

LE MONDE DIPLOMATIQUE · “El Diplo”
Año VI Número 67 – Enero 2005
Artículo de páginas:34 y 35

Volanta:

Proyectos de ley contra la violencia laboral

Título:

La destrucción personal institucionalizada

Autora: Diana Scialpi *

*Licenciada en Sociología y especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, UBA. Integra el escalafón SINAPA de la Jefatura de Gabinete de Ministros, participa de la Comisión Interinstitucional de Salud y Seguridad en el Trabajo de Organismos Estatales y preside la asociación civil Instituciones Sin Violencia. (www.instituciones-sin-violencia.org)

Copete:

El día 19 de octubre de 2004 tuvo lugar en el Senado de la Nación una jornada dedicada al tratamiento de proyectos de ley contra la violencia laboral. Este fenómeno –al que con frecuencia se reduce a la figura de “acoso sexual”- no es nuevo, pero hace sólo tres lustros que comienza a identificarse como un factor que destruye tanto la salud de los trabajadores como el ambiente de trabajo y disminuye la productividad.

Ilustracion:

Pie de ilustracion:

Frase destacada:

El acoso puede empezar, precisamente, cuando el trabajador o la trabajadora reaccionan contra el autoritarismo de un superior y no se dejan avasallar

Texto:

Según el Primer Informe Mundial de la Organización Internacional del Trabajo “Violence at Work” (sin traducción al español) publicado en Ginebra, en 1998, la problemática de la violencia en el trabajo comprende fenómenos y conductas violentas recurrentes, no episódicas ni únicas. Sus autores, Chappell y Di Martino, (convocados para reunir antecedentes y datos de diferentes países, después de dos tragedias ocurridas en 1996, en Escocia y en Australia) concluyeron que la mayor dificultad para realizar cualquier análisis y construir una base de datos estadísticos sobre este tema proviene de la falta de acuerdo en las definiciones de “violencia”, “trabajo” y “lugar de trabajo”.

La consecuencia más grave de este vacío de datos por ausencia de registros y de responsables específicos en la mayoría de los países, es que ello impide construir con fundamento políticas públicas de prevención y atención. Los datos aparecen fragmentados y refieren, por un lado, a higiene y seguridad

en el trabajo y, por otro, a informaciones provenientes de la justicia penal sobre crímenes asociados con la violencia. Las tasas de mortalidad por homicidio y suicidio son fáciles de obtener, pero por supuesto no incluyen las muertes relacionadas con otro tipo de violencia, que no están registradas. Al respecto, los organismos internacionales de salud pública han estimado que los actos de violencia contribuyen al 15% de la carga mundial de enfermedad pero reconocen que no existen indicadores adecuados para medir su impacto total.

Subtítulo

Un antecedente fundamental en materia de violencia en el trabajo, fue el Congreso de Hamburgo sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, de 1990, en el que el psicólogo laboral Heinz Leymann usó por primera vez un término proveniente de la etología: *mobbing* (del inglés *to mob*: atacar, asaltar), como sinónimo de “psicoterror” ejercido en el lugar de trabajo (1). En 1999, la psicoanalista francesa Marie France Hirigoyen acuñó el concepto “acoso moral” para darle un nombre diferente a la perversión cotidiana, con vistas a obtener su penalización en la Comunidad Europea. Hirigoyen afirma que mediante un proceso de acoso moral o de maltrato psicológico, un individuo puede conseguir hacer pedazos a otro. Acosar es someter sin reposo con pequeños ataques repetidos. Las víctimas, al principio -y contrariamente a los que los agresores pretenden hacer creer- no son personas afectadas de alguna patología o particularmente débiles. El acoso puede empezar, precisamente, cuando el trabajador o la trabajadora reaccionan contra el autoritarismo de un superior y no se dejan avasallar. Su capacidad de resistir a la autoridad a pesar de las presiones es lo que la señala como blanco. Entre las diversas formas de acoso pueden distinguirse a) atentados contra las condiciones de trabajo, b) modalidades de aislamiento y rechazo de la comunicación, c) atentados contra la dignidad y d) modalidades de violencia verbal, física o sexual. El ensañamiento puede conducir incluso a un verdadero asesinato psíquico. No obstante, y siempre según Hirigoyen, la mayor dificultad para defenderse reside en el hecho de que casi nunca se dispone de pruebas flagrantes (2).

En la Argentina, en un contexto bien diferente al europeo, con una pobreza desgarrante que somete a la mitad de la población a sobrevivir con ingresos por debajo de la “línea de pobreza”, la palabra “acoso” está asociada, indefectiblemente, a la palabra “sexual”. Tal es la costumbre de verlas juntas, que se suele caer en el error de suponer que el acoso sólo puede ser sexual. Testimonio de ello es la campaña contra la violencia laboral -reducida al acoso sexual- que lleva adelante, hace muchos años, la Unión Personal Civil de la Nación, UPCN, como si fuera ésta la única modalidad de conducta violenta en el trabajo. Esta reducción – inadmisibles en un Estado de Derecho - quedó consagrada en 1999, al firmarse el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional Argentina, vigente hasta ahora, sin modificación alguna. El Capítulo III se titula : Erradicación de la Violencia Laboral y contiene un solo artículo – el 137 - que tipifica la violencia laboral como acoso sexual hacia las mujeres (3).

De esta manera, la campaña contra el acoso sexual hacia las mujeres hace mucho ruido en un solo en un único aspecto y mantiene oculta toda una

serie de modalidades de violencia que revisten una gravedad mayúscula por las devastadoras consecuencias que conllevan. Esto, por supuesto, sin que en modo alguno deba interpretarse que el acoso sexual (violencia interpersonal) no constituya delito.

“Irregularidades” devastadoras

En contraste con la reducción del concepto de violencia laboral consagrada en el Convenio Colectivo para la Administración Pública Nacional Argentina, una investigación exploratoria de ese mismo territorio, publicada también en 1999, permitió visibilizar y desnaturalizar una treintena de modalidades de violencia laboral institucional (prácticas organizacionales, sistémicas, instituidas, consolidadas y consentidas por acción u omisión) recurrentes, no episódicas ni únicas, perpetradas en las instituciones estatales, bajo regímenes democráticos. De acuerdo al estudio, casi todas permanecen impunes debido a que no constituyen “delito” sino sólo “irregularidades administrativas”. En cualquiera de sus muchas variantes, esta violencia laboral institucional tiene un efecto devastador y de largo alcance en quienes han sido y son sus víctimas, debido a la coexistencia de dos factores: primero, que las conductas violentas son perpetradas, precisamente, por los funcionarios políticos y aún por personal jerárquico y administrativos de carrera de alto rango de la Administración Pública; segundo, que la transformación del carácter protector en carácter violento ocurre en un ámbito laboral y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación. Cabe preguntarse si se trata de violencias menores, a la luz de otras violencias sociales, aunque se impone dudar frente a estos demoleedores efectos: 1) afectan la salud física y mental de los servidores públicos, 2) pervierten los resultados de la gestión pública, 3) vulneran los Derechos Humanos y el Estado de Derecho, 4) resultan condición necesaria para emplazar la corrupción en el Estado y 5) por añadidura, instalan un modelo autorizado en todos los sectores de actividad, sean públicos o privados (4). Esta investigación local impulsó en Argentina la presentación de diversos proyectos legislativos y la sanción – entre 2002 y 2004- de cuatro leyes provinciales contra la violencia laboral en el empleo público: Tucumán (Ley 7.232); Jujuy (Ley 5.349); Ciudad de Buenos Aires (Ley 1.225) y Provincia de Buenos Aires (Ley 13.168). El ámbito de aplicación de estas leyes es sólo el sector público porque, en materia laboral, las provincias no pueden legislar para el sector privado. Dicha facultad ha sido delegada en el Congreso Nacional, donde actualmente esperan tratamiento seis proyectos legislativos para el nivel nacional: cuatro en Senadores (Exp. 3211/03; Exp. 1414/03; Exp. 0027/03 y Exp. 2635/04) y dos proyectos en Diputados (Exp. 3313-D- 04 y Exp. 3004-D-04) de aplicación en el sector público y privado. Sólo dos de ellos fueron tratados en la Jornada del 19 de octubre pasado, que pasó desapercibida a la ciudadanía por falta de difusión.

Sorprende este impulso legislativo en un país al margen de la ley, como lo denominó Carlos Nino en un célebre estudio (5). Pero más asombroso resulta que muchos de los proyectos legislativos estén siendo promovidos por gremios estatales que no sólo pasan por alto (por poner un ejemplo del año 2003) los suicidios de dos jóvenes empleadas administrativas, menores de 30 años, en el Rectorado de la Universidad de Buenos Aires, sino que

guardan absoluto silencio frente a la violación sistemática de la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo (N° 19.587) deshonrada a ojos vista, tanto como la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo. Menos aún cuestionan la violación de la Ley de empleo público vigente (N° 25.164) reglamentada por Decreto 1421/2002 (que prioritariamente obliga al Estado a garantizar el principio de idoneidad) y la violación sistemática de la Ley 25.188 de Ética en la Función Pública, que obliga a los funcionarios a denunciar toda irregularidad o violación de las normas vigentes para el ejercicio de la función pública. No obstante, los claros “indicadores de violencia” (concursos espurios, nombramientos “a dedo” de personas no idóneas en cargos de gran responsabilidad) estuvieron y están aún, a la vista. ¿O acaso no debe considerarse violencia la sistemática violación del orden jurídico vigente en materia de empleo público? También cabe considerar violencias recurrentes que atentan contra la dignidad a las irracionalidades contenidas en muchas normas administrativas vigentes, tales como la de obligar a los profesionales de planta permanente de la Administración Pública Nacional a realizar cursos de capacitación por debajo de su nivel académico para ascender en la carrera administrativa. En rigor son “cursos de des-capacitación”.

Una cultura de la denuncia

¿Cabe esperar soluciones eficaces a las urgencias desgarradoras de casi veinte millones de argentinos, si provienen de instituciones estatales edificadas sobre violencias de toda índole? Se carece de datos estadísticos. Los estudios se hacen a partir de casos recurrentes, cuyas pruebas flagrantes están a la vista. Es preciso nominar y describir este flagelo institucional para reducirlo y construir mecanismos institucionales de intervención, sanción y reparación de situaciones. Es preciso instalar una cultura de la denuncia constructiva, no para “liquidar al otro”, sino para cuidar las instituciones. Es necesario afrontar el miedo y romper el silencio que convierte en cómplices de estas prácticas.

Por último, una noticia alentadora. En 2003 se constituyó la *Comisión Interinstitucional de Salud y Seguridad en el Trabajo de Organismos Estatales*, integrada por los Jefes del Servicio Médico de cada uno de los organismos que componen la Administración Pública Nacional Argentina, preocupados por datos como por ejemplo los siguientes: el 50% de los organismos carece de un Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, configurando un incumplimiento de la Ley 19,857; cerca del 70% de los Servicios Médicos no funcionan de acuerdo a lo establecido en el Convenio 161 sobre Servicios de Salud en el Trabajo (OIT,1985); 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. 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. En consecuencia, los directores responsables de esos servicios tienen escaso acceso al conocimiento de procesos de trabajo y organización que afectan a los trabajadores cuya salud deben velar

y carecen de llegada directa a las autoridades con poder de decisión para actuar sobre todas las situaciones existentes (6).

Los efectos devastadores de la violencia laboral institucional en los organismos públicos argentinos en democracia son generados por la transformación del “protector” en violento, en un contexto que deniega tal transformación. Y cuando los ciudadanos miran para otro lado y evitan poner el límite; cuando renuncian a actuar con firmeza y valentía; cuando dejan de denunciar la conducta violenta ilegal -y aún a veces legal- indefectiblemente normalizan la violencia, transformando en normal lo que sin duda no lo es. Si se normaliza la violencia, se deja de reclamar justicia por los canales institucionales previstos, sean administrativos o judiciales. Y cuando se abandonan los canales institucionales previstos, éstos caen en desuso y dejan de proteger. Así se degradan progresivamente la ciudadanía, las instituciones y en última instancia, la democracia.

Notas al pie:

1 Davenport, Schwartz y Elliot (1999) *Mobbing. Emotional Abuse in the American Workplace*. Civil Society Publishing, Ames, IOWA.

2 Hirigoyen, Marie France, “El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana”. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1999.

3 Decreto 66/99. Boletín Oficial 26-2-99.

4 Scialpi, Diana, *Violencias en la Administración Pública*, Editorial Catálogos, Buenos Aires, 2da. edición 2004, con prólogo de la experta francesa Marie France Hirigoyen.

5 Nino, Carlos (1992) “Un País al margen de la Ley”, Emecé, Buenos Aires.

6 Algunas de las conclusiones del Documento 1. (inédito) “Los Servicios de Salud y Seguridad en el Trabajo en la Administración Pública Nacional”, difundido en el Primer Seminario sobre Salud y Seguridad de los Trabajadores del Sector Público, organizado por la Comisión Interinstitucional de Salud y Seguridad en el Trabajo de Organismos Estatales, realizado el 9 de noviembre de 2004, en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

D.S.