

Violencia en el Trabajo. Perspectiva de Salud Pública y Políticas Públicas en Argentina. ¹

Diana Scialpi ²

En 1996 la Asamblea Mundial de la Salud No. 49* reconoció a *la violencia* como una “*epidemia soslayada*” que superaría a las enfermedades infecciosas como causa principal de morbilidad y mortalidad prematura en todo el mundo y resolvió considerarla como una amenaza para la salud pública y un obstáculo para el desarrollo de las naciones. Por ese entonces las estimaciones de la OMS indicaban que los actos de violencia contribuían al 15% de la carga mundial de enfermedad pero la “*ausencia de indicadores adecuados*” impedía medir su impacto total dado que las tasas de mortalidad por homicidio y suicidio -que son fáciles de obtener y que sirven para hacer ciertas comparaciones entre países -no incluyen el registro de muertes relacionadas con conductas violentas de todo tipo.

Esta comprobación llevó a considerar urgente la conceptualización, medición y análisis de las conductas violentas en diferentes contextos, la comprensión de sus causas y de la compleja trama de factores políticos, socioeconómicos, psicosociales y culturales asociados, con vistas a orientar las acciones de salud pública y a fundamentar un enfoque integrado de prevención. En consonancia, se entendieron prioritarios tanto la promoción y realización de investigaciones de violencias de todo tipo, como el mejoramiento de los sistemas de información y registro. (Orpinas, de los Ríos, Pellegrini Filho et al, 1999).³

Dos años después, en 1998, la OIT publicó la primera edición del Informe Mundial *Violence at Work* cuyos autores, los expertos Chappell y Di Martino, no ofrecieron ninguna definición de “*violencia en el trabajo*”, aunque sí identificaron 29 modalidades.⁴ Los mismos autores destacaron que resultaba imposible obtener datos estadísticos de “*violencia en el trabajo*” dada la ausencia de una definición común para todos los países y la falta de acuerdo conceptual para los términos “*violencia*”, “*trabajo*” o “*lugar de trabajo*”. No obstante, el Informe Mundial incluyó un cuadro de “*asaltos*” e “*incidentes sexuales*” de 33 países con cifras proporcionadas por la International Crime (Victim) Survey - IC(V)S. Y a pesar de que Chappell y Di Martino subrayaron expresamente que la interpretación de los resultados de “*incidentes sexuales*” es problemática y debe ser tratada con cautela, el cuadro en cuestión fue - a mi juicio - muy mal interpretado en nuestro país donde se difundió la idea de que la Argentina es el segundo país en el mundo con mayor incidencia de “*acoso sexual*”.⁵

Por su parte, en Europa, entre 1990 y 1998, los conceptos de “*mobbing*” y “*acoso moral*” acuñados respectivamente por Heinz Leymann y Marie France Hirigoyen, contribuyeron identificar tipos de violencia en el trabajo caracterizados por acosos diversos, hostigamientos psicológicos y humillaciones recurrentes, padecidos por un individuo elegido como blanco de los comportamientos vejatorios. Hirigoyen destaca que, en estos casos, “*la mayor dificultad para defenderse reside en el hecho de que casi nunca se dispone de pruebas flagrantes.*”⁶

En la Argentina y en la Administración Pública Nacional, entre 1993 y 2006, la única modalidad de violencia laboral identificada fue el “*acoso sexual hacia las mujeres*”, reglamentada primero por Decreto⁷ e incluida en 1999 en el art. 137 del Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, vigente hasta 2006. A mi juicio, dicha tipificación entrañaba una reducción inadmisibles en un Estado de Derecho, dicho esto sin que en modo alguno deba interpretarse que el acoso sexual no

¹ Artículo publicado en Revista Jurídica Argentina **LA LEY** – Suplemento de Actualidad, Año 5, Nro. 1056 - Miércoles 15 de Septiembre de 2010. Ver **LA LEY ON LINE**: http://app3.embluejet.com/archivos_html/25_La_Ley/5422.html

² Esta es una actualización del Informe elaborado a pedido de la Dra. Marie France Hirigoyen y enviado a Francia, en enero 2009 para ser utilizado por el Comité Internacional de Investigación que coordina la Dra. Hirigoyen. Los datos de la autora figuran al final del documento.

³ Revista Panamericana de Salud Pública. Número Especial dedicado a la Violencia. Vol 5, Nº 4/5, Organización Panamericana de la Salud, OPS, 1999.

⁴ OIT, *Violence at Work*, 1ra. Edición, Ginebra, 1998, pág. 9.

⁵ OIT, Ob.cit. páginas 23 a 26. El cuadro con cifras de la IC(V)S ofrece datos de 9 países de Europa Occidental, 2 de Asia, 2 de África, 2 de América del Norte, 4 de América Latina (Costa Rica, Brasil, Argentina y Bolivia) y 13 de Europa Oriental.

⁶ Hirigoyen, M.F. *El acoso moral*, Editorial Paidós, 1999, página 153.

⁷ Decreto 2383/93

constituye ilícito.⁸ En ese mismo año 1999 se publicó mi propia investigación: “*Violencias en la Administración Pública. Casos y Miradas para pensar la Administración Pública como ámbito laboral*” que identificó una treintena de modalidades de “*violencia político-burocrática*” según denominé a la violencia en el trabajo en los organismos estatales en democracia, que por añadidura resultan de fácil verificación. El estudio mostró una cara siniestra, poco explorada del Estado argentino en democracia y enfatizó la urgencia de construir políticas públicas para prevenir el problema, atender a los afectados y sancionar a los responsables.⁹

A partir de 2001, e impulsados en su mayoría por un sindicato estatal, se presentaron diversos proyectos legislativos de carácter provincial y nacional para reducir el flagelo y se sancionaron las primeras leyes provinciales en materia de violencia laboral para el empleo público dado que las provincias argentinas no pueden legislar para el sector privado. No obstante, actualmente, muchas de esas leyes han sido vetadas por los respectivos Poderes Ejecutivos provinciales.

Convendrá aclarar que ninguna de esas normas provinciales sanciona la *violencia*, entendida en el amplio sentido que emana de la siguiente *definición de violencia* introducida, en 2002, por la Organización Mundial de la Salud y adoptada más tarde - con variantes - por la OIT:

*“Violencia es el uso intencional de la fuerza o el poder, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición usada por la OMS vincula la intención con la comisión del acto mismo, independientemente de las consecuencias que se producen. Se excluyen de la definición los incidentes no intencionales. La inclusión de la palabra “poder”, además de la frase “uso intencional de la fuerza”, amplía la naturaleza de un acto de violencia así como la comprensión convencional de la violencia para dar cabida a los actos que son el resultado de una relación de poder, incluidas las amenazas y la intimidación. Decir “uso del poder” también sirve para incluir el descuido o los actos por omisión, además de los actos de violencia por acción, más evidentes. Por tanto, debe entenderse que “el uso intencional de la fuerza o el poder físico”, incluye el descuido y todos los tipos de maltrato físico, sexual y psíquico, así como el suicidio y otros actos de autoagresión.”*¹⁰

Algunos ejemplos locales y actuales

En materia de empleo público, el propio Estado Argentino viola sistemáticamente la Constitución Nacional, soslayando el elemental principio de “idoneidad” establecido, en su art. 14 bis, como único requisito para acceder a un cargo público. Viola también la Ley 25.188 de Ética en la Función Pública e incumple muchas normas vigentes en el empleo público, a saber:

En materia de Servicios de Salud y Seguridad en el Trabajo en la Administración Pública Nacional Argentina, cabe destacar que: a) El 50% de los organismos carece de un Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, dentro de su estructura, configurando un incumplimiento de la Ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo; b) Cerca del 70% de los Servicios no funcionan de acuerdo a lo establecido en el Convenio 161 sobre Servicios de Salud en el Trabajo (OIT, 1985); c) La mayoría de los Servicios de Medicina del Trabajo de los organismos estatales desconoce la cantidad exacta de trabajadores/as que conforman la población objetivo del servicio médico y carece de información específica sobre los diversos sistemas de empleo bajo los cuales se desempeña dicha población trabajadora; d) El nivel de jerarquía y reporte de los Servicios de Medicina del Trabajo en los Organismos Estatales es heterogéneo y no responde a las exigencias legales y técnicas.¹¹

En claro contraste con los ejemplos que recalco, las escasas normativas provinciales de violencia laboral vigentes actualmente, no sancionan todos los tipos de conductas laborales violentas que emanan de la clara definición de “*violencia*” ofrecida por la Organización Mundial de la Salud a pesar de que su amplitud alcanza para condenar otras modalidades de violencia laboral propias de nuestro contexto

⁸ Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Decreto 66/99. B.O. 26-2-99. La definición de violencia laboral fue ampliada en el Segundo Convenio Colectivo para la Administración Pública Nacional, firmado en 2006. Decreto 214/2006.

⁹ La 2da. edición, ampliada, publicada en 2004, lleva prólogo de la Dra. Marie France Hirigoyen.

¹⁰ Primer Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, Organización Mundial de la Salud. Washington, D.C. Oficina Regional para las Américas de la OMS, Organización Panamericana de la Salud, 2003. (en español).

¹¹ Comisión Interinstitucional de Salud y Seguridad en el Trabajo de Organismos Estatales, CISSTOE, Documento No. 1. “Los Servicios de Salud y Seguridad en el trabajo en la Administración Pública Nacional” (inédito) difundido en el Primer Seminario de Salud y Seguridad en el Trabajo de Organismos Estatales. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 9/11/2004.

histórico-social y específicas de la problemática institucional argentina a saber: violencias laborales institucionales gravísimas, violación de derechos adquiridos, trabajo en negro, salarios por debajo de la línea de pobreza, violación sistemática del orden jurídico vigente en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo aún por parte del Estado, que se añaden a la violencia estructural que acarrea el desempleo y subempleo y explican nuestro sombrío panorama institucional y social actual.¹²

En este sentido, no se puede soslayar el hecho de que la Argentina es “*un país al margen de la ley*”.¹³ Más aún, según la primera encuesta de cultura constitucional *Argentina: una sociedad anómica*, realizada en 2005, el 86% de los argentinos viola la ley y el 77% desconoce la Constitución Nacional.¹⁴

En todos mis trabajos he señalado esta circunstancia, subrayando que la primera modalidad de violencia es la violación de la ley. Más aún, apelé al marco teórico del Dr. Sluzky para señalar que la violación de la ley es doblemente devastadora cuando es perpetrada por las autoridades y funcionarios públicos que tienen la responsabilidad social y legal de proteger al conjunto de empleados públicos y a los ciudadanos argentinos. En tales casos “la fuente de protección se convierte en fuente de terror en un contexto que deniega dicha transformación, mediante la re-rotulación de los hechos.”¹⁵

Las consecuencias de esta *violencia político-burocrática en los organismos públicos en democracia* de nuestro país, son demoledoras:

- i. Afecta la salud física y mental de los servidores públicos (el mismo fenómeno impacta potencialmente a los 2.237.000 empleados públicos del país, que representan el 15,4% de la población económicamente activa (PEA) ocupada asalariada argentina.)¹⁶
- ii. Pervierte los resultados de la gestión pública dañando gravemente a toda la población argentina a la que debe prestarle un servicio público eficaz, destinado a promover y garantizar su desarrollo humano y su bienestar general.
- iii. Vulnere nuestros Derechos Humanos y nuestro Estado de Derecho.
- iv. Resulta condición previa y necesaria para emplazar la corrupción en el Estado.¹⁷
- v. Instala un modelo autorizado de gestión en todos los sectores de actividad, sean públicos o privados.
- vi. Sumerge a toda la ciudadanía argentina en un profundo desamparo institucional aprendido.¹⁸

¹² La profunda crisis institucional argentina, de 2001, tuvo consecuencias dramáticas: la población que subsistía bajo la línea de pobreza trepó al 52%, cifra que hoy llega al 32%. El desempleo y subempleo afectan, respectivamente, al 7,8% y 9,2% (3º trim, 2008) de la Población Económicamente Activa y el sistema previsional tiene una muy reducida base de financiamiento debido al alto porcentaje (más del 40%) de empleados no registrados (trabajadores “en negro”) razón por la cual no aportan al sistema previsional. Actualmente todas las cifras caen bajo sospecha desde que, en enero 2007, el gobierno intervino el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para manipular las cifras, desplazando del INDEC a técnicos de larga trayectoria académica.

¹³ Nino, Carlos. *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.

¹⁴ Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, *Argentina: una sociedad anómica*. Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho constitucional e IDEA Internacional, 2005.

¹⁵ Sluzky, Carlos. “Violencia Familiar y Violencia Política. Implicaciones terapéuticas de un modelo general”, en D.F. Schnitman y otros, *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

¹⁶ Datos del 1er trimestre de 2007.

¹⁷ Por cuarto año seguido, la Argentina quedó muy rezagada en el *ranking mundial de corrupción 2009* de Transparency Internacional. Ocupa el lugar 106 entre 180 países y tiene una calificación de 2,9 en una escala donde 1 es el puntaje para el país más corrupto y 10 para el país más transparente. En América, quedó ubicada en el lugar 23 entre 31 naciones.

¹⁸ Scialpi, Diana, “Violencia laboral en los organismos estatales. Aportes a su construcción como problema público y objeto de políticas públicas”, en *Aportes para una mejora en la calidad institucional. Violencia Laboral: un debate pendiente*. Edición del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios del Senado de la Nación Argentina y de Instituciones Sin Violencia, 2006.

Si bien la Argentina carece de ley nacional específica en materia de violencia en el trabajo, el Derecho Laboral argentino tiene respuestas para la problemática y la jurisprudencia reciente ofrece contundentes pruebas de ello a pesar de las enormes dificultades que presenta la vía judicial, dificultades que - en los hechos - instalan una impunidad abrumadora.

Por otra parte, también se fueron instituyendo algunas iniciativas en diversos organismos públicos a saber: En 2005 se creó la *primera Oficina de Denuncias de Violencia Laboral en la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas* por convenio con la asociación civil Instituciones Sin Violencia, que puede recibir denuncias provenientes del ámbito de la Administración Pública Nacional. A su vez, en 2006 el Senado de la Nación organizó una Audiencia Pública para tratar los diversos proyectos nacionales presentados y publicó desde el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios, una compilación específica para contribuir al debate del tema.¹⁹ En ese mismo año se creó el primer Curso de Posgrado Interdisciplinario de Violencia Laboral e Institucional²⁰ y se organizó un *Programa de Extensión Universitaria de Asistencia a víctimas de mobbing*”, en la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo y desde enero 2007, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación abrió una *Oficina de Asesoramiento en Violencia Laboral (OAVL)* a mi juicio de muy limitados alcances. Entre otras debilidades de la OAVL destaco la ausencia de un abogado/a especialista en Derecho del Trabajo Argentino, requisito insoslayable para garantizar la idoneidad en la materia.

Cabe agregar que en abril 2009 la Argentina sancionó la *Ley 24.685 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* que contempla seis modalidades de violencia -entre ellas la “violencia laboral” -hecho que la convirtió en la primera ley nacional en materia de violencia laboral pero de alcance exclusivo para las mujeres. Su *Decreto reglamentario* fue sancionado en julio del corriente año 2010, con el Número *1011/2010*. La Ley y el Decreto son insuficientes a juicio de ELA, ADC y otras 13 asociaciones civiles que señalaron las falencias estructurales de la autoridad de aplicación, el Consejo Nacional de las Mujeres, puntualizadas en sendos informes alternativos presentados recientemente ante una comisión de la ONU.

Concluyendo, la Argentina carece de políticas públicas específicas en materia de violencia en el trabajo, carece de oficinas de registro de denuncias que produzcan datos cuantitativos y cualitativos confiables y carece de estadísticas acerca de las características, número y grado de violencias laborales en los diversos sectores de actividad, que permitan diseñar políticas públicas acordes a la realidad, motivo por el cual todo dato supuestamente estadístico que pueda estarse difundiendo actualmente, carece de sustento empírico. Más aún, las perspectivas de cambio de esta situación, no resultan muy prometedoras.

Diana Scialpi, agosto de 2010

Datos de la autora

Diana Scialpi es Licenciada en Sociología y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con posgrados en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (Universidad de Alcalá de Henares, España) y en Reglas Internacionales contra la Corrupción (Universidad Católica Argentina).

Su investigación “Violencias en la Administración Pública. Casos y Miradas para pensar la Administración Pública como ámbito laboral” (Editorial Catálogos, Buenos Aires, 1999 y 2004) resultó pionera en la visibilización del fenómeno de la violencia laboral en los organismos estatales en democracia e inspiró la sanción de legislación específica en nuestro país. Su estudio figura citado en el Informe Mundial *Violence at Work* de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 3ra. Ed. Ginebra 2006.

En 2005, presidió la asociación civil Instituciones Sin Violencia y promovió la creación de la primera oficina de denuncias de violencia laboral (perpetradas en la Administración Pública) en la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Ha asesorado a Defensorías del Pueblo y a legisladores nacionales y sus trabajos han sido publicados en compilaciones especializadas en el ámbito internacional y en revistas nacionales y extranjeras. En 2006 dirigió el Curso de Posgrado Interdisciplinario de Violencia Institucional y Laboral en la Facultad de Psicología de la UBA y actualmente participa de un proyecto de investigación UBACyT e integra equipos docentes en UCES y UCA.

¹⁹ Scialpi, Diana, compiladora y otros, *Aportes para una mejora en la calidad institucional. Violencia Laboral: un debate pendiente*. Edición del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios del Senado de la Nación Argentina y de Instituciones Sin Violencia, 2006.

²⁰ Curso de Posgrado Interdisciplinario de Violencia Laboral e Institucional, UBA, Facultad de Psicología, 2do. Semestre. 2006.