

Resumen ejecutivo

De la ratificación a la acción

Desafíos para la implementación del Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso en Argentina

2021



ESPECIALISTAS EN RELACIONES
LABORALES GRUPO BOLOGNA,
CASTILLA LA MANCHA, TURIN



Iniciativa
Spotlight



Violencia y acoso en el mundo del trabajo
Argentina
2021

Resumen ejecutivo

De la ratificación a la acción

**Desafíos para la implementación
del Convenio núm. 190 sobre la violencia
y el acoso en Argentina**
2021



CONSULTORÍA

Asociación de Especialistas en Relaciones Laborales Exbecarios de la Universidad de Bolonia, Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y de la Universidad de Castilla La Mancha (Sección Argentina)

DIRECCIÓN GENERAL

Enrique Deibe

CONSEJO ASESOR

Susana Corradetti
Héctor Omar García
Horacio Martínez
Marta Novick
Marta Pujadas
Pablo Topet

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Verónica Carpani (Coordinadora)
Nuria Ape*
Cecilia Bacchetta*
Rafaela Bonetto
Amalia Itatí Demarchi
Victoria Flores Beltrán
Rocío de Hernández
Florencia Partenio*
Mariana Pucciarello
Mariana Rabaia
Marcel Peralta
Jutta Marx
Ailén Almaraz*
Julia Donisa

SEGUIMIENTO CONTENIDOS INICIATIVA SPOTLIGHT

Javier Cicciaro

*UNAJ: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Presentación

La Iniciativa Spotlight es una alianza entre la Unión Europea y las Naciones Unidas para contribuir a la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Esta Iniciativa es un esfuerzo sin precedentes, de carácter mundial y plurianual, que ha contado con una inversión inicial de 500 millones de euros, mediante el aporte principal de la Unión Europea.

A nivel mundial, la violencia contra las mujeres y las niñas constituye una de las violaciones de los derechos humanos más extendidas, persistentes y devastadoras. Una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física o sexual a lo largo de su vida. De allí la necesidad de invertir de manera específica en las mujeres y las niñas, como condición indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible de acuerdo con la Agenda 2030.

En América Latina y en Argentina, el foco de la Iniciativa está puesto en contribuir a la erradicación del femicidio, la manifestación más extrema de esta violencia. En nuestro país, el proyecto se implementa desde 2019 hasta 2022 y es ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), bajo la articulación de la Oficina del Coordinador Residente.

La estrategia de intervención se organiza en torno a seis pilares: 1. Legislación y políticas; 2. Fortalecimiento institucional; 3. Prevención de la violencia; 4. Servicios accesibles y de calidad; 5. Gestión de la información; y 6. Movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil fortalecidas. En tanto, en Argentina, las tres provincias priorizadas han sido Salta, Jujuy y Buenos Aires.

El mundo del trabajo tiene un rol clave en la prevención, el abordaje y la erradicación de la violencia de género. Por este motivo, la OIT forma parte de la Iniciativa, con el propósito de involucrar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y empleadoras y de trabajadoras y trabajadores.

Independientemente de que la violencia de género tenga lugar dentro o fuera del lugar de trabajo, es indiscutible que afecta al trabajo de diferentes modos, por lo tanto, los interlocutores del ámbito laboral están llamados a combatirla. Para ello, el Convenio núm. 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, junto con la Recomendación núm. 206 que lo acompaña, constituyen una herramienta fundamental. Estos instrumentos, aprobados en la Conferencia Internacional del Trabajo del Centenario de la OIT en junio de 2019, son las primeras normas internacionales en abordar específicamente la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y en reconocer el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

Al identificar que las mujeres son quienes padecen de manera desproporcionada la violencia y el acoso, se impulsa un enfoque que tome en cuenta las consideraciones de género, que implemente acciones que aborden las dimensiones de género de la violencia y el acoso, y que afronte sus causas subyacentes, incluidas las formas múltiples e interseccionales de discriminación, los estereotipos de género y las relaciones de poder desiguales por razón de género.

En el siguiente Resumen ejecutivo, se destacan los puntos más importantes del estudio *Desafíos para la implementación del Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso en Argentina*, que busca identificar los desafíos de tipo normativo, institucional y de política pública que se presentan en Argentina y algunas recomendaciones para dar cumplimiento al Convenio.

El Convenio núm. 190 de la OIT fue ratificado por el país en febrero de 2021 y, junto con la Recomendación núm. 206, busca contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

De la ratificación del Convenio núm. 190 a la acción en Argentina

El estudio *Desafíos para la implementación del Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso en Argentina* se realiza en el marco de la Iniciativa Spotlight para la reducción del femicidio y la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas en Argentina, y tiene por objeto identificar cuáles son los desafíos normativos, institucionales y de política pública que se presentan, al momento de dar cumplimiento a los lineamientos del Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206 de la OIT sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo específicamente en nuestro país.

Para desarrollar el estudio, se estableció un marco conceptual de acuerdo con el recorrido efectuado por la OIT para la adopción del Convenio y su Recomendación complementaria, tomando en cuenta la importancia del papel que cumplieron los actores sociales y, particularmente, las mujeres sindicalistas. En este sentido, también se hizo hincapié en los antecedentes normativos de derechos humanos que abordan la problemática y que garantizan protecciones específicas, las que están directamente vinculadas con aquellas que prevé el Convenio.

Para la investigación sobre la situación en Argentina, se desplegaron dos ejes de análisis.

- El primer eje se enfocó en un análisis documental de la normativa, de las políticas públicas e institucionales impulsadas por organismos estatales, de ámbito nacional y provinciales, y de las acciones impulsadas desde la negociación colectiva y por los actores sociales hacia el interior de sus organizaciones.

- El segundo eje se basó en la realización de entrevistas con actores claves del mundo del trabajo: representantes de organismos estatales, de centrales sindicales y del sector empleador.

Los resultados obtenidos permitieron detectar las brechas existentes de cara a la implementación de las disposiciones del Convenio en el derecho interno, con el fin de poder definir cuáles son los principales desafíos que se presentan ante su inminente aplicación. Con esa finalidad, el estudio plantea una serie de propuestas y recomendaciones que fueron elaboradas de acuerdo con cada título presente en el texto del Convenio y de su Recomendación complementaria.

Es importante destacar que durante el transcurso de la investigación el país aprobó el Convenio núm. 190 mediante la Ley N° 27.580, publicada el 15 de diciembre de 2020, y que luego depositó el instrumento de ratificación ante la OIT, el día 23 de febrero de 2021. Esto implica que ya ha comenzado a computarse el plazo de un año que se exige internacionalmente para su cumplimiento.

Nuevo derecho: un mundo del trabajo libre de violencia y acoso

El Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), complementado por la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206), concretan una mirada amplia e innovadora sobre el fenómeno de la violencia y el acoso en el trabajo, incluida aquella que se ejerciera por razones de género. Ambas normas corresponden al desarrollo lógico de un *corpus iuris* en materia de normas internacionales del trabajo, ya que se establece un ámbito personal de aplicación universal, que incluye a varones y mujeres, además de incorporar una referencia expresa a grupos vulnerables o en situación de especial vulnerabilidad, y a los trabajadores de la economía informal.

Además, todo esto se produce desde una perspectiva que aborda las formas múltiples e interseccionales que puede asumir la discriminación. En este sentido, el enfoque que plantea el Convenio tiene una vocación transformadora de las normas, políticas y prácticas que hasta el presente no habían sido eficaces para garantizar en el mundo del trabajo la erradicación de la violencia y el acoso, en particular por razones de género, e incorpora el derecho específico a disfrutar de un ambiente de trabajo libre de violencia y acoso.

El Convenio se sustenta en dos principios constitutivos del derecho internacional sobre los derechos humanos, como lo son el respeto de la dignidad de la persona y el de igualdad o no discriminación. Así, puede destacarse que la adopción del Convenio y de la Recomendación tiene su fundamento en la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la OIT y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. A la vez, se debe hacer mención del rol fundamental que cumplió el movimiento de mujeres y, en particular, de las mujeres sindicalistas, para alcanzar su concreción. El proceso se enmarcó en antecedentes de relevancia, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém do Pará”.

Actualmente, el Convenio y la Recomendación se suman al corpus normativo internacional en materia de derechos humanos y son una muestra del avance alcanzado en materia de derechos de las mujeres y de las personas LGBTI+ en los ámbitos de trabajo, aun en contextos desfavorables.

Desafíos para un mundo del trabajo libre de violencia y acoso en Argentina

El informe *Desafíos para la implementación del Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso en Argentina* presenta un capítulo dedicado específicamente al análisis de los títulos del Convenio y de la Recomendación, junto con sus posibilidades de aplicación en el ordenamiento interno. Así se establece, en primer lugar, el marco general para la regulación del trabajo en Argentina, cuya protección está expresamente contemplada en la Constitución de la Nación. En esta línea, se destacan en especial el artículo 14 bis que protege al trabajo en sus diversas formas; el artículo 16 que establece la garantía de igualdad ante la ley; el artículo 75, inciso 22, que incorpora diversos instrumentos internacionales de los derechos humanos con jerarquía constitucional y otros instrumentos internacionales, con rango supralegal (entre los cuales se encuentran los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo); y el artículo 75, inciso 23, que expresamente ordena legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos, en particular, respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Además de las disposiciones de la Constitución de la Nación, se informa que el trabajo está regulado por un conjunto de leyes que se distinguen según el ámbito privado y el ámbito público, y también según las formas que asume. A partir de la comparación exhaustiva que se desarrolla en el Capítulo III del estudio, a continuación se resumen las observaciones puntuales respecto de cada dimensión que se investigó y comparó y se listan las brechas detectadas entre los instrumentos de la OIT y los instrumentos del derecho interno de Argentina, que se deberán ajustar para dar cumplimiento al Convenio núm. 190.

Definiciones. Artículo 1º del Convenio

En relación con las definiciones de “violencia y acoso” que establece el Convenio, el estudio desarrollado determina que dentro del derecho interno, si bien existen normas que definen qué es la “violencia laboral” (precisamente la Resolución MTEySS N° 5/2007, que crea la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral, y la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres), ninguna de tales normas lo hace en los términos amplios que dispone la regulación internacional.

Brechas detectadas

1. Las leyes que regulan las relaciones laborales en Argentina no mencionan ni definen a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. La Resolución N° 5/2002 del MTEySS define qué es “violencia laboral”, pero solo con el fin de crear y regular el ámbito de incumbencia de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral y, eventualmente, la noción es aplicable únicamente a trabajadores y trabajadoras.

2. La ley que define y regula la violencia laboral solo se refiere a la violencia contra las mujeres y no contempla las diversidades sexuales como tampoco contempla a los varones.

3. Las definiciones de “violencia laboral” que se prevén en el derecho interno establecen como requisito para la configuración de la violencia, la intención de provocar el daño (es decir, la hipótesis subjetiva). Además de que, en el caso de perpetrarse el hostigamiento psicológico contra una mujer (art. 6º, inc. c) de la Ley N° 26.485), se requiere que el acto lesivo sea sistemático.

4. Por último, en la práctica judicial, la violencia y el acoso en el mundo del trabajo se enmarcan en la figura del *mobbing*.

Ámbito de aplicación. Artículos 2º y 3º del C190

Según la investigación realizada, el Convenio presenta un gran desafío para su implementación en el ordenamiento interno. El concepto de “mundo del trabajo” es tan amplio como para abarcar un universo de situaciones y realidades laborales diversas, que exige a la regulación de las relaciones laborales en Argentina repensar las protecciones que garantiza, tanto por las formas que adopta el trabajo como por el ámbito espacial en el que se desarrolla.

De acuerdo con los resultados presentados, los trabajadores asalariados, las personas que trabajan cualquiera sea su situación contractual, las personas en formación, los trabajadores y las trabajadoras despedidos, las personas en busca de empleo y los individuos que ejercen la autoridad, así como el ámbito público o privado, y las personas que se desempeñan en la economía formal e informal, están regulados por distintas leyes y/o estatutos. Sin embargo, ninguna de esas normas se refiere específicamente a la violencia y el acoso en el trabajo, y solo algunas establecen la protección contra la discriminación y la garantía de trato igualitario.

Brechas detectadas

1. Las normas que regulan las relaciones laborales en Argentina no se refieren a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo ni establecen mecanismos de protección para las personas que se desempeñan en él.

2. La norma que brinda una protección contra la violencia laboral es la Ley N° 26.485 que protege a las mujeres. Por otro parte, la Ley N° 23.592 protege a todas las personas del mundo del trabajo, contra actos discriminatorios.

Principios fundamentales. Artículos 4°, 5° y 6° del C190

Al abordar la situación de la legislación y la práctica nacional en relación con los principios fundamentales, el informe plantea, de modo preliminar, que Argentina no cuenta en su derecho interno con una norma que prohíba –de manera expresa– la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con el alcance que está previsto en la norma internacional. Sin embargo, se destaca la vigencia de una serie de normas específicas, entre ellas, la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y el artículo 75 de la Ley N° 20.744 del Régimen de contrato de trabajo, que contemplan –respectivamente– una protección para las mujeres víctimas de violencia laboral, y la protección de la integridad psicofísica de las personas que trabajan en relación de dependencia.

En el estudio se revisa una variedad de políticas públicas orientadas directa o indirectamente a promover y asegurar el goce del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. Tales políticas son impulsadas y ejecutadas por distintos organismos estatales nacionales y provinciales, y también se desarrollan acciones destacadas en universidades y en el ámbito académico.

Es relevante, en el conjunto de las políticas identificadas, la extensa trayectoria de áreas y espacios en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) que se ocupan desde asesorar, en materia de violencia laboral, a trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras, y a sus organizaciones representativas, hasta de realizar estudios específicos o implementar líneas de acción concretas en la materia y de impulsar instancias de conformación tripartita para la discusión y articulación de políticas de prevención y erradicación de la violencia y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

En esta línea de acciones, se destaca la importancia de la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD) a fines de 2019. Entre las acciones, se destaca una serie de programas que, desde el MTEySS, el MMGyD y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se aplican para garantizar un ingreso económico a personas víctimas de violencia de género, para niños, niñas o adolescentes que han quedado sin la asistencia de sus progenitores y se brinda formación destinada a la reinserción en el trabajo.

El informe también analiza el papel desempeñado por el Poder Judicial y se señala el acierto en la creación de organismos con competencia para implementar la incorporación de la perspectiva de género. En cuanto a la efectiva participación de los actores sociales, que el texto del artículo 4° del Convenio exige aplicar, el documento describe la vasta experiencia que Argentina exhibe en el ejercicio del diálogo social como ámbito privilegiado para la definición de políticas y regulaciones de índole social y laboral.

Desde este marco, se incluye una particular referencia a la negociación colectiva y se destacan hallazgos positivos sobre la inclusión de contenidos vinculados con la incorporación de perspectiva de género, igualdad de oportunidades y de trato, y otros en materia de erradicación y protección de la violencia y el acoso. No obstante, se señala que, al menos en el ámbito de las relaciones laborales del sector privado, la situación no resulta auspiciosa, lo cual contrasta con los avances que se verifican en el ámbito de la negociación colectiva del sector público, en particular, de la Administración pública nacional, donde el informe releva regulaciones autónomas que contemplan mecanismos específicos de abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

También se subraya la experiencia de la articulación federal creada alrededor de la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE) como ejemplo de buenas prácticas destinada a dar visibilidad a la violencia en sectores científicos, tecnológicos y académicos, y por su aporte para la metodología de gestión y abordaje de la temática orientada al mundo del trabajo.

El estudio detalla la recepción legislativa en el derecho interno de los principios y derechos fundamentales del trabajo (conforme con el artículo 5° del Convenio), cuya garantía resulta indispensable para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

A partir de la investigación, también se observa que las mujeres continúan conformando un grupo especialmente afectado por la desigualdad en el ámbito de las relaciones laborales. Ello se profundiza debido a la subsistencia de regulaciones, en su mayoría heterónomas, que con relación a la maternidad y a licencias para cuidados de hijos menores y otros familiares, no hacen sino aumentar la desigualdad en el reparto de las responsabilidades familiares entre varones y mujeres, lo que afecta el acceso y la permanencia de las mujeres en empleos de calidad.

Se destaca la influencia positiva de la negociación colectiva a la que se reconoce como un instrumento eficaz en el proceso de ampliación de derechos y coberturas que mejoran el régimen de licencias para cuidados, reconocen franquicias horarias y compensaciones aplicables para contratar servicios de cuidados. Completan este panorama algunas leyes que prevén especiales protecciones, como la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, la Ley N° 26.734 de Identidad de género y otras promulgadas para la defensa y protección de los derechos y garantías de las personas con discapacidad, para establecer un cupo laboral para personas con discapacidad y otros grupos vulnerables como las personas travesti trans.

Brechas detectadas

1. No existe una ley que prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
2. No se advierte una estrategia que esté en sintonía con el enfoque que requiere el Convenio, en la aplicación de las políticas públicas que abordan la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Se advierte una escasa articulación intra e interministerial en la aplicación de acciones y medidas que abordan la problemática.

3. Se detecta la necesidad de profundizar la consulta con las organizaciones de trabajadores y de trabajadoras y de empleadores y empleadoras, para la adopción de medidas tendientes a la protección contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

4. Sobre la negociación colectiva: existe escasa participación femenina y de personas LGBTI+ en los espacios de negociación colectiva; escasa práctica de la negociación y de celebración de acuerdos que dispongan la creación de protocolos e instrumentos de efectiva tutela de trabajadoras y trabajadores respecto de la violencia y el acoso en el trabajo; las cláusulas en materia de igualdad de oportunidades y de género, incorporadas en los convenios y acuerdos colectivos, mantienen un rol femenino esencial en materia de cuidados.

5. La ley interna coloca a los cuidados en la esfera de lo individual y ello incide en las dificultades de quien los ejerce, para acceder al mercado de trabajo. La regulación de la maternidad y las tareas de cuidado no prevén un esquema de corresponsabilidad sino que, por el contrario, todo está prácticamente a cargo de las mujeres. Ello se traduce no solo en un obstáculo para acceder al mercado laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, sino que expone a las mujeres a tolerar situaciones de violencia ante la posibilidad de perder la fuente de trabajo.

6. Se advierten escasas políticas de protección para grupos vulnerables o personas en situación de vulnerabilidad, que contemplen las formas múltiples e interseccionales de discriminación. Se han verificado algunas medidas en este sentido, si bien se carece de una política activa de articulación entre ellas.

Protección y prevención. Artículos 7º, 8º, 9º del C190

En relación con este título del Convenio, se reitera la brecha verificada acerca de la ausencia de una norma que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, y si bien se registran normas internas que contienen una definición de violencia laboral –más acotada que la del Convenio–, no se identifican normas que protejan a las personas contra actos de violencia y acoso en el trabajo.

El Convenio instruye a los Estados a tomar medidas de prevención y protección que comprendan a las personas que se desempeñan en la economía informal. Al respecto, se destaca el rol del Estado argentino en la implementación de políticas que ofrecen un ingreso económico de carácter social, apoyo para la formación y un piso mínimo de protección a los trabajadores y trabajadoras del sector informal. En efecto, se prevén registros para este colectivo de trabajadores y trabajadoras, y que, a través de sus representantes, participen de una instancia de diálogo social multipartito.

El informe da cuenta de la existencia de algunos programas de asistencia a víctimas de violencia por razones de género, cuyo ámbito de aplicación personal comprende también a personas que se desempeñan en la economía informal, aunque no están particularmente enfocados en la violencia en el mundo del trabajo.

Sobre la identificación de sectores particularmente afectados, el relevamiento señala experiencias institucionalizadas de registros de denuncias, ámbitos de elaboración de estudios e informes estadísticos en organismos dependientes del Poder Ejecutivo nacional y, en algunos casos, provinciales.

El documento aborda en detalle el análisis de la regulación normativa, de la institucionalización y práctica de la inspección del trabajo y del sistema de riesgos del trabajo en Argentina y de las obligaciones de empleadores y empleadoras, desde la perspectiva de los lineamientos del Convenio. Ello permite reseñar su alcance y especificar las brechas de diversa índole que se verifican respecto de la aplicación de esos sistemas para la prevención y protección efectiva de las personas contra la violencia y acoso en el mundo del trabajo.

Brechas detectadas

1. No existe una norma que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, del modo en que lo establece el Convenio.
2. Existen escasas políticas implementadas para la protección de las personas que se desempeñan en la economía informal.
3. No se advierte una política específica e integral, destinada a la identificación de los sectores, ocupaciones y modalidades de trabajo más expuestos a la violencia y al acoso en el mundo del trabajo. Las iniciativas relevadas están más orientadas a la detección de brechas en el acceso al mercado de trabajo, por razones de género. No se ha verificado una política que promueva la articulación entre las iniciativas existentes.
4. Los mecanismos de protección (inspección del trabajo) están diseñados para proteger a los trabajadores y trabajadoras asalariados. La inspección del trabajo no es aplicable a los demás supuestos previstos en el artículo 2º del Convenio.
5. La inspección laboral no cuenta con herramientas suficientes para la detección de indicios y verificación de la comisión de actos de violencia y acoso en el trabajo.
6. La inspección laboral se limita a los lugares donde se realiza el trabajo (espacio privado, entendiendo establecimiento, y espacio público, cuando corresponda). En los casos en que el establecimiento laboral es una vivienda (como ocurre, por ejemplo, en el trabajo doméstico o en el teletrabajo), no se prevén mecanismos para garantizar el ingreso de los inspectores al establecimiento y cumplir con la función inspectiva, aun cuando se tengan facultades para ello.
7. Las políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo no abordan la violencia y el acoso. Esta ausencia de políticas para el abordaje de la problemática, impacta en: dificultad para exigir a los empleadores la aplicación de políticas apropiadas, posibilidad de excluir la temática de los ámbitos de la negociación colectiva y de los ámbitos de

discusión tripartita (Comité consultivo permanente), que no se incluya la temática en los programas de capacitación en los lugares de trabajo y, por último, que no se brinde información al respecto.

8. No se contemplan, en la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, los riesgos y daños psicosociales asociados con la violencia y el acoso.

9. Los daños en la salud, provocados por comportamientos devenidos de actos de violencia y acoso en el trabajo, no están contemplados en el listado de enfermedades profesionales. Por lo tanto, solo pueden contemplarse los daños en la salud provocados por actos de violencia y acoso, cuando estos sean consecuencia de un hecho súbito y violento (accidente de trabajo). Esta diferenciación en el reconocimiento de los daños en la salud incide directamente en el acceso a la cobertura prestacional por riesgos del trabajo.

Control de aplicación de las vías de recurso y reparación. Artículo 10° del C190

En este punto, el informe advierte una insuficiencia en el ordenamiento interno, al momento de cumplir con los lineamientos del Convenio y la Recomendación. En tanto se destaca positivamente la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres que establece mecanismos de protección para las personas víctimas de violencia y acoso por razones de género, que podrían estar en línea con las disposiciones del artículo 10° del Convenio. Sin embargo, se advierte la necesidad de extender los mecanismos de protección que prevé la ley a todas las personas del mundo del trabajo, sin distinción de sexo o género.

En primer lugar, no se verifica un mecanismo de seguimiento y control de aplicación de la legislación nacional que permita una mirada integral del problema. El estudio afirma que, si bien la inspección laboral podría ser un mecanismo de control de cumplimiento de la legislación nacional, para ello deberá rediseñarse el procedimiento con el fin de contemplar las particularidades que suponen la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Para las vías de recurso y reparación, se constatan políticas públicas impulsadas desde el MTEySS, por ejemplo, la implementación de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral, o la instancia de denuncias por incumplimientos laborales que activan el mecanismo de la inspección laboral. Desde el orden judicial, se prevén vías de recurso tales como el inicio de acciones en la justicia del trabajo o en la justicia penal, cuando corresponda.

No son obligatorios los mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo, pero se verifica la adopción de este tipo de acciones en el marco de la negociación colectiva, si bien se trata de medidas que resultan escasas y están presentes en convenios de ámbito menor (a nivel de empresa).

Por otra parte, también se señala que respecto de las medidas de asistencia a las víctimas, aquellos organismos o instancias que proveen asistencia a las víctimas de violencia y acoso, no están especializados en la problemática específica de violencia y acoso en el trabajo.

Para las vías de reparación del daño, se advierte que como la violencia y el acoso en el trabajo pueden tener su origen en prácticas culturales, además de la reparación individual (en general económica), se resalta el desafío que implicará trabajar en el diseño de mecanismos que tiendan a una reparación que resulte transformadora de la sociedad. En los casos de peligro grave e inminente, según lo identifica el informe, las personas que trabajan en relación de dependencia tienen el derecho de alejarse sin sufrir represalias. En tanto, en caso de que el peligro sea detectado por inspectores e inspectoras, estos tienen la facultad de ordenar la interrupción de la actividad laboral. Por otra parte no existe norma que establezca el reconocimiento de los efectos de la violencia doméstica en el trabajo.

En materia de sanciones, se informa que al no contemplarse como una infracción laboral específica, ocurre que, ante la detección de casos de violencia y acoso en el trabajo, no se prevé una sanción por su comisión. En este sentido, se destaca que los incumplimientos a la Ley N° 26.485 no prevén una sanción económica o el cierre de un establecimiento (como sí se prevé para el caso de las infracciones laborales).

Brechas detectadas

1. No se han detectado medidas apropiadas para el seguimiento y control de la aplicación de la legislación nacional, que contemplen las particularidades de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Faltan mecanismos de control y seguimiento de las acciones promovidas o contempladas a través de los convenios y acuerdos colectivos.
2. No se garantiza el acceso a vías de recurso y reparación eficaces ni a mecanismos y procedimientos de solución de conflictos:
 - a. a los efectos de la inspección laboral, no está prevista una infracción específica para casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo;
 - b. el procedimiento sumarial y de investigación (instrucción del sumario) para la constatación de un acto que supone violencia y acoso en el trabajo no contempla las particularidades de la problemática;
 - c. no es obligatorio implementar mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo;
 - d. es insuficiente la capacitación de los operadores judiciales para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
 - e. no se prevén medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes, para casos de violencia y acoso en el trabajo;
 - f. no se prevé la asistencia jurídica para querellantes y víctimas, en casos de violencia y acoso en el trabajo.

3. No están previstas medidas legales que garanticen la confidencialidad y protección de las personas implicadas, en casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo.
4. No se prevén sanciones específicas para casos de violencia y acoso en el trabajo (el Régimen de infracciones laborales no menciona la violencia y el acoso en el trabajo como un tipo de infracción).
5. El derecho interno no reconoce los efectos de la violencia doméstica y su impacto en el mundo del trabajo. Urge entonces una actualización del sistema legal de licencias, que contemple una licencia por violencia doméstica. Los avances que se detectaron en esta materia se dan en el ámbito de la negociación colectiva, pero son muy escasos.
6. En relación con las medidas de protección para víctimas de violencia y acoso por razones de género, no se han verificado normas que protejan a todos los géneros y diversidades sexuales. Sí cabe destacar el caso de la Ley N° 26.485, que prevé mecanismos de protección, en línea con las disposiciones del Convenio, dirigidos a las mujeres.

Orientación, formación y sensibilización. Artículo 11° del C190

En este caso, el informe plantea preliminarmente que en Argentina no se advierte un mandamiento legal que establezca la obligatoriedad de capacitar y sensibilizar, tal como lo establece el Convenio. Sin embargo, se han señalado iniciativas desde la política pública nacional y provincial, orientadas a la capacitación para brindar un abordaje adecuado de la violencia y el acoso en el trabajo, con perspectiva de género, y también otras acciones impulsadas por las mujeres sindicalistas, como la Escuela Sindical de Género.

A la vez, resulta relevante la labor realizada desde el sector académico, no solo para el abordaje y tratamiento de la violencia y el acoso hacia el interior de las instituciones, sino también en espacios en los que se promueve la formación con una perspectiva que tenga en cuenta las consideraciones de género.

Particularmente, en materia de formación con perspectiva de género, se menciona la Ley N° 27.499, conocida como “Ley Micaela”, que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres. Esta ley es de cumplimiento obligatorio para los tres poderes del Estado. Desde las organizaciones sindicales, se suma a las acciones de capacitación y sensibilización que se desarrollan la creación en el interior de las centrales sindicales de ámbitos más o menos institucionalizados. De acuerdo con la información relevada, estos espacios son prácticamente promovidos y gestionados en su totalidad por mujeres. En la misma línea se menciona el papel que desempeña la Red Nacional Intersindical contra la Violencia Laboral, a través de la cual se elaboran propuestas y se diseñan e implementan acciones de formación y visibilización para la erradicación de la violencia en el trabajo, en especial, debida a razones de género.

Brechas detectadas

1. En general, hay escasas medidas de capacitación, formación y sensibilización para la prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
2. No es obligatoria la capacitación en materia de violencia y acoso en el mundo del trabajo.
3. Se advierte un mayor desarrollo de las acciones impulsadas para la capacitación contra la violencia por motivos de género y, en particular, contra las mujeres.
4. Es obligación capacitar para la prevención de la violencia por motivos de género y contra las mujeres (por mandato de la “Ley Micaela”), únicamente, en los tres poderes del Estado. No es obligatoria la capacitación en el ámbito privado.
5. El grado de cumplimiento de la “Ley Micaela” es parcial. Si bien se observa una implementación extendida en el ámbito de los ministerios y organismos de la Administración pública nacional, todavía se observan dificultades para alcanzar un cumplimiento total.

Recomendaciones para la implementación de los lineamientos del Convenio núm. 190 en Argentina

Luego del pormenorizado análisis que el informe invita a realizar sobre el estado de situación en Argentina para la implementación del Convenio y la Recomendación, surge con claridad que la norma internacional representa una oportunidad para desarrollar un trabajo colectivo, articulado e interdisciplinario, que promueva una profunda transformación de las dinámicas en el mundo del trabajo, con un enfoque de derechos humanos y de género.

En este sentido, el estudio desarrolla un capítulo específico que se dedica a describir las recomendaciones y propuestas destinadas a la adecuación del derecho interno. Las medidas sugeridas abordan los distintos aspectos que la norma internacional prevé, ya sea para la definición de “la violencia y el acoso”, como así también para precisar su ámbito de aplicación, los principios fundamentales, las medidas de prevención y protección, las medidas para el control de la aplicación y vías de recurso y reparación, y para la orientación, formación y sensibilización.

Así se plantea la necesidad de adoptar una norma interna, que sea de aplicación específica para la prevención y erradicación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, y se recomienda que ese texto legal tome en consideración los siguientes aspectos:

- definir qué se considera “violencia y acoso” –incluyendo el acoso sexual– y establecer su ámbito de aplicación de modo amplio, de acuerdo con el Convenio;

- prohibir la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo;
- establecer los principios fundamentales y rectores para el abordaje de la problemática, como: garantizar un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuentas las consideraciones de género, y que las medidas a adoptar se realicen en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores;
- establecer lineamientos para las políticas públicas a adoptar, a saber:
 - promover la articulación entre la Estado nacional y los estados provinciales;
 - promover el abordaje de la problemática en los ámbitos de la negociación colectiva: en este caso, observar el cumplimiento de los cupos laborales, promover espacios de participación que respeten la paridad de género, velar por la incorporación de acciones que aborden la problemática en acuerdos y convenios colectivos de trabajo;
- implementar un plan integral de seguridad y salud en el trabajo que considere los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
- rediseñar el sistema de fiscalización laboral para que sea posible la detección de indicios de violencia y acoso en el mundo del trabajo;
- establecer mecanismos de protección destinados a las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo: asistencia legal, personal especializado en violencia y acoso en los tribunales del fuero del Trabajo, capacitación para el personal estatal;
- promover acciones orientadas a la prevención de la violencia y el acoso hacia el interior de los espacios de trabajo: capacitaciones, acciones de sensibilización, adopción de protocolos, mecanismos de denuncia que sean seguros y que garanticen la confidencialidad, mecanismos de solución de conflictos cada vez que sea pertinente;
- promover acciones de capacitación obligatoria en el ámbito privado;
- propiciar acciones de sensibilización sobre la problemática, en el ámbito público y en el ámbito privado.

Finalmente, si bien es necesario adoptar una ley específica para establecer un abordaje de la problemática de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, el estudio comparativo que se ha desarrollado hace especial hincapié en que el Convenio es operativo en el derecho interno de Argentina, debido a que ha sido aprobado por el país y a que se ha depositado su ratificación ante la OIT.

Sin perjuicio de las normas que deberán incorporarse al ordenamiento nacional, lo cierto es que por mandato constitucional, las disposiciones de la norma internacional son aplicables sobre los contenidos que no requieran desarrollos legislativos y como principio de interpretación del ordenamiento que al momento se encuentra vigente.

La Iniciativa Spotlight es una alianza global y multianual entre la Unión Europea y las Naciones Unidas para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas para 2030. Es el esfuerzo específico más grande del mundo para poner fin a todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

Lanzada con un compromiso de financiación inicial de 500 millones de euros de la Unión Europea, representa un esfuerzo global sin precedentes para invertir en la igualdad de género hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Iniciativa Spotlight está demostrando que una inversión significativa, concertada e integral en la igualdad de género y el fin de la violencia puede marcar una diferencia transformadora en las vidas de las mujeres y las niñas.

Iniciativa Spotlight 2021. Todos los derechos reservados.
Coautores: Asociación de Especialistas en Relaciones Laborales
Exbecarios de la Universidad de Bolonia, Centro Internacional
de Formación de la OIT en Turín y de la Universidad de Castilla
La Mancha (Sección Argentina).

 [@SpotlightAmLat](https://twitter.com/SpotlightAmLat)

 [@IniciativaSpotlight](https://www.facebook.com/IniciativaSpotlight)

 [@Iniciativa.Spotlight](https://www.instagram.com/Iniciativa.Spotlight)

www.spotlightinitiative.org/argentina



**Iniciativa
Spotlight**

