujeres con hijos menores de tres años, y promover sus posibilidades futuras de ascenso.
- b. Diseñar y ejecutar un programa destinado a apoyar a las empresas, especialmente a las micro, pequeñas y medianas, en la aplicación de metodologías de evaluación no sexista de los puestos de trabajo para la consecución de la paridad salarial.

6. DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN: UNA SOCIEDAD MÁS INFORMADA

- a. Diseñar y distribuir un manual para la elaboración de un registro de funciones que cumpla con las indicaciones antes señaladas.
- b. Capacitar a los sindicatos y áreas de recursos humanos de empresas e instituciones en el procedimiento de denuncia, en caso de discriminación salarial por razones de género.
- c. Difusión de la vigencia de la Ley y sus procedimientos a la ciudadanía en general.

BIBLIOGRAFIA

1. Textos Legales

- Ley N°20.348 que resguarda el derecho a la igualdad de remuneraciones
- Código del Trabajo. Libro II, título II de la protección a la maternidad. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=207436#maternidad0>
- Ley N°10.336 de Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

2. Textos legales sobre igualdad: Derecho comparado

Canada

- Employment Equity Act (S.C. 1995, c. 44)

Suecia

- Ley contra la discriminación

3. Instrumentos Internacionales

- OIT. (1951). Convenio N° 100. Sobre igualdad de remuneración.
- OIT. (1958). Convenio N° 111. Sobre la discriminación (empleo y ocupación).

4. Publicaciones especiales para Evaluación Ley 20.348

- Informe evaluación Ley N°20.348. Documento elaborado para el Departamento de Evaluación de la Ley por la Vicepresidencia de la Mujer de la Central Unitaria de Trabajadores CUT. Abril de 2013.
- Monografía “Criterios para la evaluación de la Ley N°20.348, sobre igualdad de remuneraciones”. Documento elaborado para el Departamento de Evaluación de la Ley por el Centro de Política Laboral de la Universidad Adolfo Ibáñez”. Abril de 2013
- “Informe sobre la Ley N°20.348, sobre igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres”. Documento elaborado para el Departamento de Evaluación de la Ley por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. Abril de 2013.
- Centro de microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. (2009). “Encuesta de protección social”

5. Publicaciones

- Biblioteca del Congreso Nacional. (2009). Historia de la Ley N°20.348 resguarda el derecho a la igualdad de remuneraciones.
- Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. (2012). Encuesta Percepción de brechas de género en el trabajo.

- Corporación Humanas. (2011). Encuesta Percepción de las Mujeres sobre su Situación y Condiciones de Vida en Chile.
- Dirección de Trabajo, Gobierno de Chile. (2010). El derecho a ganar lo mismo. Ley 20.348 Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. Temas Laborales. Estudio N° 27.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano. (2010). Informe de Desarrollo Humano. Género: los desafíos de la igualdad.
- Andrea Tokman, Servicio Nacional de la Mujer. (2011). Mujeres en puestos de responsabilidad empresarial.
- Instituto sueco. (2013). La perspectiva sueca de la equidad. Disponible en: http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/spanish/factsheets/SI/HI8-Igualdad-de-genero-en-Suecia-low-resolution.pdf
- Nueva Encuesta Nacional de Empleo, INE. Informes trimestrales enero, febrero, marzo de 2010 a febrero, marzo, abril de 2013.
- Informe Estadístico Trimestral de Cotizantes, diciembre 2012, enero y febrero de 2013. Superintendencia de Pensiones.
- Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, de fecha 10 de julio de 2007.
- Documento Aplicación de las Normas Internacionales del trabajo. Conferencia Internacional del trabajo. Informe General y observaciones referidas a ciertos países. OIT. 102 reunión, 2013.
- Comunidad Mujer. Mujer y trabajo: factores culturales, roles de género y comportamiento laboral. Marzo 2013.

6. Otras publicaciones de consulta

- Constitución Española de 1978
- Ley Orgánica Española 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- OCDE (2012). Closing the gender gap: Act Now.(2012)
- Marie-Thérèse Chicha. (2006). A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts.