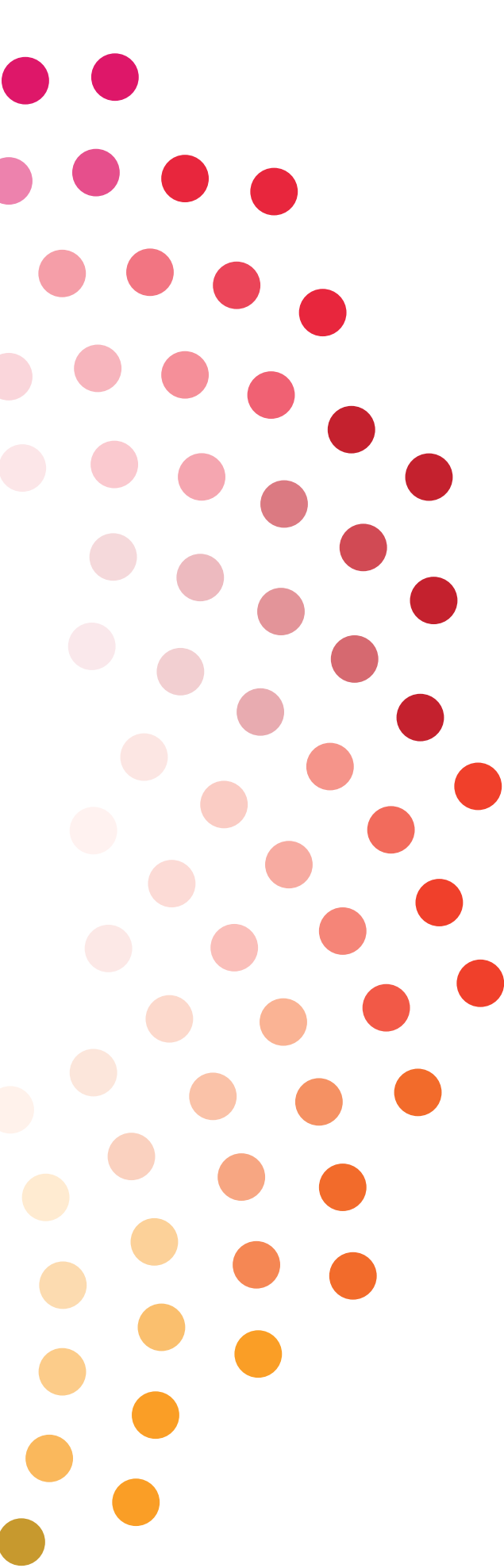




De la ratificación a la acción

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



Violencia y acoso en el mundo del trabajo.
Argentina
2021

**De la ratificación
a la acción**

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



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 Bachetta
Rafaela Bonetto
Amalia Itatí Demarchi
Victoria Flores Beltrán
Rocío de Hernández
Flores Partenio
Mariana Pucciarello
Mariana Rabaia
Flores Partenio
Marcel Peralta
Jutta Marx
Ailén Almaraz
Julia Donisa

SEGUIMIENTO CONTENIDOS INICIATIVA SPOTLIGHT

Javier Cicciaro

EDICIÓN

Cecilia Pozzo

DISEÑO

Natalia Deganis



Iniciativa
Spotlight

Resumen ejecutivo

El presente estudio 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 la detección de los desafíos normativos, institucionales y de política pública, para 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 en Argentina.

Para su elaboración, 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 primero enfocado 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 apoyadas desde la negociación colectiva y por los actores sociales hacia el interior de sus organizaciones. El segundo 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 y definir cuáles son los principales desafíos para su aplicación. Con esa finalidad, se plantea una serie de propuestas y recomendaciones que fueron elaboradas de acuerdo con cada título del Convenio y de la Recomendación complementaria. Cabe 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 luego depositó el instrumento de ratificación ante la OIT, el día 23 de febrero de 2021. Esto implica que, a la fecha de entrega del presente informe, el Convenio ya es norma en vigor en el derecho interno y que ha comenzado a computarse el plazo de un año para la exigibilidad internacional de su cumplimiento.

TRABAJO LIBRE DE VIOLENCIA Y ACOSO, UN NUEVO DERECHO QUE SE INCORPORA

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 fuera por razones de género. Ambas normas corresponden al desarrollo lógico de un verdadero *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. Todo ello, desde una perspectiva que aborda las formas múltiples e interseccionales que puede asumir la discriminación. El enfoque que plantea el

Convenio tiene una vocación transformadora de las normas, políticas y prácticas que no han sido eficaces para garantizar en el mundo del trabajo la inexistencia de la violencia y el acoso, en particular por razones de género, e incorpora el derecho específico a 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 la Mujer 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 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 presente informe incluye un capítulo dedicado al análisis en particular de los títulos del Convenio y de la Recomendación, junto con su posibilidad de aplicación en el ordenamiento interno. 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 especial, se destaca 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 según las formas que asume.

En relación con las DEFINICIONES (artículo 1º) de “violencia y acoso” que establece el Convenio, el estudio concluye 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), ninguno de tales instrumentos lo hace en los términos amplios que

dispone la regulación internacional. En efecto, lo que se observa es que las normas internas prevén, como condición para la configuración de la violencia y el acoso, la intención de dañar y que, en algunos casos (como el hostigamiento psicológico a las mujeres), también se exige que el acto lesivo sea “sistemático” (aludiendo a un conjunto de conductas y situaciones). Similar criterio se advierte en el ámbito de los tribunales, donde los conflictos llevados a su conocimiento se juzgan mayoritariamente bajo la figura del *mobbing*. En el ámbito de la negociación colectiva, se han detectado convenios y acuerdos colectivos de trabajo que definen qué es “violencia laboral” pero, en su mayoría, incorporan el criterio subjetivo (que exige la intención de dañar) y requieren de la repetición en el tiempo del acto lesivo.

En este punto, el informe concluye que para la implementación de los lineamientos que el Convenio establece en su artículo 1º, se advierte la necesidad de realizar previamente una revisión integral de la normativa interna. Ello, por no existir legislación que defina la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y porque, si bien existe normativa que define qué es “violencia laboral”, esta se refiere a un marco conceptual más acotado que el establecido en la norma internacional.

El ÁMBITO DE APLICACIÓN (artículos 2º y 3º) que establece el Convenio, según la investigación realizada, presenta un gran desafío para su implementación en el ordenamiento interno. El concepto de “mundo del trabajo” es lo suficientemente 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 en el ámbito público como en el privado, y las personas que se desempeñan en la economía formal e informal, están regulados por distintas leyes y/o estatutos. 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. Si bien no son regulaciones de estricto carácter laboral, cobra importancia la protección que prevé la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres para casos de violencia laboral y la Ley N° 23.592 de Actos discriminatorios, que brinda una protección amplia contra los actos que sean contrarios a los derechos y garantías reconocidos por la Constitución de la Nación. En este sentido, el estudio realizado demuestra que la ausencia de regulación específica obliga a la remisión a otras normas, ya no de orden estrictamente laboral, y que si bien esas normas brindan herramientas potentes para el abordaje de la violencia y el acoso, son insuficientes para proteger al “mundo del trabajo”.

Al abordar la situación de la legislación y la práctica nacional en relación con los lineamientos sobre los PRINCIPIOS FUNDAMENTALES (artículos 4º, 5º y 6º del Convenio), 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 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.

A continuación, 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, mediante instancias de diálogo social en las que intervienen los actores del mundo del trabajo y autoridades laborales locales, así como también se desarrollan acciones destacadas en universidades y en el ámbito académico.

Es relevante, en el conjunto de las políticas identificadas, la institucionalización y 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 y/o definir e 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 y la expectativa que sus políticas, planes y programas, de reciente puesta en marcha, generan con el fin de complementar las acciones del organismo laboral para garantizar un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

Entre las acciones concretas, 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 y que, en ocasiones, se complementa con un módulo de formación y otro de reinserción en el trabajo, junto con el pago de sumas mensuales en concepto de reparación a niños, niñas o adolescentes que han quedado sin la asistencia y compañía de sus progenitores como consecuencia de actos de violencia y femicidios.

El informe también analiza el papel desempeñado por el Poder Judicial. En este caso, se señala el acierto en la creación de organismos con competencia para implementar la incorporación de la perspectiva de género en la planificación y en los procesos internos, y para acompañar a las víctimas de violencia doméstica, y en la creación de áreas encargadas de impulsar acciones penales o de defensoría, que promuevan dicha perspectiva.

En cuanto a la efectiva participación de los actores sociales, que el texto del artículo 4º del Convenio exige para aplicar “un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”, el documento describe las instancias vigentes que dan cuenta de la vasta experiencia que exhibe Argentina en el ejercicio del diálogo social como ámbito privilegiado para la definición de políticas y regulaciones de índole social y laboral. Así, indica sus diversas composiciones y competencias, haciendo foco en las instancias que presume más apropiadas para abordar la materia y los lineamientos del Convenio. Desde este marco, incluye una particular referencia a la negociación colectiva que, como derecho fundamental del trabajo, goza de reconocimiento legal y de práctica generalizada en Argentina. Sobre el tema, destaca algunos hallazgos concretos y 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, 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.

La investigación hace hincapié en la escasa aplicación efectiva de las medidas vigentes que exigen la integración de las mujeres en las unidades de negociación colectiva, así como en los órganos decisorios y ejecutivos de las organizaciones representativas de trabajadores y trabajadoras, y señala la ausencia de normas que obliguen a los empleadores y empleadoras, junto con sus organizaciones representativas, a incorporar mujeres y otras diversidades de género en esos ámbitos. Asimismo, se analiza la relación entre la situación descrita y las características del proceso de incorporación de medidas de protección contra la violencia y el acoso, y cláusulas con contenido de género, mediante la herramienta de la negociación colectiva.

Se subraya, en el informe, 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 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 saber: la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el trabajo decente y seguro.

El análisis de la legislación y práctica nacional, de acuerdo con la aplicación de los principios fundamentales que plantea el Convenio, se completa con el análisis de la normativa y de las políticas y las acciones que brindan cobertura a los trabajadores y las trabajadoras, para garantizar el efectivo goce del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, en particular, en el caso de aquellos afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Desde ese marco, comienza por aportar los guarismos de los principales indicadores del empleo y del reparto del uso del tiempo entre varones y mujeres en Argentina, para justificar que, como en el resto del mundo, las mujeres siguen 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, afectando el acceso y la permanencia de las mujeres en empleos de calidad. Se destaca, sin embargo, 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 ya citada Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, la Ley N° 26.734 de Identidad de género y otras promulgadas específicamente para la defensa y protección de los derechos y garantías de las personas con discapacidad, así como aquellas otras que establecen un cupo laboral para personas con discapacidad u otros grupos vulnerables como las personas travesti trans.

En relación con la PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN (artículos 7º, 8º y 9º del Convenio), se reitera la brecha verificada respecto 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, sí se identifican normas que protegen 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 y en los sectores más expuestos a sufrirla, y a implementar medidas eficaces para brindarles atención.

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 de la economía 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.

En lo que se vincula con el CONTROL DE APLICACIÓN Y VÍAS DE RECURSO Y REPARACIÓN (artículo 10º), el informe advierte una insuficiencia en el ordenamiento interno, al momento de cumplir con los lineamientos del Convenio y la Recomendación.

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. En efecto, en el documento se 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. Asimismo, en 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.

Con relación a los mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo, se señala que estos no son obligatorios, y 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).

En materia de acceso a la justicia, el informe hace hincapié en la escasa formación y capacitación de los operadores judiciales, todo ello respecto de la adecuación de los procedimientos y estándares internacionales de protección de la víctima de violencia y acoso en el trabajo, en tanto lo mismo ocurre con las personas involucradas en la denuncia. 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. Sobre las reparaciones por los daños ocurridos en la salud, el informe señala que el sistema de salud y seguridad aplicable en el derecho interno no contempla los riesgos psicosociales asociados con la violencia y con el acoso en el trabajo, y que ello dificulta el acceso a una reparación integral.

La Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres se destaca positivamente, en tanto 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 perjuicio de ello, 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.

Por otra parte, respecto del reconocimiento de los efectos de la violencia doméstica en el trabajo, se informa que no existe norma que lo establezca. En cambio, se verifican notables avances en el ámbito de la negociación colectiva, como la medida de incorporar licencias especiales que presentan algunos instrumentos.

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 último, 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. Además 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).

Respecto de la ORIENTACIÓN, FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN (artículo 11° del Convenio), 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 texto del Convenio. Sin embargo, sí 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. Sin embargo, se verifica que el grado de cumplimiento de la norma es escaso y, por lo tanto, se sugiere reforzar las estrategias de aplicación.

Desde las organizaciones sindicales, se suma a las acciones de capacitación y sensibilización que desarrollan las centrales sindicales la creación de ámbitos más o menos institucionalizados hacia su interior. Al respecto, se destaca que, 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.

ALGUNAS 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 la oportunidad de 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, se 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.

El capítulo comienza planteando 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 recomienda que ese texto legal prevea 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, y sin perjuicio de la necesidad de adoptar una ley específica para establecer un abordaje de la problemática de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en el presente estudio se hace especial hincapié en que el Convenio núm. 190 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 en la OIT. Sin perjuicio de las normas que se deberán incorporar al ordenamiento nacional, por aplicación del 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 vigente.

Listado de siglas

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
- Administración Pública Nacional (APN)
- Aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO)
- Área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)
- Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART)
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)
- Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO)
- Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT)
- Conferencia Internacional del Trabajo (CTI)
- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)
- Convención sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convenio Colectivo General (CCTG)
- Convenio Colectivo de Trabajo (CCT)
- Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019, núm. 190 (C190)
- Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)
- CTA Autónoma (CTA A)
- CTA de los Trabajadores (CTA T)
- Distanciamiento social preventivo obligatorio (DISPO)
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
- Ley de Contrato de Trabajo (LCT)
- Ley de Riesgos del Trabajo (LRT)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD)
- Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y de la Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires (MMPGDS- PBA)
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (MT-PBA)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)
- Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF)
- Oficina de Asesoramiento Violencia Laboral (OAVL)
- Oficina de la Mujer (OM)
- Oficina de Violencia Doméstica (OVD)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Recomendación complementaria núm. 206 de la OIT (R206)



- Recursos Humanos (RRHH)
- Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE)
- Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía (REDLES)
- Registro Nacional de la Economía Popular (RENATEP)
- Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SeCLO)
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)
- Unión Industrial Argentina (UIA).
- Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM)

Índice

Capítulo I: Metodología de la investigación

1. Metodología propuesta
2. Algunas consideraciones sobre la información reunida

Capítulo II: Hacia un mundo libre de violencia y acoso

1. La violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Antecedentes
2. Instrumentos de derechos humanos de abordaje de la perspectiva de género. El papel desempeñado por el movimiento de mujeres
3. Las particularidades del Convenio y la Recomendación. Su valor como orientación del derecho interno y como compromiso frente a la OIT

Capítulo III: Análisis de la regulación de las relaciones laborales en argentina respecto del C190 y la R206

1. Marco normativo general para la regulación del trabajo en Argentina
2. Análisis del Convenio y la Recomendación.

A. DEFINICIONES. Artículo 1º del C190

- a. Requisitos para la configuración de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Artículo 1º a)
- b. Violencia y acoso por razón de sexo o género. Artículo 1º b)
- c. Conclusiones
Brechas detectadas

B. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Artículos 2º y 3º del C190

- a. Ámbito personal. Artículo 2º del C190
 - a.1. Trabajadores asalariados. Artículo 2º 1)
 - a.2. Personas que trabajan, cualquiera sea su situación contractual. Artículo 2º 2)
 - a.3. Protección de las personas en formación. Artículo 2º 1)
 - a.4. Trabajadores despedidos. Artículo 2º 1)
 - a.5. Los voluntarios y las personas en busca de empleo. Artículo 2º 1)
 - a.6. Economía informal. Artículo 2º 2)
 - a.7. Zonas rurales. Artículo 2º 2)
- b. Ámbito espacial. Artículo 3º del C190
- c. Otras normas de incidencia en el mundo del trabajo
- d. Conclusiones
Brechas detectadas



C. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículos 4º, 5º Y 6º DEL C190

- a. Enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género. Artículo 4º del C190
 - a.1. Institucionalidad y políticas públicas. Artículo 4º 2)
 - a.1.i. Administración pública nacional
 - a.1.ii. Acciones impulsadas desde el Poder Judicial de la Nación
 - a.1.iii. Políticas y programas impulsados por las provincias, para el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo
 - a.2. La participación de los actores sociales y el desarrollo de la negociación colectiva
 - a.3. Acciones impulsadas desde el ámbito universitario y/o académico
 - b. Respeto de los principios y derechos fundamentales del trabajo. Artículo 5º del C190
 - c. Derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación. Artículo 6º del C190
 - c.1. El derecho de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación. La responsabilidad sobre las tareas de cuidado
 - c.2. Personas en situación de vulnerabilidad
 - d. Conclusiones
- Brechas detectadas

D. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN. Artículos 7º, 8º Y 9º DEL C190

- a. Una legislación que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Artículo 7º
 - b. Medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Artículo 8º
 - b.1. Inspección del trabajo
 - b.2. Protección de la economía informal. Artículo 8º a)
 - b.3. Acciones para identificar los sectores más expuestos a la violencia y el acoso. Artículo 8º b)
 - b.4. Adopción de medidas para proteger de manera eficaz a las personas. Artículo 8º c)
 - c. Legislación para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, artículo 9º del C190: la seguridad y la salud en el trabajo
 - d. Conclusiones
- Brechas detectadas



E. CONTROL DE APLICACIÓN Y VÍAS DE RECURSO Y REPARACIÓN. Artículo 10º DEL C190

- a. Vías de recurso. Artículo 10º (b)
 - a.1. Presentación de quejas y mecanismos de solución de conflictos. Apartado (b) (i) y (ii)
 - a.2. Juzgados o tribunales. Apartado (b) (iii)
 - a.3. Medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes. Apartado (b) (iv)
 - a.4. Asistencia jurídica. Apartado (b) (v)
 - b. Sanciones. Apartado (d)
 - c. Mecanismos de protección para víctimas de violencia y acoso, por razones de género. Apartado (e)
 - d. La cuestión probatoria. Párrafo 16 de la R206 (complementario del artículo 10º apartado (b) (e) del C190)
 - e. Los efectos de la violencia doméstica en el mundo del trabajo. Apartado (f)
 - f. Derecho a alejarse de una situación de trabajo, cuando se tengan motivos razonables. Apartado (g)
 - g. Adopción de medidas de aplicación inmediata. Apartado (h)
 - h. Vías de reparación a las víctimas de violencia y acoso. Artículo 10º b), complementado por los párrafos 14 y 15 de la R206
 - i. Conclusiones
- Brechas detectadas

F. ORIENTACIÓN, FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN. Artículo 11º del C190

- a. Políticas públicas aplicadas para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo
 - b. Acciones impulsadas desde las organizaciones sindicales
 - c. Acciones impulsadas desde el ámbito universitario y/o académico
 - d. Conclusiones
- Brechas detectadas

Capítulo IV: Desafíos y recomendaciones para la implementación del C190

1. Marco conceptual
2. Principios fundamentales
3. Trabajo de mujeres y Sistema de cuidados
4. Políticas integradas y transversales
5. Capacitación en materia de sujetos y ámbitos alcanzados por el Convenio. Detección preventiva de las situaciones de acoso y violencia
6. Recomendaciones para la implementación del c190

Bibliografía consultada

Anexo I: Matriz de análisis de las brechas y recomendaciones para la implementación del Convenio núm. 190 en Argentina

Anexo II: Esquema de taller de validación

Capítulo I: Metodología de la investigación

1. Metodología propuesta

El propósito de esta investigación es estudiar y analizar la normativa existente sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y también relevar aquellos valiosos mecanismos de abordaje de la violencia y el acoso laboral que surgen de las políticas públicas aplicadas y de las acciones impulsadas desde la negociación colectiva. El objetivo es identificar los desafíos normativos, institucionales y de política pública en Argentina que se presentan de cara a la implementación del Convenio sobre la violencia y el acoso 2019 (núm. 190) (en adelante, C190) y la Recomendación complementaria núm. 206 de la OIT (en adelante, R206),

Para ello se implementó un diseño metodológico flexible basado principalmente en una estrategia cualitativa, donde se abordan dos ejes de análisis. De acuerdo con los objetivos propuestos, la estrategia de recolección de datos se ha centrado en el análisis documental de la normativa y en el diseño de guías de entrevistas semiestructuradas. Estos ejes han sido ideados con el objeto de acceder a un pormenorizado análisis del estado de situación en el que se encuentra Argentina respecto de la regulación del mundo del trabajo, haciendo foco en la prevención de la violencia y el acoso, la no discriminación y la promoción de la igualdad en el acceso al empleo.

Para llevar adelante las distintas etapas del diseño metodológico, se trabajó con un equipo interdisciplinario conformado por especialistas en el campo temático, como sociólogas, abogadas y abogados laboristas, politólogas, antropólogas profesionales del área de las relaciones laborales y metodólogas especialistas en investigación cuali-cuantitativa. El carácter interdisciplinario del equipo de investigación permitió abordar las diferentes aristas y dimensiones de análisis. En este sentido, de acuerdo con la propuesta y con las expectativas planteadas desde la Oficina de País de la OIT para la Argentina, se plantearon los siguientes grandes objetivos:

1. realizar un relevamiento exhaustivo sobre la normativa existente en materia de violencia y acoso y, simultáneamente, sobre la normativa que apuesta por la no discriminación por razones de género y la igualdad en el acceso al empleo. Este objetivo se aborda entendiendo el desafío que abre el Convenio cuando se refiere al “mundo del trabajo” en un sentido amplio y diverso, al contemplar una diversidad y heterogeneidad de situaciones y condiciones laborales y de personas, ya sea porque ellas están en situación de trabajo, porque han sido despedidas o bien porque se encuentran en una etapa de aprendizaje. Esta definición que establece el Convenio sobre el mundo del trabajo y los estándares protectorios plantea un desafío para nuestra normativa y para pensar los alcances y las posibilidades de su implementación;
2. relevar e identificar los desafíos normativos, los desafíos institucionales y en materia de política pública. Este relevamiento permitió construir un corpus de análisis sobre el mundo del trabajo, asumiendo una mirada federal y, al mismo tiempo, relevando las especificidades de ciertas provincias de nuestro país.

Para llevar adelante estos objetivos, se optó por las estrategias de recolección de datos.

a. Análisis documental de las normas heterónomas, autónomas y de las políticas públicas

Se desplegó un trabajo cualitativo, abocado al análisis en profundidad de la normativa, los programas y las políticas públicas impulsadas en la materia. Su objeto fue establecer un estado de situación respecto de la normativa legal, convencional, las decisiones judiciales y las políticas públicas, relativas a la regulación de las relaciones laborales en materia de violencia y acoso en general, desde la perspectiva de género.

Con este fin, se seleccionó un grupo de normas que constituyen el corpus principal de regulación de las relaciones laborales en Argentina. Estos instrumentos de normativa son:

- instrumentos internacionales ratificados por Argentina e informes, observaciones o recomendaciones oficiales producidos por organizaciones internacionales y/o regionales derivados de sus instancias de control, que son utilizados en la aplicación judicial;
- trabajos preparatorios, elaborados desde el marco de la OIT, para la adopción del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019, núm. 190 y de la Recomendación complementaria núm. 206;
- legislación laboral nacional;
- legislación complementaria y disposiciones que incorporan la perspectiva de género en la regulación de las relaciones laborales;
- instancias de diálogo social;
- negociación colectiva;
- jurisprudencia sobre violencia y acoso;
- políticas públicas nacionales de abordaje de la violencia y acoso laboral;
- políticas públicas nacionales de articulación con los Estados provinciales;
- políticas institucionales;
- la articulación entre las políticas de alcance nacional del Estado nacional y la articulación con políticas provinciales.

Como método para acceder a la normativa se realizó la consulta de páginas oficiales para revisar la normativa o jurisprudencia, como así también la consulta de páginas web de los distintos ministerios nacionales y organismos provinciales.

Para el caso específico de los instrumentos devenidos de la negociación colectiva, se utilizó el buscador de convenios disponible en la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS);¹ que registra las negociaciones colectivas homologadas de la actividad privada. Sobre este punto específico, se seleccionaron y analizaron sesenta y ocho instrumentos. La selección se realizó aplicando el motor de búsqueda presente en el sistema, denominado “Nomenclador de contenidos discutidos en el convenio”. La búsqueda se organizó en una primera etapa utilizando la categoría temática “igualdad y equidad de género” con sus subtópicos: “acoso y violencia laboral”, “género” y “equidad”. Luego, esta identificación de convenios y acuerdos colectivos se complementó con una segunda etapa que consistió en la búsqueda por texto en los archivos digitalizados que también propone el buscador, en este caso aplicando los términos “violencia laboral”, “violencia” y “acoso” con el fin de detectar instrumentos que pudieran no haber sido

¹ Véase: <https://convenios.trabajo.gob.ar/ConsultaWeb/Aviso.asp>

correctamente categorizados o bien que tuviesen un contenido sobre violencia y acoso sin perspectiva de género. También se buscaron e identificaron las convenciones colectivas del empleo público mediante la consulta de páginas oficiales.

b. Recolección de datos mediante entrevistas semiestructuradas con actores claves

La segunda estrategia de recolección de información propuesta se basó en la realización de entrevistas con personas claves de instituciones públicas y privadas, y de los organismos estatales que se constituyen como actores relevantes para el mundo del trabajo. Para ello, se diseñó un plan de entrevistas bajo una óptica tripartita y federal, de modo tal que permitiera relevar y conocer no solo las acciones llevadas a cabo, sino también el tratamiento y/o abordaje de la problemática planteada.

Los organismos y dependencias del sector público estatal nacional y provincial fueron seleccionados en función de sus respectivas competencias en materia de relaciones laborales, desarrollo social, cuestiones de género, diversidad e igualdad de oportunidades y de trato. Se buscó entrevistar a representantes del Estado nacional y de ciertas provincias seleccionadas, tomando en cuenta la organización federal de Argentina. Los estados provinciales se eligieron en función de la relevancia presentada por la densidad de población y/o por la magnitud de la problemática, de acuerdo con los datos oficiales aportados sobre violencia y acoso y, en particular, por razón de género. En el caso de los representantes del sector sindical contactados, se trata de integrantes de las tres centrales sindicales existentes en el país, cuyo ámbito de representación incluye a los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado. En tanto, la representación del sector empleador corresponde a la asociación gremial empresaria que nuclea a la actividad industrial nacional, e incluye a las cámaras empresarias sectoriales y regionales.

A continuación, se detallan las instituciones públicas y privadas y los organismos estatales entrevistados.

Sector Estado

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS): Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral, Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES);
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD);
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI);
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires;
- Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y de la Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires;
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Córdoba;
- Ministerio de Gobierno, DDHH, Trabajo y Justicia de la Provincia de Salta;
- Consejo de la Mujer e Igualdad de Género de la Provincia de Jujuy;
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.

Sector Empleador

- Unión Industrial Argentina (UIA).

Sector Trabajador

- Confederación General del Trabajo de la República Argentina;
- CTA Autónoma;
- CTA de los Trabajadores;
- Red de Mujeres Sindicalistas.

Sector Académico

- Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE).

Para el desarrollo de las entrevistas y a los efectos de alcanzar una adecuada sistematización de la información, se elaboró una Guía de pautas para realizar el cuestionario, según se trate de organismos estatales, actores sociales (del sector trabajador y del sector empleador) o actores del ámbito académico.

Cada una de las guías fue elaborada de acuerdo con las características particulares de cada institución y organismo, y en función de su incidencia sobre la política pública nacional. Para ello, se trabajó con profesionales dedicados a la metodología de la investigación cualitativa, incluyendo la formación con perspectiva de género. En relación con la Guía de entrevista, se buscó relevar y sistematizar las dimensiones y ejes que comprende el Convenio núm. 190, para de ese modo poder abarcar las problemáticas planteadas en sus artículos.

Debido al contexto excepcional de la pandemia por COVID 19 y bajo las medidas preventivas del ASPO y el DISPO dispuestas por el Gobierno nacional, las entrevistas se realizaron en formato virtual, mediante la plataforma Zoom proporcionada por la Asociación de Especialistas en Relaciones Laborales Exbecarios de la Universidad de Bolonia, del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y de la Universidad de Castilla La Mancha (Sección Argentina). Con previo consentimiento de las entrevistadas y los entrevistados, los encuentros fueron grabados para su posterior desgrabación y realizar el análisis de la información. Finalmente, para desarrollar el análisis de ambos ejes de investigación se contó con la consulta permanente de bibliografía relacionada con la temática en estudio. Al final del documento, se detalla la bibliografía de referencia.

La sistematización y el análisis de las entrevistas realizadas se concentraron sobre las siguientes dimensiones, de manera que cada unidad de análisis pudiera ser comparada:

1. definición y campo de actuación del Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206 complementaria (brecha normativa a la luz de lo expresado por los actores);
2. acciones implementadas por los sectores en materia de violencia y acoso;
3. impacto de la violencia doméstica en el ámbito laboral. Medidas adoptadas o por adoptar;
4. mecanismos de control, seguimiento y competencias acerca de la violencia y el acoso;
5. inclusión de la temática en la negociación colectiva (casos específicos);
6. políticas de formación y empleo vinculadas con la temática;
7. políticas de articulación intrasectoriales;

8. la salud y la seguridad ante la violencia y el acoso (acciones, mecanismos y derechos, en materia de protección de la salud).

El análisis de la totalidad del corpus mencionado se realizó a través de la triangulación metodológica.² Para el análisis de la información relevada, es preciso hacer mención del contexto. Cuando el estudio se inició, se llevaba adelante el reciente cambio de Gobierno nacional. Durante los primeros meses del nuevo gobierno, se jerarquizaron ámbitos institucionales que habían sido degradados, durante la gestión del gobierno anterior, al rango de Secretarías, por ejemplo, el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el caso del Ministerio de Salud. Durante la gestión del gobierno electo se sumó, además, la creación del nuevo Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, tanto a nivel nacional como en algunas provincias. La situación descrita tuvo un impacto directo sobre los principales interlocutores del presente estudio. Este dato no resulta menor, considerando las recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en Ginebra durante 2018, al Gobierno argentino, acerca de restituir y no degradar los ministerios señalados.

Otra situación de contexto que resulta fundamental mencionar corresponde a la pandemia generada por la enfermedad provocada por el SARS-CoV-2, la cual debido a su excepcionalidad condicionó el diseño metodológico, para adecuarlo al escenario de crisis sanitaria, e impidió el desarrollo del trabajo de campo con presencialidad y con el despliegue de actividades en espacios físicos.

Con la presentación del Informe preliminar de la investigación realizada, se llevó adelante un Taller de validación a principios del mes de febrero de 2021. En este taller, participaron autoridades de la OIT y actores del mundo del trabajo a través de la plataforma virtual proporcionada por la Asociación de Especialistas en Relaciones Laborales Exbecarios de la Universidad de Bolonia, el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y el de la Universidad de Castilla La Mancha (Sección Argentina). La nómina de participantes de la jornada alcanzó a cincuenta y cuatro asistentes y la jornada de taller fue organizada en tres etapas: durante la primera etapa, el equipo de investigación presentó los principales hallazgos del estudio y las recomendaciones preliminares; una segunda etapa comprendió actividades en tres salas, donde se trabajó en comisiones organizadas de acuerdo con la presencia de funcionarios del sector estatal, representantes del sector empleador, del sector de trabajadores y referentes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al campo temático en estudio. Finalmente, se realizó una puesta en común –durante una instancia plenaria– donde se expusieron los debates y comentarios realizados al informe por parte de cada sector.

2. Algunas consideraciones sobre la información reunida

A través del estudio cualitativo de la normativa y del contenido de las entrevistas con actores claves, se procuró identificar las leyes, disposiciones y acciones de fuente heterónoma o de

² La triangulación es una técnica de análisis de datos que se centra en contrastar visiones o enfoques a partir de los datos recolectados. Por medio de esta técnica, se mezclan los métodos empleados para estudiar el fenómeno, bien sea aquellos de orientación cuantitativa o cualitativa. En el presente estudio, se desarrollaron ambas dimensiones de análisis.

la autonomía colectiva que trataban sobre la regulación de las relaciones laborales, poniendo especial foco en cuáles eran los institutos previstos en las normas específicamente acerca del abordaje de la violencia y el acoso.

Los actores claves entrevistados resultaron ser determinantes para identificar aquellas acciones que promuevan el abordaje de la violencia y el acoso laboral, la no discriminación y la promoción de igualdad en el mundo del trabajo. La información recabada en las entrevistas permitió conocer el tratamiento y la prioridad –o no– que cada institución y organismo otorga a la problemática, la trayectoria recorrida hasta la implementación de las acciones y la proyección para la implementación de nuevas políticas. Esta información se complementa con aquella otra identificada durante el trabajo de escritorio, lo que proporciona una mirada integral sobre el estado de situación del mundo del trabajo en Argentina.

Es importante realizar una particular mención acerca de las políticas de abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que se detallan en el informe. Efectivamente, es necesario aclarar que muchas de ellas aún están en etapa de elaboración, que algunas debieron ser pospuestas por la emergencia sanitaria que produjo la pandemia del SARS-CoV-2 y que otro conjunto de políticas o acciones son de más reciente aplicación. En otras palabras, se deberá tomar en cuenta que se trata de políticas o acciones de gobierno que, si bien no fueron implementadas o son muy recientes, posiblemente sean identificadas en este informe como medidas adecuadas para la implementación de los lineamientos de la norma internacional que es objeto de estudio. En ambos casos, las políticas serán mencionadas haciendo la correspondiente salvedad y aclarando luego que no es posible la detección de brechas, debido a su reciente o aún pendiente implementación.

Esta información es de suma utilidad, puesto que en algunos casos las personas entrevistadas manifestaron que muchas de las medidas proyectadas están incluidas en los presupuestos financieros del próximo año. En este sentido, una primera aproximación sobre los avances en esas políticas podrá hallarse en los datos relativos al grado de ejecución presupuestaria (ya sea que la medida esté incluida como programa o como otra forma de previsión) y, posteriormente, en el análisis de la cuenta de inversión prevista a nivel nacional en la Ley N° 24.156 de Administración financiera (replicada por las leyes de cada jurisdicción provincial y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Otra observación especial merece la metodología utilizada para el estudio del ámbito de la negociación colectiva, ya que en orden a determinar sus implicancias para la implementación de los lineamientos del C190 y la R206, se debió realizar un relevamiento de las acciones e iniciativas en particular y a nivel organizacional. Del mismo modo, al proyectarse el cuestionario para la entrevista con los actores sociales de las tres centrales obreras y una empresarial, que no participan en forma directa en la negociación colectiva de las condiciones de trabajo,³ la guía de preguntas debió realizarse en torno a las prácticas e iniciativas impulsadas hacia

³ Es importante aclarar que, en la práctica colectiva, las centrales sindicales o confederaciones –conf. el art. 11 de la Ley N° 23.551– no participan en la negociación colectiva de condiciones de trabajo de actividad, oficio, categoría o profesión. Estos espacios de diálogo colectivo se reservan a los sindicatos de primero y segundo grado. Las centrales sindicales generalmente participan en espacios de diálogo social en los que se determinan lineamientos generales para ser aplicados en políticas públicas o en la negociación colectiva de actividad, profesión, categoría, oficio o empresa.

el interior de cada central, ya sea respecto de los sindicatos o cámaras que nuclean, como acerca de los trabajadores y las trabajadoras que se afilian en forma directa (en el caso de la CTA Autónoma y de la CTA de los Trabajadores). Se subraya esta cuestión de manera particular, ya que aun cuando no constituía el propósito directo de la presente investigación el relevamiento de las iniciativas, fue necesario su estudio y análisis para intentar construir un panorama general sobre el aporte realizado desde la negociación colectiva al abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Capítulo II: hacia un mundo libre de violencia y acoso

1. *La violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Antecedentes*

La Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) establece, en 1944, que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.⁴ A la vez, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁵ establece, entre sus principales objetivos, lograr la igualdad de género⁶ y el trabajo decente.⁷ En este mismo sentido, también se destaca el contenido de la Resolución OIT de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, donde se menciona la necesidad de garantizar las libertades para garantizar el ejercicio normal de los derechos sindicales, y se enuncia al derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, como libertad civil.

Motivado en sendos compromisos, en noviembre de 2015, el Consejo de Administración de la OIT resolvió inscribir en el Orden del Día de la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante, CIT) de 2018, un punto específico destinado a la discusión normativa: la violencia contra las mujeres y los varones en el trabajo. Para ello, fue decisivo el papel desempeñado por los actores sociales, en especial por los representantes del sector sindical.

Para preparar los debates se decidió convocar a una Reunión tripartita de expertos en violencia contra las mujeres y los varones en el mundo del trabajo, que se reunió en Ginebra entre el 3 y el 6 de octubre de 2016. Fue durante ese encuentro que se propuso incorporar el “acoso” junto con la violencia, para abarcar todos los comportamientos inaceptables; este criterio luego fue considerado para la elaboración de los instrumentos, del mismo modo que fue recibida la observación de un conjunto de gobiernos y organizaciones de trabajadores y empleadores sobre la idea de una norma que incluyera a todo “el mundo del trabajo”, sin exclusiones.

En la reunión de expertos, se adopta una serie de directrices sobre la violencia contra las mujeres y los varones en el mundo del trabajo (OIT, 2016a, párrafos 7 y 8), donde se declara su incompatibilidad con el trabajo decente y se acuerda otorgarle un tratamiento acorde al que merece toda cuestión de derechos humanos. En efecto, los expertos coincidieron en que debía adoptarse un enfoque integrado para abordar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, marcando cuáles serían las responsabilidades tanto para los empleadores en los sectores público y privado, como para los trabajadores y sus organizaciones respectivas, y cuáles serían las responsabilidades de los gobiernos, para propiciar estrategias que buscaran su cumplimiento (OIT, 2016a, anexo I, párrafos 16 a 29, y capítulo 8). Asimismo, los expertos

coincidieron en la necesidad de contar con un instrumento que permita abordar las diversas realidades socioeconómicas, los distintos tipos de empresas y las diferentes formas de violencia y acoso, así como los diversos contextos (OIT, 2016a, anexo I, párrafos 17 y 18). Como consecuencia de aquellas declaraciones y directrices planteadas, se resolvió inscribir

en el orden del día de la 107.^a reunión (junio de 2018) de la CIT un punto sobre ‘La violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo’.

Para la CIT 2018, la Oficina elabora el “Informe V (1) de ley y práctica. Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo”⁸ y el “Informe V (2) de ley y práctica. Acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”,⁹ con el propósito de facilitar la discusión normativa sobre la temática. En efecto, tal como refiere el informe al plantear sus objetivos: “Dado que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo inciden en todas las ocupaciones y sectores de actividad económica de todo el mundo, ya sea en los sectores público o privado y en las economías formal o informal, el informe examina la cuestión desde la perspectiva de los derechos, la protección y la prevención para todos; dicho esto, también tiene en cuenta las diversas experiencias de los trabajadores y los sectores afectados. El informe se centra en los tipos de violencia y acoso en el mundo del trabajo que no han sido abordados en las normas internacionales o que han sido objeto de un tratamiento limitado, en particular, por ejemplo: la violencia física relacionada con el trabajo, como las agresiones; la violencia psicológica, como el acoso laboral, la intimidación y el acoso en general; y la violencia sexual, como el acoso sexual.”¹⁰

En la Conferencia, se discute sobre el informe citado y se dialoga sobre las propuestas para la elaboración de un convenio, complementado por una recomendación sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Para ello se resuelve inscribir en el orden del día de la próxima reunión ordinaria de la CIT un punto titulado “La violencia y el acoso en el mundo del trabajo”.

En las conclusiones propuestas con miras a la adopción de un instrumento sobre “la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”, se destaca la referencia permanente a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la necesidad de brindar un abordaje inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género, en el ámbito público y privado, y en la economía formal e informal.

Finalmente, en la CIT 2019 y en el marco del Centenario de la OIT, se adopta el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206). Este convenio viene a reforzar los principios de igualdad y no discriminación en el mundo del trabajo e instala nuevos derechos sobre los que había hasta ese momento.

8 Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf. Para mayor información, también se han elaborado el “Informe V (2A) de ley y práctica. Acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. CIT 108ª reunión 2019” (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_675575.pdf) y el “Informe V (2B) de ley y práctica. Acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. CIT 108ª reunión, 2019” (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673745.pdf).

9 Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_619813.pdf

10 Informe V (2) de ley y práctica. Acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, pág. 3.

2. Instrumentos de derechos humanos de abordaje de la perspectiva de género. El papel desempeñado por el movimiento de mujeres

No puede soslayarse que, por razones culturales, sociales y económicas, el mundo del trabajo fue –y es aún– para las mujeres un espacio de desprotección, de manera más marcada que para los varones.¹¹ En este sentido, el proceso de fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres llegó para dar cuenta de la necesidad de adoptar y consolidar instrumentos específicos, destinados al abordaje de las múltiples discriminaciones y violencias que sufren las mujeres por razón de género.

Por este motivo, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) representó un hito en la consolidación de un *corpus iuris* específico de protección. Si bien el principio de igualdad y no discriminación es un componente central de todos los instrumentos de derechos humanos, la aprobación de la CEDAW en 1979, marcó el inicio de la adopción de instrumentos capaces de dar cuenta de las particularidades de la realidad de las mujeres, un fenómeno que requiere disposiciones particulares y específicas.

Otros antecedentes relevantes en materia de igualdad de género son la Quinta Conferencia Mundial de Población (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Ciertamente, El Cairo representó un avance importante respecto de la autonomía de las mujeres, por ejemplo, por recomendar a los gobiernos la formulación de políticas que busquen incrementar la capacidad de la mujer de obtener ingresos fuera de las ocupaciones tradicionales, para propiciar su autonomía económica y para eliminar la discriminación laboral. La Conferencia de Beijing, por otra parte, adopta la Plataforma de Acción de Beijing, renovando el compromiso de la comunidad internacional con los objetivos de igualdad entre los géneros de cara al nuevo milenio.

También debe destacarse que, como la Comisión Interamericana de Mujeres detectó un vacío legal en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en relación con la violencia contra la mujer, a partir de un pormenorizado análisis se adopta, en 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém Do Pará”. Esta nueva Convención, junto con la CEDAW, conforman al día de hoy el corpus normativo internacional más relevante en materia de derechos humanos de las mujeres. Además, en 2004, se suma el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, que evalúa en forma continua la aplicación efectiva de la Convención, verificando que los responsables de las políticas públicas desarrollen los programas necesarios para que todas las mujeres gocen efectivamente de sus derechos.

¹¹ Como ejemplo, según información aportada por las Naciones Unidas, se conoce que: los hombres ganan 12,5% más que las mujeres en 40 de los 45 países de los que se tienen datos; la brecha salarial de género en todo el mundo se sitúa en el 23% y, si no se toman medidas, se necesitarán otros 68 años para lograr la igualdad salarial; la tasa de participación de la mujer en la población activa es del 63%, mientras que la de los hombres es del 94%; y las mujeres se siguen haciendo cargo 2,6 más veces del cuidado de personas y del trabajo doméstico, ambas actividades no remuneradas, que los varones. Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

La Convención de “Belém do Pará” contiene disposiciones específicas para el abordaje de las violencias contra las mujeres y, en el artículo 2.b, se refiere al acoso sexual en el trabajo. Este documento también prevé la obligación de los Estados de adoptar medidas procedimentales de acceso a mecanismos administrativos y judiciales que proporcionen medidas de protección, de juzgamiento oportuno y de reparación (art. 7º incs. f y g). A la vez, faculta a la Comisión Interamericana a recibir peticiones que contengan denuncias o quejas por violación de su artículo 7º. De este modo, las acciones judiciales iniciadas por este motivo gozan de la potencialidad de ser juzgadas en esa sede y generan responsabilidad internacional del Estado. Asimismo, se faculta a los Estados para solicitar opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la interpretación de las disposiciones del instrumento.

En conclusión, hasta la adopción del C190 no existía en el derecho internacional de los derechos humanos un instrumento específico que abordase integralmente la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. En los informes previos al convenio, se manifestaron los debates en torno a la conceptualización de la violencia y el acoso y, en consecuencia, sobre cómo se los iba a caracterizar. Durante la Conferencia del Centenario de la OIT, cuando se llegó a la adopción del nuevo convenio, se puso en evidencia, de un modo general, el trabajo sostenido del movimiento sindical y, de manera más particular, se observó la tematización de la problemática impulsada por la militancia sindical de las trabajadoras. Este logro se enmarca en la creciente importancia que los feminismos están teniendo dentro del sindicalismo no solo en América Latina y el Caribe, sino también en el mundo. El resultado obtenido al final de la Conferencia de la OIT expone los claros avances alcanzados en materia de derechos de las mujeres y de las personas LGBTI+ en los ámbitos de trabajo, incluso en contextos desfavorables. Estos avances se extienden entre las mujeres sindicalistas, junto con su creciente articulación con organizaciones y redes feministas, a través de instancias de formación, encuentros internacionales, movilizaciones para fechas clave (como el 8M, el 28S y el 25N),¹² y acciones de *advocacy* (acciones de incidencia y apoyo) en organismos internacionales.

3. Las particularidades del Convenio y la Recomendación. Su valor en el derecho interno y como compromiso frente a la OIT

La CEDAW y la Convención de Belém do Pará son los primeros instrumentos internacionales que abordan, de modo específico, la temática de la violencia hacia las mujeres. Por su parte, tanto el C190 como la R206 plasman una mirada más abarcativa del fenómeno de la violencia extendiéndolo al mundo del trabajo, e incluyendo la violencia referida a razones de género. Estas normas resultan innovadoras y corresponden al desarrollo lógico de un verdadero *corpus iuris* en materia de regulaciones internacionales del trabajo, ya que tienen como destinatarios a varones y mujeres, además de incorporar una referencia expresa a grupos vulnerables o en situación de especial vulnerabilidad y a los trabajadores y trabajadoras de la economía informal.

¹² El 8M se refiere al 8 de Marzo, Día Internacional de la Mujer Trabajadora; el 28S, al 28 de Septiembre, Día de Acción Global por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, y el 25N, alude al 25 de Noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.

En el Convenio, la violencia y el acoso están conceptualizados como un: “conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”.¹³ En tanto, la violencia y el acoso por razón de género se definen como aquellos comportamientos que “van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluyen el acoso sexual”.¹⁴

La noción incluye el adjetivo “inaceptable”, ya utilizado en la experiencia europea e incorporado en la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), instrumento que expresamente señala el deber de los Estados de brindar protección a los trabajadores y trabajadoras, en las tareas que “impliquen riesgos y peligros no aceptados o cuando puedan ser objeto de abusos o trato discriminatorio de cualquier tipo”.

El tema remite a principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos, como lo son el respeto de la dignidad de la persona y el de igualdad o no discriminación. Así lo consideró la OIT al tratar los casos de violencia y acoso en el marco del cumplimiento del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958 (núm. 111).

La profundización del tratamiento del tema de la violencia y el acoso ha permitido que se los considere como situaciones que afectan a la salud de los trabajadores y las trabajadoras, y que se encuadren en otros convenios: Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de 2006 (núm. 187) y en las normas sectoriales. También merece destacarse especialmente el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de 2011 (núm. 189), que incorpora en el art. 5º la obligación de que “todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia”.

En cuanto al ámbito de aplicación y a los sujetos alcanzados por la protección, el Convenio se manifiesta amplio respecto del universo de personas que comprende, puesto que incluye: “a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador”.¹⁵ Además, al incluirse la noción de “mundo del trabajo”, se contemplan ámbitos diversos, más allá del espacio físico laboral.¹⁶

¹³ Art. 1.1. a) del C190.

¹⁴ Art. 1.1. b) del C190.

¹⁵ Art. 2.1 del C190.

¹⁶ Art. 3 del C190.

El Convenio insta a tomar medidas para reconocer y mitigar los efectos de la violencia doméstica en el trabajo,¹⁷ lo que representa una oportunidad para visibilizar la problemática y para insistir en que no se trata de un problema de la esfera de lo privado, al tiempo que se procura brindar más y mejores herramientas para alcanzar su erradicación.

En definitiva, el enfoque y el abordaje que plantea el Convenio tienen una vocación transformadora de las normas, políticas y prácticas que sostienen la violencia y el acoso, en particular por razones de género, e instalan el derecho específico a gozar de un ambiente de trabajo libre de violencia. Por ello ambos instrumentos apelan al diseño de estrategias integrales, a la vez que persiguen que se adopte: “de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”.¹⁸ También se suma que estas modificaciones: “deberían abordar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo en la legislación relativa al trabajo y el empleo, la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación y en el derecho penal, según proceda”.¹⁹

Los Estados deberán adoptar medidas de protección y prevención, que incluyan identificar aquellas actividades más expuestas a la violencia y el acoso e impulsar procesos de formación, orientación y sensibilización. En cuanto a las obligaciones de control, las vías recursivas y la reparación, se establece que los Estados deben implementar políticas orientadas al abordaje de conflictos que, entre otras cuestiones, promuevan mecanismos de solución de conflictos, tanto internos como externos, en tanto la R206 establece que las medidas reparatorias pueden comprender la renuncia al trabajo con la correspondiente indemnización; la readmisión al puesto laboral; una indemnización por daños; medidas de aplicación inmediata; el pago de los honorarios y las costas correspondientes.²⁰

En Argentina, mediante la Ley N° 27.580, publicada el 15 de diciembre 2020, el Congreso de la Nación aprobó el Convenio y, poco tiempo después, el 23 de febrero de 2021 el instrumento se depositó en la OIT, para completar el proceso de aprobación y ratificación. De este modo, la norma internacional se encuentra vigente en todo el territorio nacional y Argentina tendrá un año a partir del registro para adecuar su normativa interna al Convenio e ingresar en el control regular del sistema de normas de la OIT. Si bien este procedimiento se encuentra actualmente en curso, ello no impide que ya estén en desarrollo tareas de difusión, formación, toma de decisiones políticas y diseño de normativas coadyuvantes.

¹⁷ Art. 10 inc. f) del C190.

¹⁸ Art. 4.2 del C190.

¹⁹ Art. 2 de la R206.

²⁰ Art. 14 de la R206.

Capítulo III:

análisis de la regulación de las relaciones laborales en argentina respecto del c190 y la r206

1. Marco normativo general para la regulación del trabajo en Argentina

En Argentina, la protección del trabajo está expresamente ordenada en la Constitución de la Nación (en adelante, CN). En el artículo 14 bis del texto de la carta magna, se establece que: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. (...) Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo...”.

Respecto específicamente de la igualdad de oportunidades, la prohibición de la discriminación y promoción del trabajo decente, se observa que además del artículo 16 de la CN que establece la garantía de igualdad ante la ley, se incorporan en el artículo 75, inciso 22, con jerarquía constitucional, diversos e importantísimos instrumentos internacionales. Estos documentos son: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

También se incorporan, en el artículo 75, inciso 22, esta vez con rango suprallegal, luego de su aprobación en el Congreso, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer (Convención de Belém do Pará), y numerosos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre los cuales se destacan: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17), el Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18), el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el Convenio sobre seguridad y salud de trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), y el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

También se incluye en el artículo 75, inciso 22, la recientemente promulgada Ley N° 27.580 que aprueba el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), cuya ratificación fue depositada en OIT con fecha 23 de febrero 2020.²¹

Es importante subrayar que toda la normativa internacional se aplica con el criterio de no regresividad, que es propio de ese ámbito y que se encuentra específicamente establecido en el artículo 8° de la Constitución de la OIT.

Al regresar al texto de la CN, es posible apreciar que el artículo 75, inciso 23, ordena expresamente al Congreso: “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 por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. Además, la CN insta a: “Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”. Todas estas son, efectivamente, directrices que acompañan y fortalecen el enfoque de derechos que da cobertura y garantías a la ciudadanía del país.

Finalmente, además de la CN, es posible observar que, en Argentina, el mundo del trabajo está regulado por un conjunto de leyes según se trate de los ámbitos público o privado, según cada territorio y de acuerdo con las formas que asuma.

2. *Análisis del Convenio y de la Recomendación*

A. DEFINICIONES. Artículo 1° del C190

²¹ Además de Argentina, tres países han ratificado el Convenio núm. 190. Estos son Uruguay, Fiji y Namibia. Las ratificaciones oficiales se pueden consultar en tiempo real en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:3999810:NO. Otros países han empezado a dar pasos formales hacia la ratificación del Convenio, incluidos: Somalia (<https://allafrica.com/stories/202102120267.html>); Ecuador (https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/resolucion_014_convenio_acoso_en_el_trabajo-signed-1-signed_0.pdf); e Italia (https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_756268/lang--it/index.htm). En el caso de la Unión Europea se establece que no puede ratificar como un Estado y por sí misma, pero en cambio goza de un procedimiento que le permite corroborar que los tratados internacionales no presenten contradicciones con el derecho interno de la UE para, en consecuencia, dar “luz verde” a sus países miembros y que ellos puedan ratificar de manera individual. Este proceso se encuentra actualmente en curso y puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52020PC0024>

Es importante hacer una aclaración acerca de la operación de ratificación: para la OIT, un instrumento no está ratificado hasta que un Estado no lo presente ante la Organización solicitando su ratificación. Esto implica que aprobar una ley interna muchas veces suele ser el paso inicial para ratificar un instrumento en el plano nacional, pero no es suficiente para que la OIT lo considere como ratificado a nivel internacional. Sobre este tema, véase el artículo 19(5) (d) de la Constitución de la OIT y la información disponible en su página web: “if the Member obtains the consent of the authority or authorities within whose competence the matter lies, it will communicate the formal ratification of the Convention to the Director-General and will take such action as may be necessary to make effective the provisions of such Convention”. No specific requirements as to form are laid down in the ILO Constitution. Each member State has its own constitutional provisions and practice. Nevertheless in order to be registered, an instrument of ratification must [comply with specific criteria] An instrument of ratification in these terms needs to be communicated to the ILO Director-General, in order for the ratification to become effective in international law. If this is not done, it may be that a Convention is regarded by a State as “ratified” in its internal legal system, but it will produce no effect at the international level.

El derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, considerando el encuadre que aporta la Declaración de 1998 de la OIT²² y reconociendo “que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos”,²³ obliga a determinar con precisión qué se considera *violencia* y *acoso*, las condiciones en que son exigibles las obligaciones de los Estados y el alcance de las reparaciones debidas a quienes padecieran daños por prácticas o comportamientos definidos por el Convenio.

En este sentido, el C190 en su artículo 1º establece una definición específica para la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, al enunciar: “a) la expresión ‘violencia y acoso’ en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género, y b) la expresión ‘violencia y acoso por razón de género’ designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual”. Este tipo de definición amplia obliga, en primer término, a revisar qué concepto es el que está integrado al ordenamiento jurídico interno. Luego de realizar esa operación, será entonces necesario identificar –en caso de detectar una brecha por insuficiencia– qué adiciones se deberían efectuar para comprender, dentro de la tipología señalada, todos los supuestos a los que alude la definición de la norma internacional.

*a. Requisitos para la configuración de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
Artículo 1º a)*

El artículo 1º a) define a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo como un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar un daño. A diferencia de las hipótesis subjetivas que se refieren a “la intención del sujeto” de causar el daño o la amenaza de provocarlo, el Convenio introduce también una variante objetiva, puesto que responsabiliza por el hecho de causar el daño, con independencia de la intención del sujeto.

Durante el análisis realizado del derecho interno, no se ha detectado una ley que defina la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en los términos del Convenio. De hecho, tal como se desarrollará en el próximo título, las leyes que regulan las relaciones laborales (formas típicas y atípicas de trabajo, del ámbito privado y del ámbito público, de la economía formal y de la economía informal) ni siquiera mencionan a la violencia y el acoso en el trabajo.

²² La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998, expresa: “2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de la buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

(a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
(b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
(c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
(d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”.

²³ Texto perteneciente al Preámbulo del C190.

Sin embargo, y sin perjuicio de la ausencia legal que defina qué es violencia y acoso en el mundo del trabajo, la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación N° 5/2007, que crea la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral, define, en su artículo 2º, qué es “violencia laboral” aseverando lo siguiente: “A efectos de la presente Resolución, se entiende por ‘violencia laboral’ toda acción, omisión o comportamiento, destinado a provocar, directa o indirectamente, daño físico, psicológico o moral a un trabajador o trabajadora, sea como amenaza o acción consumada. La misma incluye violencia de género, acoso psicológico, moral y sexual en el trabajo, y puede provenir tanto de niveles jerárquicos superiores, del mismo rango o inferiores”.

Si bien esta definición estaría en concordancia con lo manifestado en el convenio, su marco conceptual es más acotado que el previsto en el artículo 1º a) del instrumento de la OIT, ya que la Resolución del MTEySS se refiere a la hipótesis subjetiva que exige que la acción, omisión o el comportamiento deben estar destinados a provocar un daño, a la vez que limita la protección a los trabajadores y trabajadoras.

Al no contar, en el ámbito de la justicia, con una ley que defina la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, los conflictos que se suscitan, se juzgan mayoritariamente bajo la figura de *mobbing*. Así se define “el fenómeno en el que una persona o grupo de personas ejerce una violencia psicológica extrema de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado sobre otra persona en el lugar de trabajo, con la finalidad de destruir redes de comunicación de la víctima o víctimas, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que finalmente esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo”.²⁴ De este modo, una vez más la noción de violencia y acoso laboral se funda en aquella hipótesis subjetiva que exige que exista una intención de provocar el daño.

También se señala como importante que la definición prevista en el artículo 1º a) del convenio no exige una reiteración o una habitualidad del comportamiento y que, en cambio, acepta que un solo hecho o conducta será suficiente para causar el perjuicio. Esta descripción representa un requisito fundamental que difiere del tratamiento dado a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo mediante la figura de *mobbing*.

²⁴ Tomado de “F. D. R. c/Hospital Británico de Buenos Aires s/despido”, del 16/05/2019, Sala IX Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Por otro lado, en el ámbito de la negociación colectiva, también se verifican convenios y acuerdos colectivos de trabajo que definen qué se comprende por “violencia laboral”. En la mayoría de estos casos, nuevamente se repite el atributo de la hipótesis subjetiva –que exige la intención de dañar– y se enuncia la necesidad de la repetición del acto lesivo a lo largo del tiempo.²⁵

Sobre estas características tan específicas, se debe subrayar como notable que el criterio con que se estructuró el Convenio hace del daño potencial y actual el núcleo a partir del cual se derivan todas las obligaciones de protección y los derechos de las víctimas y de los terceros que no han participado en la práctica o conducta pero que, por estar vinculados, podrían estar expuestos o expuestas a sufrir algún perjuicio. Este enfoque integral que contempla a la víctima sin desentenderse de quienes pueden ser pasibles de una lesión debido a su colaboración en la identificación de la conducta violenta, se inscribe en las tendencias más modernas de las normas internacionales, aportando un enfoque que resulta novedoso para el derecho interno y que necesariamente deberá considerarse de cara a la implementación de los lineamientos del Convenio.

b. Violencia y acoso por razón de sexo o género. Artículo 1º b)

Al tomar para el análisis el abordaje de los actos de violencia y acoso en el trabajo, dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, que se expresa en el artículo 1º b) del C190, es posible realizar una comparación con la Ley N° 26.485 de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, que está presente en el ordenamiento jurídico interno de Argentina. Esta ley fue sancionada como consecuencia de la ratificación de la Convención “Belém do Pará”²⁶ e incluye una enumeración de los tipos de violencia que resulta de suma relevancia al exponer: “Artículo 4º - Definición. Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes”.

²⁵ Por ejemplo, el CCT general para la Administración pública nacional Decreto N° 214/06 declara: “Artículo 124 - Erradicación de la violencia laboral. Las partes signatarias acuerdan en reconocer que la violencia laboral impide la consecución del principio de no discriminación e igualdad de oportunidades, contraponiéndose a los principios éticos que rigen el empleo regulado por el presente convenio, y concuerdan en que ésta se refiere a toda acción, omisión, segregación o exclusión realizada en forma reiterada por un agente que manifieste abuso de la autoridad que le confieren sus funciones, cargo o jerarquía, influencia o apariencia de influencia, que tenga por objeto o efecto la degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar los derechos, la dignidad de los trabajadores, de alterar su salud física y mental y/o comprometer su futuro laboral; o al consentimiento de dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar; pudiendo ser estas acciones de naturaleza sexual o moral, para beneficio propio o de un tercero, bajo las posibles formas de maltrato físico, psíquico o social, acoso u hostigamiento moral, acoso sexual, homofóbico o discriminación por género. La comisión de cualquier acto de violencia laboral configura falta grave en los términos del artículo 32 inciso e) del Anexo a la Ley N° 25.164, en virtud de lo previsto en el artículo 37 inciso i) del presente. De manera similar se procederá en los casos del personal comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de dicha norma o la que la sustituya”.

²⁶ Que en su art. 1º define a la violencia como: “... cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. En tanto, su art. 2º dice: “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”.

En relación con los tipos de violencia, la misma Ley N° 26.485 se refiere en su artículo 5° a la violencia física, la violencia psicológica, la violencia sexual, la violencia económica y patrimonial, la violencia simbólica,²⁷ y la violencia política.²⁸ En tanto, en el artículo 6°, se indican los modos en que se exterioriza la violencia de la siguiente manera:

“Artículo 6° — Modalidades. A los efectos de esta ley se entiende por modalidades las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres en los diferentes ámbitos, quedando especialmente comprendidas las siguientes:

a) Violencia doméstica contra las mujeres: aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra, que dañe la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia;

b) Violencia institucional contra las mujeres: aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil;

c) Violencia laboral contra las mujeres: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral.”

La Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres posee además el Decreto reglamentario N° 1011/10 que, entre sus considerandos, recuerda que la ley reglamentada “implica un cambio de paradigma en tanto aborda la temática de la violencia de género desde una perspectiva infinitamente más amplia y abarcativa de la que hasta ahora existía en la legislación argentina. Es una norma que rebasa las fronteras de la violencia doméstica para avanzar en la definitiva superación del modelo de dominación masculina, proporcionando una respuesta sistémica a la problemática, con una dimensión transversal que proyecta su influencia sobre todos los ámbitos de la vida”.

²⁷ Conf. con el art. 5°, pto. 5. de la Ley N° 26.485: “La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad”.

²⁸ Conf. con el art. 5°, pto. 6 de la Ley N° 26.485: “La que se dirige a menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de la mujer, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencia y/o el derecho a participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones (inciso incorporado por art. 3° de la Ley N° 27.533 B.O. 20/12/2019)”.

Además agrega de manera específica, al reglamentar el art. 5° inc. 3), que la violencia contra las mujeres: “... refiere tanto a las acciones o conductas que tengan lugar dentro de la familia, como a las que se produzcan en el lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud o en otros espacios, tanto del ámbito público o privado”. Luego, en el art. 6°, se indica que: “Las definiciones de violencia comprendidas en el artículo que se reglamenta, en ningún caso pueden interpretarse en sentido restrictivo ni taxativo, como excluyentes de hechos considerados como violencia contra las mujeres por otras normas...”. En tanto, en el inciso c) que reglamenta específicamente la modalidad de violencia laboral, el decreto prevé que: “Se considera hostigamiento psicológico a toda acción, omisión o comportamiento destinado a provocar, directa o indirectamente, daño físico, psicológico o moral a una trabajadora, sea como amenaza o acción consumada, y que puede provenir tanto de niveles jerárquicos superiores, del mismo rango o inferiores. En oportunidad de celebrarse o modificarse una norma convencional, en el marco de la negociación colectiva del trabajo, las partes contratantes tomarán en consideración los principios protectores que por razón de género se tutelan en la presente normativa legal, a fin de asegurar mecanismos orientados a abordar la problemática de la violencia en el trabajo. En los supuestos de denuncia de discriminación por razón de género, resultarán aplicables los principios generales receptados en materia de prueba en el Convenio OIT 111 ‘Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación’ sobre discriminación (empleo y ocupación de 1958) y lo expuesto por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, Estudio General sobre Igualdad en el empleo y la ocupación, 75° reunión Ginebra 1988, así como lo señalado en el Informe Global de la 96° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2007, N° 198”.

Al relevar aquí los diversos ámbitos en los que se puede producir la violencia laboral contra las mujeres, debe considerarse además que el artículo 6° inc. c) de la Ley N° 26.485 y su reglamentación son concordantes con la definición del C190, cuando en este instrumento se utiliza la noción de “mundo del trabajo”. De todos modos, no ha de soslayarse que, a diferencia de la definición del Convenio (artículo 1° a), la Ley N° 26.485 y su Decreto reglamentario N° 1011/10 remiten a la hipótesis subjetiva para determinar la configuración del daño, en caso de hostigamiento psicológico.

A la vez, y como ya se explicitara de manera previa, la Ley N° 26.485 aborda la “violencia laboral” solo en relación con las mujeres. Es decir que para alcanzar la sintonía con el Convenio y la Recomendación, será necesario introducir en el *corpus iuris* la Ley de Identidad de género N° 26.743, sancionada en mayo de 2012, que permite abarcar las expresiones e identidades de género y que establece expresamente que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su identidad de género, al libre desarrollo de su persona conforme con su identidad de género, a ser tratada de acuerdo con su identidad de género y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad, por ejemplo, en los datos personales con los que el trabajador y la trabajadora son registrados.

En el ámbito del sector público nacional, cobra relevancia la definición de violencia de género que establece el “Protocolo de actuación para la prevención, orientación, abordaje y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral de la administración pública

nacional”,²⁹ cuyo artículo 4º expresa: “Se entiende por violencia de género toda conducta, acción u omisión, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así, su seguridad personal y/o su carrera laboral. También comprende la producida a través de cualquier medio de comunicación escrito, oral, audiovisual, digital, cibernético o electrónico. Incluye todas las acciones con connotación sexista, cuyo contenido discrimine, excluya, subordine o estereotipe a las personas en razón de su género u orientación sexual”.

Esta definición presenta tres elementos destacables, ya que: no distingue en razón del sexo o género a las personas que protege, no exige una conducta sistemática o repetida en el tiempo para que se tenga por configurada la violencia, y prescinde de la hipótesis subjetiva (en este sentido, basta que se verifique la afección o daño provocado de manera directa o indirecta por la conducta, acción u omisión).

c. Conclusiones

Luego de analizar en detalle las definiciones que el C190 asigna a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, sin dudas es posible advertir la necesidad de realizar una revisión integral de la normativa interna. Principalmente, porque no existe legislación que defina la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y, si bien sí está definido a qué se denomina “violencia laboral” mediante la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y la Resolución N° 5/2007 del MTEySS, lo cierto es que ambos textos se refieren a un marco conceptual más acotado que el establecido por el Convenio.

Brechas detectadas

Como resultado del análisis comparativo desarrollado entre el C190 y su R206 complementaria frente a los instrumentos del derecho interno de Argentina, surgen las siguientes observaciones.

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.

²⁹ El Protocolo fue emitido en 2019 por resolución de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), órgano bipartito creado por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Para más detalles, véase:
Ghttps://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_resolucion_n_170-19_protocolo_de_actuacion_violencia_de_genero.pdf

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*.

B. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Artículos 2º y 3º del C190

a. Ámbito personal. Artículo 2º del C190

El artículo 2º del C190 abarca a “los trabajadores y otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador”. Luego, en el párrafo 2, se agrega que: “Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales”.

En Argentina, como se mencionó previamente, por aplicación de la Constitución de la Nación (art. 14 bis), el principio de no dañar y de garantizar la indemnidad de los trabajadores y trabajadoras representa un punto nodal. Por lo tanto, en este sentido, corresponderá analizar las distintas leyes que regulan el trabajo para determinar en qué medida estas se adaptan a los lineamientos que postula el Convenio y al ámbito de aplicación que allí se establece.

a.1. Trabajadores asalariados. Artículo 2º 1)

En el ordenamiento interno del país, la relación de trabajo típica, es decir, la relación de dependencia, está regulada legalmente, según se trate del sector privado o del sector público.

Así es cómo, en el ámbito privado y a nivel nacional, la relación de trabajo está regulada por la Ley N° 20.744 del Régimen de Contrato de Trabajo, texto ordenado en 1976 (en adelante, LCT) y sus modificatorias. Esta norma, en concordancia con el mandato constitucional, se encarga de establecer los pisos mínimos legales que deberán respetarse durante la relación de trabajo.

Si bien no se mencionan, en la LCT, los términos *violencia* o *acoso laboral*, sí se menciona la noción de no discriminación. Ello ocurre, por ejemplo, en la prohibición de discriminar (art. 17 y art. 17 bis), en el principio de obrar de buena fe (art. 63), en el deber de seguridad en el trabajo, en tanto se obliga al empleador a velar por la integridad psicofísica y la dignidad de las y los trabajadores (art. 75), en el deber de prestar protección a la vida y bienes del trabajador cuando este habite en el establecimiento (art. 77) y en el deber de diligencia e iniciativa del

empleador (art. 79), entre otras situaciones. A la vez, en relación con la protección de las mujeres, se destaca la prohibición de trato discriminatorio y la observancia del principio de igualdad de retribución por trabajo de igual valor (art. 172).

Además de la LCT, también existen estatutos especiales destinados a actividades en particular, por ejemplo, existen la Ley N° 26.727 Régimen de Trabajo Agrario, la Ley N° 26.844 Régimen Especial del Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y la Ley N° 27.203 de actividad actoral, entre otros. A partir de su lectura, en estos casos se advierte que no solo no se hace mención de la violencia y el acoso, sino que tampoco estas normas se refieren a la obligación de no discriminar o a la garantía de otorgar trato igualitario, al tiempo, que tales estatutos siempre se apoyan en la aplicación subsidiaria de la LCT y de otras normas internacionales.

Solo en el caso de la Ley N° 26.844 Régimen Especial del Contrato de Trabajo en Casas Particulares, es posible observar que, a partir de la aplicación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), que fuera ratificado por Argentina mediante la Ley N° 26.921, se incorpora la temática al texto legal, ya que en su art. 5° se exige adoptar medidas de protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia. Sin embargo, también es importante destacar que, al momento de producción de este informe, el artículo referido aún no ha sido reglamentado.

En efecto, a falta de regulación específica, en materia de “violencia laboral”, en el sector privado sería aplicable la Resolución N° 5/2007 del MTEySS. Sin embargo, se debe saber que esta resolución no establece derechos y obligaciones de las partes dentro de una relación laboral, sino que se limita a definir qué es “violencia laboral” y a establecer las funciones de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral.³⁰

El ámbito del empleo público, por otra parte, se rige por las leyes y estatutos de la Administración pública nacional y de las administraciones locales de nivel provincial y municipal. A la vez, los trabajadores y trabajadoras del Poder Legislativo, del Poder Judicial nacional y del de las provincias, junto con el personal de los Ministerios públicos, también tienen sus regímenes regulatorios específicos. Como ejemplo, se puede citar la Ley Marco de Regulación del Empleo Público N° 25.164, que comprende a los trabajadores de la Administración pública nacional. En lo que hace al objeto de estudio, su abordaje es muy similar al de la LCT, pues se garantiza la igualdad de oportunidades en la carrera (art. 16, inc. c), el cumplimiento de las medidas de higiene y seguridad en el trabajo (art. 16, inc. l) y la prohibición de desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art. 24, inc. h). En este caso, tampoco se detecta la mención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

A partir del análisis realizado sobre la situación del conjunto de los trabajadores asalariados, como primera observación se advierte que no existe una ley específica que los proteja de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, tal como lo establecen las disposiciones del artículo 2° 1) del C190. Ya se trate del ámbito público o del ámbito privado, al no contar con un

³⁰ Las funciones de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (OAVL) se desarrollan en el Título C. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículos 4°, 5° y 6° del C190 y en el Título E. CONTROL DE APLICACIÓN Y VÍAS DE RECURSO Y REPARACIÓN. Artículo 10° del C190 del presente documento.

abordaje legal específico acerca de la problemática, los trabajadores asalariados solo serán cubiertos de la violencia y el acoso en el trabajo, en tanto su tratamiento se incorpore en las instancias de la negociación colectiva, cuando corresponda según la actividad, el oficio y la categoría o empresa,³¹ o tomando en consideración las decisiones jurisprudenciales, en el control normativo, o a través de la remisión de los casos hacia otras normas complementarias de la normativa laboral.

a.2. Personas que trabajan, cualquiera sea su situación contractual. Artículo 2º 2)

El trabajo independiente está regulado dentro del Código Civil y Comercial de la Nación, en el Libro Tercero, Título V, Capítulo 6º de Obra y Servicios, Capítulo 7º de Transporte y Capítulo 8º de Mandato. Además, la condición ante el Fisco bajo la categoría de “trabajadores independientes” puede facilitar a las personas el acceso a las prestaciones de la seguridad social.

Con respecto a la materia que se encuentra en estudio en este informe, se debe decir que no existe norma que se refiera a las condiciones en las que se brinda o se recibe el bien o servicio y la contraprestación, ni tampoco regulación que garantice una protección contra la violencia y el acoso. Eventualmente, y toda vez que el contrato está regido por la ley común, la situación de violencia y acoso será resuelta por los mecanismos previstos en el Código Civil y Comercial de la Nación.

a.3. Protección de las personas en formación. Artículo 2º 1)

En relación con los trabajadores que se encuentran en formación (es decir, con los pasantes y aprendices), la Ley N° 26.427 se constituye como la norma que regula el Sistema de Pasantías Educativas, aplicable a los estudiantes mayores de 18 años de la Educación Superior, de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y de la Formación Profesional.

Esta modalidad de prestación de tareas no tiene carácter laboral, aunque sí prevé la percepción de una compensación pecuniaria en calidad de “asignación estímulo”, y sus destinatarios tienen derecho al goce de licencias por exámenes, enfermedad y accidentes, una cobertura mínima de salud (Obra social) y un seguro por accidentes y por las enfermedades que ocurran con motivo de las actividades de la pasantía. Todo ello, durante el plazo de vigencia del contrato de aprendizaje, que no podrá ser superior a los 18 meses. Una vez más, como tantos otros instrumentos, la ley no prevé ni menciona la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, como tampoco establece protección específica para las personas en formación.

a.4. Trabajadores despedidos. Artículo 2º 1)

Tanto la normativa para el ámbito público como para el ámbito privado reconocen una protección específica para el caso de los trabajadores y trabajadoras que fueran despedidos. Simultáneamente, también se reconoce una protección específica que apunta a propiciar el sostenimiento y la estabilidad en el empleo para todos los trabajadores y trabajadoras. Por lo tanto, con la intención de sostener a las personas en sus empleos, en el ámbito público se

³¹ Este tema será desarrollado con mayor profundidad en el Título C. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículos 4º, 5º y 6º del C190 del presente documento.

exige la presentación de un sumario administrativo que acredite la legitimidad de la medida de despido³² si esta fuera necesaria. En tanto, en el ámbito privado está contemplado el despido con justa causa³³ pero también el despido dispuesto por el empleador sin causa justificada. En este último caso, como el despido puede ser considerado arbitrario, llevará aparejado el pago de una indemnización.³⁴

Finalmente y vinculado de manera más amplia con la temática de este estudio, cuando la causal del despido esté motivada en actos de tipo discriminatorios, el trabajador o la trabajadora podrá accionar, por vía judicial, con fundamento en la Ley N° 23.592 de Prohibición de actos discriminatorios, para requerir el restablecimiento del vínculo laboral.

a.5. Los voluntarios y las personas en busca de empleo. Artículo 2° 1)

En Argentina, el voluntariado está regulado por la Ley N° 25.855 de Voluntariado social. Esta norma regula el vínculo entre las organizaciones en las que se ejerce el voluntariado social³⁵ y cada persona que cumple tareas como voluntaria, estableciendo al respecto las condiciones de la relación: “las personas físicas que desarrollan, por su libre determinación, de un modo gratuito, altruista y solidario tareas de interés general en dichas organizaciones, sin recibir por ello remuneración, salario, ni contraprestación económica alguna”.³⁶ Si bien la norma establece los derechos y obligaciones de cada una de las partes, nada dice respecto de aquellos comportamientos o prácticas que pudieran derivar en casos de violencia y acoso.

Por otro lado, la situación de las personas que se encuentran en búsqueda de empleo se enmarca en la Ley N° 24.013, Ley Nacional de Empleo, en la medida en que esta norma dispone, en su artículo 2, que es de su incumbencia fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral. Esta ley regula en todo lo atinente a prevención y sanción del empleo no registrado, servicios de empleo, promoción y defensa del empleo, protección a trabajadores desempleados, y formación y orientación profesional para el empleo. Sin embargo, entre las regulaciones que implementa, nada se dice acerca de contemplar los problemas de violencia o acoso laboral, así como tampoco expresa posición respecto de la no discriminación, tanto en lo referido al proceso de orientación y formación como respecto de las instancias de búsqueda y acceso al empleo.

En definitiva, es posible señalar que no existe una norma que proteja a las personas trabajadoras que buscan empleo de la violencia y el acoso, así como tampoco están cubiertas ante posibles eventos de discriminación ni gozan de la garantía de obtener un trabajo igualitario.

³² Sin embargo, solo el personal de la planta permanente del Estado goza del derecho a la estabilidad propia, en tanto un importante porcentaje de agentes y trabajadores y trabajadoras que se encuentran bajo contratos laborales a plazo fijo, transitorios y/o bajo locaciones de servicios (los cuales constituyen una práctica extendida en el sector público nacional, provincial y municipal) no tienen protección legal específica contra el despido arbitrario. Esto se especifica, por ejemplo, en el art. 27 Ley N° 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

³³ Conforme con el art. 242 de la LCT N° 20.744.

³⁴ Conforme con los arts. 245 y 246 de la LCT N° 20.744.

³⁵ Conforme con el art. 2 de la Ley N° 25.855: “Se entenderá por organizaciones en las que se ejerce el voluntariado social a las personas de existencia ideal, públicas o privadas, sin fines de lucro, cualquiera sea su forma jurídica, que participen de manera directa o indirecta en programas y/o proyectos que persigan finalidades u objetivos propios del bien común y del interés general, con desarrollo en el país o en el extranjero, ya sea que cuenten o no con el apoyo, subvención o auspicio estatal”.

³⁶ Según el artículo 3° de la Ley N° 25.855.

a.6. Economía informal. Artículo 2º 2)

El C190, en su artículo 2º párrafo 2, establece expresamente su ámbito de aplicación sobre la economía informal. Al respecto, Argentina cuenta con una serie de normas que regulan modalidades de trabajo que la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la OIT entiende por economía informal. Sin perjuicio de que en el presente punto de análisis se tomará como referencia a la mencionada recomendación, resulta fundamental subrayar que, en el nivel nacional, la informalidad está mayormente asociada con la falta de registro y con el fraude laboral.

Por otro lado, actualmente se debe resaltar la importancia de un actor que ha cobrado relevancia en el marco de las relaciones laborales y productivas: se trata del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras de la llamada “economía popular”.³⁷ En este sentido, es importante comprender que cuando se alude al campo de la “economía social”, del “trabajo asociativo” o de la “economía popular”, las denominaciones se refieren a una serie de iniciativas heterogéneas que se han diversificado en los últimos veinte años. Algunas de ellas han sido impulsadas desde el activismo de las organizaciones territoriales, de movimientos sociales y desde trabajadores y trabajadoras de fábricas recuperadas, en tanto que otras han sido generadas a partir del diseño de políticas sociales de inclusión sociolaboral,³⁸ frente a los nuevos contextos generados por la crisis socioeconómica y los altos índices de desempleo. También es importante mencionar que la categoría de “economía popular” surge de un proceso de construcción colectiva en torno a experiencias de precariedad.³⁹ Este fenómeno, de raíces nacionales, posee una institucionalidad propia y constituye un medio de protección de aquellos trabajos que reúnen ciertas características especiales. En efecto, se advierte que en este caso no se alude al trabajo prestado en condiciones de fraude sino que, por el contrario, y como ya se hiciera referencia, se trata de tareas desarrolladas por un colectivo de “trabajadores sin patrón, los que se ganan la vida en infinidad de actividades rurales y urbanas (venta ambulante, ferias, producción de bienes, etc.) que lo único que proveen es el nivel de subsistencia”⁴⁰ e incluye a los trabajadores y trabajadoras de cooperativas.

La actividad laboral de este colectivo de trabajadores no solo ostenta una legislación específica sino que también presenta su propia institucionalidad. A nivel legal, tiene su correlato normativo en la Ley N° 27.345 de Emergencia Pública,⁴¹ que crea el Consejo de la

³⁷ Este término no es homologable con el de la economía informal utilizado por la OIT.

³⁸ A partir de 2004, desde los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se han diversificado políticas públicas vinculadas con la economía social y el trabajo asociativo como estrategias de generación de “inclusión social” y empleo. Una serie de políticas estuvieron destinadas a la puesta en marcha de emprendimientos productivos, entre los cuales el Plan “Manos a la Obra” se diseñó con el propósito de “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local”. Desde este marco, el Estado se posicionaba como un agente generador de empleos, a través de funciones de “promoción” de estos emprendimientos “asociativos”, buscando diferenciarse de las políticas sociales de carácter “focalizado” y “asistencial” que predominaron en la década neoliberal (Partenio, 2016).

³⁹ En este estudio se toman como referencia las investigaciones antropológicas sobre el campo de la “economía popular” de Fernández Álvarez (2018), además de una lectura minuciosa de los documentos producidos por los mismos actores.

⁴⁰ Disertación de Valdovinos Oscar, en el marco de la Asamblea Popular del Pensamiento Emancipatorio, “Debatir para construir: Hacia el II tomo del proyecto nacional”, Comp. Salerno Ercolani, Nicolás, Buenos Aires, Ciccus, 2015, pág. 139.

⁴¹ De acuerdo con el artículo 2º, su objeto es “promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular (...) con fundamento en las garantías otorgadas al trabajo en sus diversas formas por el artículo 14 bis”.

Economía Popular y el Salario Social Complementario,⁴² junto con un Registro Nacional de la Economía Popular (RENATEP).⁴³ A la vez, mediante la Ley N° 25.865, que crea la categoría tributaria del “monotributo social” y el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), se protege a las personas que están realizando una única actividad productiva y ven dificultada su inserción en la economía formal por estar en una situación de vulnerabilidad social. Uno de los objetivos más importantes de la normativa es el de brindar acceso a una obra social (aunque en condiciones menos beneficiosas que los trabajadores en relación de dependencia, ya que en muchos casos los destinatarios deben abonar un monto adicional por la prestación del servicio médico) y el acceso a una futura jubilación vía la realización de aportes (prestación que estará en el orden de la jubilación mínima). Estas normas dan cuenta de cómo la economía popular va construyendo una vía legítima de reconocimiento y protección de derechos laborales.

Asimismo, los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular poseen una institucionalidad propia en la medida que tiene representación colectiva⁴⁴ y canales de negociación con el Estado, a través de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo de la Nación.

Respecto específicamente de la temática en estudio, la citada normativa nada aporta acerca de derechos y obligaciones de los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular, ni tampoco se manifiesta acerca de la prevención o el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo. Sin embargo, corresponde destacar que las organizaciones sociales y algunas centrales sindicales, atentas a su particular modalidad de afiliación directa de trabajadores y trabajadoras y de organizaciones barriales, han desarrollado acciones orientadas hacia la sensibilización y capacitación en materia de detección, prevención y protección de la violencia y el acoso en el trabajo y, también, en el resto de la vida cotidiana (doméstica y barrial).⁴⁵ En efecto, las organizaciones sociales de la economía popular cuentan con mecanismos propios de abordaje de la violencia (por ejemplo, un protocolo de actuación en caso de violencia dentro de la organización) o mecanismos de acompañamiento dirigidos a víctimas de violencia.

La Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la OIT también se refiere a los trabajadores y trabajadoras “cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas”. En Argentina, los mecanismos de protección contra el denominado trabajo no registrado o parcialmente registrado son la inspección y fiscalización del trabajo,⁴⁶ que constituyen un conjunto de acciones impulsadas por las autoridades laborales locales y por la autoridad nacional, que cuentan con vía judicial de resolución y cuyos objetivos son desalentar o sancionar los casos de fraude a la ley, en tanto se busca el reconocimiento de los derechos laborales.

42 Art. 3° de la Ley N° 27.345. Actualmente, el salario social complementario fue absorbido por el “Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo”, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Para mayores detalles, véase: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

43 Art. 6° de la Ley N° 27.345 de Emergencia Pública.

44 Mediante la Confederación de la Economía Popular (CTEP) y la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

45 Por ejemplo, la Federación Nacional Territorial conformada por organizaciones territoriales y barriales que forma parte de la CTA Autónoma.

46 Este tema se desarrolla en el punto D. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN del presente documento.

a.7. Zonas urbanas y rurales. Artículo 2° 2)

Bajo este título se contemplan todas aquellas normas aplicables a la economía formal, ya sea en el ámbito público y el ámbito privado, y en la economía informal. En relación con el tópico de las zonas, la normativa laboral de Argentina no modifica su aplicación según se trate de zonas urbanas o rurales. Tal como se manifiesta al comienzo de este párrafo, el trabajo se regula legalmente según se trate del ámbito privado o el ámbito público, ya sea que se trate del territorio nacional, provincial o municipal y es alcanzado por una cobertura para todas las actividades.

Luego, y sin perjuicio de lo descrito, se destaca en particular que el trabajo agrario se encuentra regulado de manera específica por la Ley N° 26.727 del Régimen de trabajo agrario. Este estatuto es el encargado de establecer las condiciones en las que deberá desarrollarse el trabajo en la actividad agraria. También debe aclararse que la norma no aborda la violencia y el acoso en el trabajo y que, en materia de discriminación, descansa en la aplicación subsidiaria de las disposiciones de la LCT y de las normas internacionales.

b. Ámbito espacial. Artículo 3° del C190

El ámbito de aplicación territorial está definido en el artículo 3° del C190 que estipula: “El presente Convenio se aplica a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo: a) en el lugar de trabajo, inclusive en los espacios públicos y privados cuando son un lugar de trabajo; b) en los lugares donde se paga al trabajador, donde éste toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios; c) en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo; d) en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación; e) en el alojamiento proporcionado por el empleador, y f) en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo”.

Si bien no existe una ley que establezca una protección específica por violencia y acoso en el mundo del trabajo, las protecciones que sí prevé la ley para las personas que trabajan en relación de dependencia alcanzan a todos los espacios en los que se desarrolla la relación de trabajo, es decir que se contemplan los supuestos previstos en los apartados (a), (b), (c) y (e) del artículo 3°. Mientras que, en relación con el apartado (f), la protección prevista se otorga en materia de cobertura prestacional por accidentes que ocurren en los trayectos recorridos desde el domicilio hasta el lugar de trabajo.⁴⁷

Por otra parte, no existe una norma que contemple la protección contra la violencia y el acoso ejercidos en el marco de las comunicaciones relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Sobre este punto, se debe mencionar que se ha verificado el tratamiento de tal problemática en instrumentos de negociación colectiva. Por ejemplo, se puede citar el caso del “Protocolo de actuación para la prevención, orientación, abordaje y erradicación de la violencia de

⁴⁷ Se profundizará la temática en el título D. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN. Artículos 7°, 8° y 9° del C190.

género en el ámbito laboral de la Administración pública nacional”,⁴⁸, el cual comprende a los actos de violencia producidos “a través de cualquier medio de comunicación escrito, oral, audiovisual, digital, cibernético o electrónico”.

c. Otras normas de incidencia en el mundo del trabajo

Existen otras normas que, aunque no son de estricto carácter laboral, son igualmente aplicables a las personas que trabajan, a la vez que brindan interesantes herramientas para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

La ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, por ejemplo, aborda específicamente los casos de violencia que pueden sufrir las mujeres en el trabajo. En efecto, no solo define qué es “violencia laboral” (art. 6°), sino que también establece el procedimiento que deberá llevarse a cabo en el ámbito administrativo y judicial para garantizar un adecuado abordaje de la violencia, que proteja tanto a la víctima como a los testigos, y abogue por la aplicación de mecanismos procedimentales específicos (título III de la ley).

Respecto de la definición de violencia laboral, tal como se explicitara en el título A. DEFINICIONES del presente capítulo, la ley nada aporta respecto de la situación contractual de la trabajadora que sea víctima de violencia laboral, por lo tanto, sus disposiciones son aplicables a las trabajadoras que se desempeñen en el ámbito público o privado, en la economía formal e informal, en zonas urbanas o rurales, y cualquiera sea la forma que adopte el trabajo (es decir que cubre tanto formas típicas como atípicas).

Si bien esta ley estaría en línea con el C190, su principal limitación o, en otras palabras, la brecha detectada entre ambos instrumentos, consiste en que, respecto de los lineamientos del Convenio, se observa que la norma solo es aplicable y de manera exclusiva sobre las mujeres.

Otra ley que comprende a las personas que trabajan es la Ley N° 23.592 de Actos discriminatorios, cuyo texto ordena adoptar medidas para quienes arbitrariamente impidan el pleno ejercicio de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución de la Nación. Esta norma es de aplicación universal, de modo que sus disposiciones se extienden al mundo del trabajo, sin limitaciones.

En materia de violencia y acoso sexual, el Código Penal de la Nación tipifica el delito que se cometiere contra la integridad sexual de una persona “cuando mediare violencia, amenaza, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, o de poder, o aprovechándose de que la víctima por cualquier causa no haya podido consentir libremente la acción”.⁴⁹ De la cita se desprende que, una vez más, no existen limitaciones respecto del ámbito personal o espacial en el que se comete el delito, mientras que, sin perjuicio de ello, y tratándose de una norma penal, se observa que se limita a tipificar el delito y establecer la pena para quien resultare culpable de su comisión.

⁴⁸ El Protocolo fue emitido en 2019 por resolución de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), órgano bipartito creado por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Puede consultarse en: [Ghttps://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_resolucion_n_170-19_protocolo_de_actuacion_violencia_de_genero.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_resolucion_n_170-19_protocolo_de_actuacion_violencia_de_genero.pdf)

⁴⁹ Artículos 119 y 120 del Código Penal de la Nación.

d. Conclusiones

Según surge de lo expuesto, es evidente que la normativa laboral nacional es insuficiente en comparación con la protección que exigen los artículos 2º y 3º del C190. En principio, porque no existe una norma específica que aborde el tratamiento de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. En consecuencia, esta ausencia de regulación específica obliga a remitirse a otras normas, ya no de orden estrictamente laboral, que, si bien brindan herramientas potentes para el abordaje de la violencia y el acoso (por ejemplo, la Ley N° 26.485), de ningún modo alcanzan a proteger a todas las personas ni en todos los espacios, que la norma internacional prevé.

Brechas detectadas

Como resultado del análisis comparativo desarrollado entre el C190 y su R206 complementaria frente a los instrumentos del derecho interno de Argentina, surgen las siguientes observaciones.

1. Las normas que regulan las relaciones laborales 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.

C. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículos 4º, 5º y 6º del C190

El Convenio, complementado por la R206, presenta un título dedicado específicamente a los principios fundamentales que los Miembros deberán considerar con el fin de alcanzar la regulación para la prevención y el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Un eje destacable de este título es que se obliga a adoptar un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta las consideraciones de género, que deberán primar en las medidas a adoptar, en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

En este sentido, de acuerdo con la información analizada, se ha relevado una serie de políticas públicas aplicadas y un conjunto de acciones impulsadas desde los propios actores del mundo del trabajo, como asociaciones sindicales, empleadores o sus organizaciones representativas, de los ámbitos de la negociación colectiva y la academia, que pueden contribuir a la adopción del enfoque requerido.

*α. Enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género.
Artículo 4º del C190*

El artículo 4º, párrafo 1) establece que “Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso”, en tanto el párrafo 2) establece que “Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”. Por su parte, la R206, en el párrafo 2), destaca que el enfoque –inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género en el mundo del trabajo– deberá estar presente en la legislación y en las políticas relativas al trabajo y el empleo, la seguridad y la salud, la igualdad y la no discriminación y en el derecho penal, según proceda.

El primer apartado del artículo 4º, párrafo 2) establece que todo Miembro deberá “Prohibir legalmente la violencia y el acoso”. Al respecto, no se advierte en el derecho interno ninguna legislación que prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, tal como lo establece y solicita el Convenio. Sin embargo, sí existe legislación que prevé protección para las víctimas de violencia y acoso en el trabajo (por ejemplo, en la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres), o que protegen la integridad psicofísica de las personas que trabajan (por ejemplo, el art. 75 de la LCT). También, tal como se desarrollará más adelante, existen antecedentes jurisprudenciales que han sabido brindar protección a las víctimas de violencia y acoso en el trabajo.

Con miras a la adopción de las medidas que prevé este artículo (apartados (b) a (h) del párrafo 2), se detectan diversas políticas públicas y acciones impulsadas desde distintos organismos estatales y desde la negociación colectiva, que abordan la violencia y el acoso, y que tienen en cuenta las consideraciones de género. Del mismo modo, también se han identificado notables avances emprendidos desde el ámbito universitario y académico, con el fin de impulsar acciones de formación que ayuden a construir un abordaje integral de la problemática.

α.1. Institucionalidad y políticas públicas. Artículo 4º 2)

α.1.i. Administración pública nacional

α.1.i.i. Políticas de abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo

En el artículo 4º, párrafo 2º, apartado b) del C190 se establece que los Miembros deberán “velar porque las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso”, mientras que el apartado c) se refiere a la adopción de una estrategia integral para prevenir y combatir la violencia y el acoso.

En línea con estos mandatos, es necesario subrayar que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) ha sido pionero en la implementación de políticas para el abordaje de la violencia laboral. De hecho, en 2007, se crea la Coordinación de

Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) con el objetivo de transversalizar la perspectiva de género hacia todas las políticas del Ministerio. Entre las acciones más relevantes, se destaca la creación de la Oficina de Asesoramiento sobre la Violencia Laboral (OAVL),⁵⁰ cuyo objetivo es recibir denuncias y brindar asesoramiento y contención a trabajadores y trabajadoras del sector privado que sufran situaciones de violencia laboral (de acuerdo con el apartado e) del artículo 4º 2) del Convenio); articular acciones con sindicatos y organizaciones de empleadores para prevenir e intervenir ante situaciones de violencia laboral; y desarrollar un Observatorio basado en estadísticas que se elaboran en función de las denuncias efectuadas ante la Oficina⁵¹ (de acuerdo con el art. 4º, párrafo 2., apartado d).

Otro espacio creado para el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo lo constituye la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO). Este organismo se conforma como un espacio de diálogo tripartito, que se suma al ámbito de la negociación colectiva, de discusión y articulación de políticas para prevenir y erradicar la violencia, y para promover la igualdad de oportunidades (de acuerdo con el art. 4º, párrafo 3) del Convenio).

Un poco más tarde, en 2011, se conforma la Red Federal de Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades provinciales. Esta Red Federal de CTIO se constituye como una de las políticas más potentes de articulación entre el Estado nacional y los estados provinciales, destinada al abordaje de la violencia y el acoso laboral, y a difundir las políticas de igualdad y no discriminación.⁵²

Más recientemente se creó, dentro de la estructura del MTEySS, la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral, cuya función principal es la de incorporar y transversalizar la perspectiva de género sobre todas las políticas que se impulsen desde la cartera laboral. También será el área encargada de impulsar la implementación de los lineamientos del C190 en las políticas de trabajo y empleo, a la vez que liderará la discusión tripartita para alcanzar su cumplimiento.

Según información recabada en las entrevistas con las representantes del organismo, se está trabajando en la implementación de líneas de acción bajo un esquema articulado entre las distintas áreas del Ministerio, y en conjunto con organismos estatales como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, entre otros. Desde estas acciones se proyecta la creación de una Comisión interministerial que diseñe la redacción de una ley de violencia y acoso laboral, bajo los lineamientos del Convenio. Asimismo, las políticas de articulación entre ministerios estarán orientadas a tareas de capacitación y sensibilización en la temática, y al abordaje de la problemática en el ámbito público. Esto último, se piensa conjuntamente con la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

50 Resolución N° 5/2007 del MTEySS.

51 Con ámbito territorial en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), conformada por la CABA y por veinticuatro municipios de la provincia de Buenos Aires que la rodean.

52 Desde su creación, la Red Federal de CTIO se ha abocado a tareas de formación y capacitación para la prevención de la discriminación en el ámbito laboral, dirigidas a los actores sociales y a la ciudadanía. Se destacan, también, publicaciones y actividades orientadas a la conciliación del trabajo y la familia, y a las políticas públicas de cuidados. (Para mayor información, véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/igualdad>). A la vez, cada CTIO provincial tiene una agenda propia desde donde se impulsan actividades y políticas públicas coordinadas con las carteras laborales provinciales.

A la vez, desde la Subsecretaría, se proyecta la implementación de un plan de abordaje integral de la violencia y el acoso laboral a través de la Red Federal de CTIO. Con esta finalidad, las líneas de abordaje serán: el C190, buenas prácticas sindicales y empresariales, nuevas formas de trabajo, articulación territorial, y capacitación y formación profesional. Uno de los principales objetivos del plan de trabajo hacia 2021, será descubrir los puntos críticos acerca de la igualdad de oportunidades, mediante el diálogo tripartito entre las empresas, los sindicatos y el Estado, en las distintas regiones del país. El objetivo de estas acciones es generar herramientas eficaces que permitan instalar el trabajo decente y libre de violencias.

Otro espacio de articulación entre el Estado nacional y las provincias lo conforma el Consejo Federal del Trabajo, el cual, bajo la coordinación del MTEySS,⁵³ cuenta con una Comisión de género. También, dentro del plan impulsado por la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral, se proyecta una activa participación de la Comisión durante las próximas reuniones.

La tercera línea de acción de políticas de articulación con las provincias la conforma el trabajo mancomunado de las Agencias Territoriales y las Oficinas de Empleo (ambas dependientes del MTEySS), que actúan como canales directos para la aplicación y el acceso a las políticas nacionales en todo el territorio nacional. Desde este enmarque, se proyecta crear una Red de oficinas para el asesoramiento de violencia laboral y extender la capacidad de acción de la OAVL más allá de la región del AMBA.

Sobre este punto, es necesario aclarar que las acciones y políticas proyectadas por la Subsecretaría de Políticas de Inclusión al Mundo Laboral son de reciente o próxima aplicación, de modo tal que aún no es posible evaluar sus resultados o su eficacia. De todos modos, corresponde informar su pronta aplicación debido a la relevancia que ellas representan de cara a la implementación de los lineamientos del Convenio.

Por último, desde el área de Empleo del MTEySS también se destaca una serie de acciones destinadas a impulsar la inserción laboral de las poblaciones consideradas vulnerables,⁵⁴ entre las que se encuentran mujeres víctimas de violencia doméstica, las víctimas de prácticas de explotación sexual o en situación de vulnerabilidad vinculada a la prostitución, y personas pertenecientes al colectivo LGBTI+.

⁵³ Creado hace más de 20 años por el Pacto Federal del Trabajo por la Ley N° 25.212, el CFT congrega a las autoridades administrativas del trabajo de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde allí se impulsan políticas generales en materia de trabajo y empleo bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad.

⁵⁴ El Seguro de Capacitación y Empleo es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo, diseñado para apoyar a las personas en la búsqueda activa de un empleo mediante la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. El Seguro prevé la percepción de una prestación monetaria mensual, a lo largo de 24 meses, mientras las personas actualizan sus competencias laborales mediante la finalización de sus estudios primarios y secundarios, realizando cursos de formación profesional y/o emprendimientos de empleo independiente, u otros programas de empleo. A la vez, el tiempo de permanencia en el Seguro (siempre que no se acrediten aportes o montos por remuneraciones) será computado para una futura jubilación y su prestación es compatible con la percepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AE).

En suma, a partir del relevamiento de información efectuado acerca de las políticas impulsadas desde el MTEySS, se advierte la existencia de programas y acciones que promueven un enfoque integrado que tiene incidencia en el mundo del trabajo y el empleo. Sin embargo, también corresponde realizar algunas observaciones que, de considerarse, podrían impactar en favor de una mayor efectividad de las políticas.

En primer lugar, no se advierte una plena articulación entre las distintas áreas del Ministerio. Por ejemplo, se verifica escasa comunicación entre la OAVL y el área de inspección, cuando se detectan probables casos de violencia laboral en establecimientos. Otro caso es que no existe comunicación entre la OAVL y el Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares,⁵⁵ de modo tal que no se verifica un registro de los casos de violencia o acoso que llegan al Tribunal. Tampoco existe vinculación entre la OAVL y el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria –el SeCLO–,⁵⁶ cuando se inicia un trámite por acoso laboral (aun cuando el formulario de inicio del reclamo prevé una categoría por “Acoso Laboral”). En otras palabras, lo que se marca como hallazgo para pensar en mejoras que urge instalar es que la OAVL, en definitiva, no toma conocimiento cabal acerca de la totalidad de los casos que llegan al Ministerio debidos a situaciones de violencia y acoso en el trabajo.

En segundo lugar, se detectó escasa capacitación en violencia y acoso de parte del personal que se desempeña en las distintas áreas del MTEySS, lo que representa un severo obstáculo para la efectiva implementación de políticas de prevención y abordaje de la problemática.

a.1.i.ii. Políticas de abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo, que toman en cuenta las consideraciones de género

Además de las acciones del MTEySS, corresponde mencionar los programas impulsados por otros organismos gubernamentales que si bien no son autoridad de aplicación en materia de trabajo y empleo, sí alcanzan impacto en la implementación de políticas de igualdad en el empleo y no discriminación, y sobre los abordajes de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con perspectiva de género.

En efecto, el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD), de reciente creación,⁵⁷ puso en marcha el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Razones de Género, definido por sus responsables como un plan integral que se propone abordar de manera participativa, federal, multiagencial, transversal e interseccional la problemática de la violencia contra las mujeres y las personas LGBTI+. En este Plan Nacional, se inscriben los programas orientados a fortalecer la institucionalidad de género y diversidad en todos los niveles y organismos de gobierno, así como en las organizaciones de la sociedad civil.

⁵⁵ Se trata del ámbito en el que se dirimen los conflictos que se derivan de las relaciones de trabajo regladas por la Ley N° 26.844 del Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares (Título XII de la ley).
⁵⁶ El SeCLO, creado mediante la Ley N° 24.635, es el ámbito de conciliación previa y obligatoria, por el que debe transitar todo trabajador o trabajadora que desee iniciar una acción judicial con motivo de un reclamo laboral. El SeCLO depende del MTEySS.

⁵⁷ Decreto N° 7/2019 que modifica la Ley de Ministerios N° 22.520 (texto ordenado por Decreto N° 438 del 12 de marzo de 1992) y sus modificatorias.

En línea con sus acciones, se elaboró el programa “Igualar”,⁵⁸ que pretende abordar las desigualdades en el mundo del trabajo mediante el diseño, implementación y coordinación de políticas públicas cuyo objetivo sea promover mayores estándares de igualdad en el trabajo, en el empleo y en la producción. Tanto el programa como las políticas diseñadas están destinados al sector público, al sector privado y a la economía formal e informal. Si bien se debe comunicar que el poco tiempo transcurrido desde la presentación del programa impide evaluar su aplicación y los posibles progresos que se hayan producido, sí, es posible poner de relieve que la efectividad de las acciones que implementa requerirá de una fuerte articulación con otros ministerios y, en particular, con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, quien representa la autoridad competente primaria en materia de trabajo y empleo.

Respecto de la asistencia a personas que hayan sido o son víctimas de violencia de género, el programa “Potenciar Trabajo”,⁵⁹ cuyo fin es promover la inserción laboral, asigna un salario social complementario correspondiente al 50% del salario mínimo vital y móvil, y pone a disposición de las personas beneficiarias un módulo de formación y otro de inserción laboral. A ello se suma el programa “Acompañar”,⁶⁰ que otorga el acceso a una prestación económica, con el propósito de generar un piso de autonomía económica a las personas que son víctimas de violencia por motivos de género. También se creó la Ley N° 27.452, Régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes, que establece un ingreso mensual para hijos e hijas de personas condenadas por la comisión de delitos motivados en violencia por razones de género y de hijos e hijas de personas fallecidas a causa de violencia intrafamiliar y/o de género.⁶¹

Otra acción con impacto sobre el abordaje de la perspectiva de género en las políticas de trabajo y empleo la constituye la Resolución General N° 34/2020 dictada por la Inspección General de Justicia (IGJ).⁶² En ella se establece la obligación de ciertos tipos de personas jurídicas, entre ellas las asociaciones civiles (tipología que suelen adoptar las organizaciones de empleadores), de contar en su órgano de administración –y en su caso en el órgano de fiscalización– con una composición que respete la paridad de género, previendo, como mínimo, la presencia de un tercio de mujeres. Esto implica que la resolución permite exigir a las cámaras empresarias una composición paritaria en sus órganos de gobierno.

En relación con los mecanismos de control y seguimiento (apartado d), párrafo 2° del artículo 4°), existen distintas oficinas gubernamentales que cuentan con observatorios de violencia laboral y/o discriminación en el acceso al mercado de trabajo. En el ámbito del MTEySS, por ejemplo, la OAVL cuenta con un Observatorio de violencia laboral y la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales incluye entre sus acciones la realización de estudios y la

58 Son objetivos del Programa: impulsar la participación de mujeres y personas LGBTI+ en el mundo del trabajo; abordar las segmentaciones verticales y horizontales en el mundo del trabajo y en las organizaciones de representación de intereses colectivos; promover la reducción de las violencias en el trabajo y transversalizar el enfoque de género en las políticas y normas. Sobre la base de estas acciones, se pretende trabajar con los sectores empresario, sindical, de la economía social, solidaria y de la economía popular, y del sector público. El Programa se crea mediante la Resolución N° 220/2020 del MMGyD.

59 La línea destinada a las víctimas de violencia de género es ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en articulación con el MMGyD.

60 Creado por Decreto N° 734/2020.

61 Ambos programas son ejecutados por el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.

62 Se trata de un Organismo público con competencia para la inscripción, el registro y la fiscalización de personas jurídicas, con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

confección de informes sobre las brechas detectadas en el acceso al mercado de trabajo, las brechas salariales y las condiciones laborales según el género. Por otra parte, el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo, que desarrolla sus tareas bajo la órbita de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, elabora informes sobre los riesgos del trabajo diferenciando su impacto y consecuencias según la pertenencia de género de las personas. Por último, en el ámbito del MMGyD, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) confecciona los Boletines de Género, en tanto, la Dirección de Economía, Igualdad y Género, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, elabora informes que analizan las brechas que se presentan en el acceso al mercado de trabajo en el caso de las mujeres y las diversidades sexuales.

a.1.ii. Acciones impulsadas desde el Poder Judicial de la Nación

Si bien las acciones impulsadas desde el Poder Judicial no se dedican específicamente a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, se destacan medidas orientadas a la creación de organismos que abordan temas de violencia por razones de género, cuyo fin es fortalecer el acceso a la justicia.

En primer lugar, puede mencionarse la creación de dos oficinas cuya trascendencia es insoslayable por estar incluidas dentro del ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN). Una de ellas es la Oficina de Violencia Doméstica (OVD), creada en 2006, con el objeto de facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas afectadas por hechos de violencia doméstica que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. El otro organismo es la Oficina de la Mujer (OM), cuyo objetivo es impulsar, en la esfera del Poder Judicial, un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, a fin de alcanzar la equidad de género, tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabajan en él.

También dentro de los ministerios públicos se han creado organismos vinculados con la problemática de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Dentro del Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF), por ejemplo, existe la Dirección de Políticas de Género⁶³ y la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM)⁶⁴ y, dentro del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, se creó, en 2007, la Comisión de Temática de Género.⁶⁵ Este tipo de instituciones se replica a nivel de cada jurisdicción provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que la organización de los poderes judiciales y los ministerios públicos es local.

⁶³ Su objetivo es “incorporar la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas públicas con el fin de eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer, en observancia de las obligaciones suscriptas por el Estado argentino, al tiempo que adopta medidas con perspectiva de género para mitigar las desigualdades en las políticas internas de acceso y permanencia de las mujeres dentro del Ministerio Público Fiscal y la remoción de obstáculos que impiden a las mujeres víctimas de violencia el acceso efectivo a mecanismos judiciales eficaces y respetuosos de sus derechos”. Para más detalles, véase: <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/>.

⁶⁴ Su objetivo es “seleccionar y desplegar estrategias de investigación sobre los fenómenos criminales atravesados por las diferentes clases de violencia contra las mujeres y, al mismo tiempo, trabajar sobre los modos en que sus distintas manifestaciones afectan a otros grupos en situación de vulnerabilidad por razón de su orientación sexual e identidad de género”. Para más detalles, véase: <https://www.mpf.gob.ar/ufem/#>

⁶⁵ Su misión es favorecer la implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género, en particular, en los casos vinculados con mujeres víctimas de violencia o en conflicto con la ley penal.

a.1.iii. Políticas y programas impulsados por las provincias, para el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo

Sobre el estado de la normativa en las jurisdicciones provinciales, las entrevistas⁶⁶ con actores claves en la promoción y el desarrollo de políticas públicas han demostrado, en provincias de gran densidad demográfica,⁶⁷ una marcada decisión de abordar la prevención, sanción y erradicación de la violencia por razones de género, incluida la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, mediante adhesiones a leyes nacionales y la implementación de políticas públicas, legislativas y sistemas específicos.⁶⁸ En particular, se destacan los trabajos de capacitación y formación para la igualdad y no discriminación, donde se incluye la perspectiva de género, a través de la reglamentación provincial, ciertas políticas de articulación interministerial y la suscripción de convenios de trabajo con las universidades nacionales que tienen asiento en territorio de las provincias.

En relación con los cupos laborales por género, también se han aprobado leyes de paridad de género que cuentan con diferentes alcances según la provincia. Así se destaca la iniciativa impulsada por la provincia de Buenos Aires, donde se ha conformado una Comisión mixta de seguimiento del cumplimiento del cupo laboral travesti-trans y se creó un registro para realizar el seguimiento de sus acciones.

Una mención especial merecen las provincias de Salta y Jujuy, ya que ambas son parte de la Iniciativa Spotlight orientada a eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. En el caso de la provincia de Salta, declarada actualmente en emergencia debido a la alta incidencia de violencia por razones de género, se observa, desde su inclusión en la Iniciativa Spotlight a inicios de 2020, un marcado avance en la implementación de políticas públicas destinadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia por razones de género, con especial dedicación a la multiculturalidad presente a lo largo del territorio de la provincia.

Luego, como políticas destacadas, que tienen incidencia en el mundo del trabajo, se identifican: la aprobación de la Ley provincial N° 7888 que adhiere a la definición de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo; la creación de un Observatorio de violencia integrado por representantes del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las universidades y las organizaciones sociales; y la promoción de capacitaciones y talleres de acuerdo con lo que estipula la Ley N° 27.499 Ley Micaela de Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres. Además, se han generado mesas de diálogo con entidades sindicales, representantes empresariales y con organizaciones sociales, donde se trabajó en un compromiso con la “Igualdad” y una guía de acción para delegados y delegadas sindicales. En el ámbito público provincial, actualmente se está trabajando en el diseño de un protocolo de actuación para casos de violencia.

⁶⁶ Se entrevistó a referentes del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y de la Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Trabajo de la Provincia de Córdoba, la Subsecretaría de Trabajo y Empleo de la Provincia de Santa Fe, la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Salta y el Consejo provincial de la mujer e igualdad de género de la provincia de Jujuy.

⁶⁷ Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

⁶⁸ En la provincia de Buenos Aires: compendio de normas de abordaje de la violencia en razón del género, disponible en: <http://www.scba.gov.ar/servicios/registroviolencia2.asp>. En la provincia de Santa Fe: Ley provincial N° 13.348 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En la provincia de Córdoba: Ley provincial N° 10.401 de Protección integral a las víctimas de violencia, a la mujer por cuestión de género, en el marco procesal, administrativo y jurisdiccional.

En el caso de la provincia de Jujuy, se aprobó, mediante el Decreto provincial N° 366/2020, el protocolo de actuación para casos de violencia laboral, en tanto se constituyó como autoridad de aplicación el Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género. El ámbito de injerencia de este protocolo es el de las relaciones laborales vinculadas con el sector público y su objetivo es propiciar ambientes libres de discriminación y violencia. También se creó un espacio llamado Centro de Atención Integral a la diversidad para la inserción y acompañamiento en casos de violencia y acoso a personas LGBTI+ en el mundo del trabajo, que presenta entre sus objetivos el de incorporar protocolos para la implementación y monitoreo del cumplimiento del cupo trans. En materia de capacitación y formación, mediante la Ley provincial N° 6140/2019, se adhiere a la Ley Micaela, que se implementó para funcionarios y personas que trabajan en el Poder Ejecutivo de la provincia.

a.2. La participación de los actores sociales y el desarrollo de la negociación colectiva

El título III del C190 asigna un rol fundamental, complementario al de los gobiernos, a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y a la negociación colectiva, en tanto se trata de un proceso de diálogo social que permite adecuar y ampliar las protecciones y la organización del trabajo a la actividad, al oficio y/o profesión, y a la empresa.

En ese sentido, el artículo 4° del Convenio expresamente establece la obligación de los Estados de consultar a los sindicatos y organizaciones representativas de los empleadores en cada oportunidad en que se adopte el enfoque inclusivo, integrado, que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, al tiempo que deben reconocerse funciones y atribuciones diferentes y complementarias de los gobiernos, trabajadores y empleadores “teniendo en cuenta la naturaleza y el alcance variables de sus responsabilidades respectivas” (art. 4° párr. 3).

De este modo, el C190 ratifica el principio del tripartismo y la consulta como metodología para la adopción de medidas que promuevan la erradicación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. En esta línea de trabajo, Argentina tiene ratificado el C144 sobre la consulta tripartita, y exhibe una importante trayectoria en cuanto a su ejercicio, lo que habilita varias opciones para el cumplimiento del mandato que emana del convenio que está bajo estudio. Dan cuenta de ello, sendos espacios que están institucionalizados y activos, como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil,⁶⁹ la Comisión Nacional de Trabajo Agrario,⁷⁰ la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares,⁷¹ así como otro organismo más amplio en cuanto a integración y competencias, que ha cobrado reciente impulso por parte del Poder Ejecutivo. En este caso, se trata del Consejo Económico y Social,⁷² un órgano colegiado y de participación ciudadana que propone reunir a trabajadores, empresarios y representantes del sistema académico, científico y de la sociedad civil para impulsar el diálogo y la búsqueda de consensos sobre prioridades estratégicas.⁷³ También existen otras instancias particularmente orientadas a atender la temática vinculada con los ejes que aborda el C190, como la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO), a la que ya se hizo referencia en el presente informe.

⁶⁹ Según la Ley N° 24.013.

⁷⁰ Ley N° 26.727.

⁷¹ Ley N° 26.844.

⁷² Decreto N° 124/21.

⁷³ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/consejo>

Adicionalmente, el artículo 5° del C190 retoma y reafirma la obligación de los Estados de “respetar, promover y llevar a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, con el fin de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Desde este marco, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva forman parte de ese haz de derechos fundamentales.

En efecto, en Argentina, el derecho a la libertad de asociación y a la celebración de convenios colectivos tiene sustento expreso en la Constitución de la Nación y, a la vez, estos derechos se ven complementados con las normas internacionales incorporadas al derecho interno con jerarquía constitucional o suprallegal. En particular, se destacan las normas de la OIT contenidas en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

El derecho a la negociación colectiva está reglamentado para el sector privado en la Ley N° 14.250 de las Convenciones colectivas de trabajo, que reconoce la eficacia normativa y personal de lo pactado en los convenios colectivos de trabajo homologados por la autoridad laboral, y en la Ley N° 23.546 sobre procedimiento. La eficacia normativa implica que lo pactado integra las condiciones de trabajo al igual que cualquier otra norma jurídica, mientras que la eficacia personal general significa que el instrumento de regulación cubre a todos los trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras comprendidos en su ámbito, independientemente de que estos tengan una afiliación efectiva a las organizaciones firmantes. El alcance del convenio se complementa con el principio de ultraactividad, es decir, con aquellas cláusulas negociadas que se seguirán aplicando hasta tanto se negocie un nuevo convenio.

Por otra parte, el régimen de trabajo agrario (Ley N° 26.727) y aquel aplicable al personal de casas particulares (Ley N° 26.844) cuentan con espacios tripartitos específicos de discusión para la fijación de las condiciones de trabajo. En tanto, en el ámbito público, la negociación colectiva está regulada por la Ley N° 24.185 de Convenciones colectivas de trabajo en la Administración pública y la Ley N° 23.929, que reconoce y reglamenta el derecho para los docentes de todos los niveles educativos.

A efectos de evidenciar la realidad actual que presenta la práctica de la negociación colectiva en Argentina y a fin de considerar su aptitud para incorporar el enfoque que el Convenio requiere, durante el relevamiento desarrollado, se abordó el análisis de un conjunto de acuerdos y convenios colectivos de trabajo homologados y registrados por la autoridad competente.⁷⁴

⁷⁴ Se relevaron instrumentos registrados y publicados en el buscador oficial de la web del MTEySS hasta el 15 de noviembre de 2020.

En relación con este aspecto del estudio, de manera preliminar corresponde advertir que la situación no resulta auspiciosa, al menos en lo que respecta a las relaciones laborales del sector privado. Más allá de algunos hallazgos concretos, se evidencia que la proporción de instrumentos con contenidos en la materia continúa siendo escasa y, en la mayoría de los casos, solo se trata de declaraciones de principios y compromisos generales que se hayan por sobre mecanismos y herramientas concretos que existen para brindar tutela integral de trabajadoras y trabajadores respecto de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

No obstante, se debe destacar el estado de situación en el caso de las personas que trabajan en el sector público donde, desde la óptica del diálogo social, se trata del ámbito más avanzado en la materia. Esta situación también comprende a docentes y no docentes de los diferentes niveles de la educación pública.

En ese sentido, el primer Convenio Colectivo General (CCTG) para la Administración pública nacional, registrado por el Decreto N° 66/99, ya contenía un título específico sobre la temática denominado “De la Igualdad de Oportunidades y de Trato”, en el que se destacan cláusulas con precisiones sobre el alcance de los términos “discriminación” (art. 132) y la expresa inclusión del compromiso asumido para la creación de una Comisión asesora bipartita para orientar y asesorar en la materia (art. 130).

Sobre esta base, en 2006, se creó en el propio CCTG, que reemplazó al de 1999, la Comisión de la Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), con el objetivo de velar por la promoción de la mujer trabajadora y de los agentes con discapacidad, y para accionar en pos de la erradicación de la violencia laboral. Todo ello, de acuerdo con el art. 75, inc. 22 de la CN, la Ley N° 22.431 del Sistema de protección integral de discapacitados, la Ley N° 23.179 de Aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Ley N° 24.632 de Aprobación de la Convención de Belém do Pará. Su principal función es adoptar las medidas necesarias para evitar y suprimir la discriminación laboral en todas sus formas y manifestaciones. Paralelamente, se previó la conformación de delegaciones de la CIOT en cada uno de los ministerios y organismos descentralizados Y, hasta el momento, son más de diez los ministerios y aproximadamente veinte organismos y entes descentralizados los que cuentan con delegaciones activas de la CIOT.

Probablemente impulsados por la experiencia señera del CCT de 2006, entre 2007 y 2010 se incluyeron cláusulas, instancias y herramientas similares a las descritas precedentemente, en acuerdos y convenios colectivos suscritos para la órbita de organismos descentralizados de la Administración pública nacional, como aquellos aplicables al personal de diferentes entes de control o gestión estatal.⁷⁵ Con posterioridad, otros se aplicaron a diversas categorías de trabajadores dependientes de empresas del Estado nacional, como las empresas que gestionan servicios ferroviarios de pasajeros y de cargas,⁷⁶ todos celebrados en el marco de la Ley N° 14.250 que comprende a estos organismos y empresas.

⁷⁵ CCT 1108/10, celebrado el 12/03/2007. ATE c. Autoridad Interjurisdiccional de los Ríos Limay, Neuquén y Negro: CCT 1400/11. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) c. APOPS, ATE UPCN, SECASFPI.

⁷⁶ CCT 1489/15 E, La Fraternidad c. Belgrano Cargas Logística SA.

Del análisis particular de los instrumentos seleccionados por su contenido en materia de equidad de género, violencia y acoso, se desprende que existe un predominio de acuerdos y convenios celebrados entre 2015 y 2019 para el nivel de la empresa. En relación con el contenido, se advierten cláusulas con declaraciones y compromisos sobre aplicación de principios en materia de no discriminación y promoción de igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres. Por ejemplo, la cláusula decimocuarta del CCT 755/18, aplicable al personal de aeronavegantes de entes privados, que establece: “Igualdad de Trato. Las partes acuerdan eliminar cualquier norma, medida o práctica que pudiera producir arbitrariamente un trato discriminatorio o desigual fundado en razones políticas, gremiales, de sexo, orientación o preferencia sexual, género, estado civil, edad, nacionalidad, raza, etnia, religión, discapacidad, caracteres físicos, como también respecto a cualquier otra acción, omisión, segregación, preferencia o exclusión que menoscabe o anule la igualdad de oportunidades y de trato, tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral. Ello de conformidad con lo establecido por la Ley N° 23.592”. También se han detectado cláusulas que promueven la erradicación de la violencia y el acoso laboral,⁷⁷ y mejoras en el régimen de licencias especiales para cuidados.⁷⁸

Desde la perspectiva de la integración de los sujetos colectivos de la negociación –quienes representan a trabajadores y trabajadoras, a empleadoras y empleadores– uno de los mayores desafíos está directamente vinculado con superar las dificultades persistentes de las mujeres y las personas LGBTI+ para acceder a los puestos de decisión dentro de sus respectivas organizaciones y a las restricciones que se continúan verificando a la hora de obtener un espacio en las mesas de discusión de los acuerdos y convenios colectivos.

En tal sentido, dentro el ordenamiento interno se destaca la reforma introducida a la Ley N° 23.551 sobre Régimen de Asociaciones Sindicales, por la Ley N° 25.674 conocida como “Ley de cupo sindical femenino”, que establece la obligación de incluir un porcentaje de mujeres dentro de los cargos electivos y representativos de la asociación sindical (se trata de un 30% o de un porcentaje menor que refleje la participación femenina en el universo de los trabajadores representados cuando no se alcanzare aquel porcentaje). Esta obligación también se extiende a la composición de las listas presentadas para las elecciones. Asimismo, la Ley N° 25.674 establece el deber de incorporar mujeres a la representación sindical en las unidades de negociación, en forma proporcional a la cantidad de trabajadoras de la rama o actividad comprendida en el ámbito de negociación, e indica que los acuerdos celebrados sin su intervención no serán oponibles a las trabajadoras, salvo cuando fijen condiciones más beneficiosas. Sobre el efectivo cumplimiento de este mandato se avanzará más adelante, aunque se debe adelantar que su acatamiento es proporcionalmente bajo.

⁷⁷ CCT 756/19 Asociación de Prensa de Santa Fe, Sociedad de Prensa de Rosario y Radio y TV Santafesina SE; CCT 741/2016 FEDERACIÓN DE OBREROS Y EMPLEADOS DE LA INDUSTRIA DEL PAPEL, CARTÓN Y QUÍMICOS). Cámara Argentina de Fabricantes de Productos Abrasivos.

⁷⁸ Acuerdo 825/19 SINDICATO ARGENTINO DE TELEVISIÓN, SERVICIOS AUDIOVISUALES, INTERACTIVOS Y DE DATOS (S.A.T.S.A.I.D.) MTV NETWORKS ARGENTINA S.R.L.; TELEVISIÓN FEDERAL S.A. TELEFE; CCT 1610/19 Sindicato La Fraternidad c. Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE).

En el ámbito empresarial, la regla del cupo femenino para la integración de los órganos de dirección o en unidades de negociación paritaria directamente no es replicada. Si bien puede afirmarse que podría derivarse de la CEDAW (que ostenta rango constitucional) y de la Ley N° 26.485 entre otras normas antidiscriminatorias, lo que ocurre es que al no existir una norma que específicamente lo ordene, el cupo femenino que debería respetarse en la representación empresarial, en la realidad, no se evidencia.

Como complemento de la regulación general en materia de negociación colectiva, se debe subrayar el contenido del Decreto N° 1011/10, reglamentario de la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, que al referirse al alcance del concepto de “violencia laboral contra las mujeres” previsto en el inciso c) del artículo 6°, destaca que: “En oportunidad de celebrarse o modificarse una norma convencional, en el marco de la negociación colectiva del trabajo, las partes contratantes tomarán en consideración los principios protectorios que por razón de género se tutelan en la presente normativa legal, a fin de asegurar mecanismos orientados a abordar la problemática de la violencia en el trabajo”. Este punto es muy importante porque como mandato aporta una herramienta dirigida a la intervención de la autoridad laboral en orden a promover el tratamiento de estas cuestiones en los espacios de negociación, si bien su efectiva aplicación todavía resulta un desafío.

En cuanto a las regulaciones colectivas específicas en materia de erradicación de la violencia y el acoso, tal como ya fuera anticipado en este informe, son destacables las normas del Convenio Colectivo General (CCTG) para la Administración pública nacional (APN), registrado según Decreto N° 204/06 que creó la Comisión de la Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT), cuyo objetivo transversal de actuación es velar por la promoción de la mujer trabajadora y accionar en pos de la erradicación de la violencia laboral por razón de género.

La actividad desarrollada por este órgano bipartito convencional ha sido muy relevante. Entre sus aportes más significativos se encuentran: la propuesta sobre licencia de quince días por año con goce de haberes por violencia de género y el Protocolo de actuación para la prevención, orientación, abordaje y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral de la APN. El protocolo establece un concepto sobre violencia laboral, instancias de asesoramiento y recepción de denuncias y acompañamiento, que se encuentra a cargo de un equipo especialmente integrado por las áreas de RRHH. También prevé la posibilidad de plantear las denuncias ante la CIOT y sus delegaciones, y opciones para facilitar el reintegro de la trabajadora afectada en el espacio de trabajo, tales como la reducción o adecuación horaria o el cambio del lugar de servicio. Estos instrumentos, incorporados como normas colectivas, comprenden al personal de la APN y, a nivel sectorial, se verifican acuerdos con mejoras de beneficios en materia de licencias y otros servicios.

En el sector privado, el proceso de incorporación a las regulaciones colectivas del trabajo de la temática de igualdad de género y, en particular, de los contenidos sobre violencia y acoso laboral, se verifica de un modo más ralentizado y también escaso, tanto en su contenido, como en el alcance personal y territorial y, en lo temporal, ciertamente se trata de modificaciones más recientes. Algunos acuerdos introducen medidas muy específicas orientadas a favorecer la equidad de género. Si bien su alcance es limitado, resulta de interés destacarlos como ejemplos de buenas prácticas y como prueba de la incidencia, positiva, que los poderes públicos tienen en la promoción e implementación de este tipo de acciones.

Entre ellos, mencionamos tres acuerdos colectivos aplicables a la actividad del transporte automotor de pasajeros,⁷⁹ que contemplan la introducción, aunque condicionada en su vigencia, de la medida de “cupo femenino” para el acceso a puestos de trabajo en la categoría choferes, y que introduce, asimismo, la obligación de informar las razones de la negativa, si es que esto ocurriera, en la selección de una postulante mujer que hubiera acreditado los requisitos de acceso al puesto.

Es relevante también vincular estos acuerdos con la creación, por Resolución de la entonces Subsecretaría de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico⁸⁰ N° 1/2019, de la Nómina de Mujeres Aspirantes a Choferes de Colectivo, bajo la órbita de la Dirección de Protección e Igualdad Laboral, en el ámbito de la CTIO. Tal registro se creó en virtud de lo ordenado por la sentencia de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en el caso “Borda c/ Estado Nacional y otros s/ amparo”,⁸¹ con el fin de que las tres empresas demandadas se remitan a dicho listado para tomar nuevo personal, hasta alcanzar el cupo del 30% de mujeres en su planta de choferes. Este registro se habilitó para todas las empresas del sector. Otro ejemplo a destacar en la órbita de la negociación colectiva, destinado a promover la igualdad de género, es la modificación en la denominación de las categorías tradicionalmente asociadas con los varones, incorporando el uso de un lenguaje inclusivo.⁸²

Ahora bien, en materia de cuáles son las brechas detectadas respecto de la implementación de los lineamientos del C190, se debe advertir que, tanto en las organizaciones representativas de los empleadores como de los trabajadores, no se cumple con el cupo femenino en la integración de los órganos de decisión y ejecutivos. Del mismo modo, tampoco se cumple con el cupo en las unidades de negociación, aun cuando, en el caso de las organizaciones sindicales, lo exige de manera explícita la Ley N° 25.674.

Una variable fundamental consiste en la baja participación femenina en las comisiones directivas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Incluso en aquellas actividades donde las mujeres tienen presencia en la masa de afiliados y afiliadas, los puestos decisivos en los órganos de dirección continúan siendo de difícil acceso para ellas. Sobre el tema del cupo, en particular, son las propias centrales sindicales las que no cuentan con datos precisos.⁸³ Al respecto, no ha de soslayarse que los reclamos por incumplimiento del cupo femenino son escasos (por ejemplo, son pocas o nulas las denuncias ante el órgano electoral de cada asociación por la postulación de listas de candidatos que no cumplen con el porcentaje exigido de mujeres, o por la conformación de unidades de negociación colectiva sin su presencia). Una hipótesis sobre la falta de denuncias puede ser el fenómeno

⁷⁹ Acuerdos colectivos N° 1592/19 E; N° 1458/19 A y N° 1333/19 A.

⁸⁰ Actualmente, se trata de la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral, dependiente de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

⁸¹ “Borda, Érica c/ Estado Nacional (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y otros s/ acción de amparo”, 11/10/2018, CNAT Sala II, Id SAJ: FA18040012.

⁸² Por ejemplo, el Acuerdo Colectivo 962/20 celebrado en febrero de 2019, entre SUPEH - FEDERACIÓN SINDICATOS UNIDOS PETROLEROS E HIDROCARBURÍFEROS y las empresas OPERADORA DE ESTACIONES DE SERVICIOS S.A. (OPESSA) e YPF S.A., en virtud del cual y en el marco de las políticas de diversidad e igualdad acuerdan modificar la denominación de algunas categorías profesionales del CCT 1572/18 “E” que rige sus relaciones laborales, incorporando un lenguaje inclusivo. En concreto, sustituyen la denominación de la posición COMPANY MAN por la de COMPANY REPRESENTATIVE.

⁸³ Aunque desde la CTA de los Trabajadores y desde la CTA Autónoma, se sostiene que las organizaciones que las integran cumplen con el cupo y que se está avanzando en un consenso interno hacia la paridad, previsto ya en los estatutos de algunas pocas organizaciones adheridas.

de invisibilización del incumplimiento o la poca confianza acerca de la eficiencia de las vías previstas para ampliar el nivel de participación femenina.

Tampoco se observan acciones concretas por parte del MTEySS y de las autoridades laborales locales (según lo aportan los testimonios de los actores durante las entrevistas que promuevan el cumplimiento de la participación femenina en las unidades de negociación ni en la integración de los órganos ejecutivos de las asociaciones sindicales. En efecto, al momento de constituir comisiones paritarias el cumplimiento de la Ley N° 25.674 no representa un requisito excluyente. Consecuentemente, se puede inferir que la infrarrepresentación de mujeres y diversidades se traduce en una escasez de contenidos de género en las regulaciones autónomas que se producen durante los procesos de negociación colectiva.

a.3. Acciones impulsadas desde el ámbito universitario y/o académico

En el ámbito universitario, el diseño y la implementación de “Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia y/o discriminación por razones de género” ha sido un paso fundamental para visibilizar las formas de violencia laboral que ocurren entre docentes, personal no docente y autoridades. De manera previa a las denuncias sobre violencia y femicidios realizadas por el movimiento “Ni Una Menos”, el primer paso lo dio la Universidad Nacional del Comahue, cuando aprobó, en junio de 2014 en el Consejo Superior, el primer protocolo impulsado por docentes y organizaciones feministas de la región patagónica.⁸⁴ Más tarde, hacia fines de 2019, ya se elevaba a cuarenta y cinco el número de Protocolos aprobados.

En el marco de las acciones llevadas a cabo para visibilizar la violencia de género presente en las instituciones del sector científico y tecnológico y de las universidades nacionales, la articulación federal creada alrededor de la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE) ha cumplido un papel central en la materia. La RUGE fue creada en 2015 y presentada durante un acto inaugural en la Universidad Nacional de San Martín, donde contó con la participación inicial de más de veinte universidades, facultades e institutos de investigación. Luego, en 2018, se da un paso fundamental en su institucionalización cuando se incorpora como organización, al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), desde donde “se propone colaborar en el diseño y desarrollo de políticas que contribuyan a erradicar las desigualdades de género y las violencias en todo el sistema universitario”.⁸⁵ En este sentido, desde la Red se impulsó el desarrollo de políticas de género en el sistema universitario, en tanto, a partir de 2018, se impulsó la adhesión de las instituciones universitarias a la Ley Micaela y su posterior implementación del plan de capacitación (RUGE, 2019).

Sin duda, se trata de un actor clave en el impulso de una agenda que se concentró “en la creación y fortalecimiento de los protocolos de atención en situaciones de violencia de género y/o discriminación sexual; la organización de encuentros y jornadas de trabajo como

84 Luego de Comahue le siguieron la Universidad Nacional de Rosario (21/10/2014), la Universidad Nacional de San Martín (06/05/2015), la Universidad Nacional de Córdoba (06/10/2015), la Universidad Nacional de La Plata (07/10/2015), la Universidad Nacional de Buenos Aires (10/12/2015), y la Universidad Nacional de La Patagonia San Juan Bosco - Facultad de Humanidades y Cs. Sociales (11/03/2016).

85 Al respecto, véase: <http://ruge.cin.edu.ar/informacion/historia>

clínicas de casos con los equipos institucionales de las áreas de género de las universidades que se ocupan de la implementación de los protocolos, organizados por CPRES y, además, en realizar un primer relevamiento del desarrollo de las políticas de género en el sistema universitario nacional”.⁸⁶

En abril del 2020, RUGE-CIN dio un paso más al articular su trabajo con ONU Mujeres, mediante la firma de un convenio con la Iniciativa Spotlight, destinada a fortalecer las políticas de prevención y atención de la violencia de género en el sistema universitario, a través de la articulación entre Estado, sistema universitario y sociedad civil. Las acciones y campañas iniciadas por la RUGE generaron sinergias hacia el interior de las universidades y entre las organizaciones sindicales docentes, que comenzaron a trabajar sobre protocolos de prevención, intervención y acción ante situaciones de discriminación, acoso y violencia por razones de género contra mujeres y personas del colectivo LGBTI+ en el ámbito gremial.

b. Respeto de los principios y derechos fundamentales del trabajo. Artículo 5° del C190

El artículo 5° del Convenio reitera la plena vigencia de los denominados “principios y derechos fundamentales en el trabajo”, haciendo hincapié en que su garantía resulta indispensable para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Entre ellos, ocupa un lugar destacado el derecho a la libertad de asociación y al reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, aspecto considerado fundamental para la libertad sindical, cuyo ejercicio comprende un amplio abanico de contenidos en los términos del artículo 2° del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

En lo atinente específicamente a la situación en Argentina, en el apartado anterior (punto a.2.), se han desarrollado ampliamente los aspectos vinculados con los derechos a la libertad de asociación y a la negociación colectiva. A la vez, en línea con las disposiciones del Convenio, el país cuenta con legislación interna que penaliza las formas de trabajo forzoso u obligatorio (mediante la Ley N° 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, reformada por la Ley N° 26.842), que prohíbe el trabajo infantil (mediante la Ley N° 26.390 de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente), que penaliza el trabajo infantil (por la Ley N° 26.847) y que prohíbe los actos discriminatorios (a partir de la Ley N° 23.592 de Actos discriminatorios).

Por otra parte, el párrafo 5° de la R206 hace hincapié en los instrumentos de la OIT que abordan la discriminación en el trabajo y el empleo. En efecto, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), han sido ratificados por Argentina.

c. Derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación. Artículo 6° del C190

El artículo 6° del Convenio establece que todo Miembro debe “... adoptar una legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, incluyendo a las trabajadoras así como a los trabajadores y otras personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables, o a grupos en situación de vulnerabilidad

⁸⁶ Véase: <http://ruge.cin.edu.ar/informacion/historia>

que están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo...”. Este artículo se complementa con el párrafo 13° de la R206 donde se aclara: “La referencia a los grupos vulnerables y a los grupos en situación de vulnerabilidad en el artículo 6° del Convenio debería interpretarse de conformidad con las normas internacionales del trabajo y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables”.

*c.1. El derecho de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación.
La responsabilidad sobre las tareas de cuidado*

Respecto de la situación de las mujeres, es importante hacer mención de la regulación de las relaciones laborales en el derecho interno y de su impacto en el acceso al mercado de trabajo, sobre todo, en relación con las normas sobre maternidad y tareas de cuidado. En este sentido, si bien el Convenio no aborda directamente la temática, la situación en el ordenamiento interno amerita una revisión a la luz de la implementación de los lineamientos contenidos en el artículo 6°.

En Argentina, la tasa de empleo de las mujeres es del 43,4% mientras que para los varones asciende al 64,1%.⁸⁷ A la vez, el 76% del trabajo doméstico no remunerado recae sobre las mujeres⁸⁸ y, al analizar el uso del tiempo, se observa que las mujeres dedican 6,4 horas diarias al trabajo doméstico no remunerado, mientras que los varones solo dedican 3,4 horas diarias.⁸⁹ Estos datos son lo suficientemente elocuentes para indicar que las condiciones de acceso al mercado de trabajo para varones y para mujeres no se dan en condiciones de igualdad. Corresponderá, entonces, analizar en qué medida la legislación actual coadyuva a esta realidad de desigualdades entre varones y mujeres, en particular, en torno al trabajo doméstico no remunerado.

En materia de regulación de la maternidad y el cuidado de los hijos y las hijas, tanto en el sector privado (sobre la base de la Ley N° 20.744 de Contrato de trabajo - LCT) como en el sector público (a partir de la Ley N° 25.164 y otras leyes provinciales), se otorgan licencias por maternidad o la prohibición para trabajar, con extensiones que van de los 90 a los 120 días,⁹⁰ y en algunos casos se prevé una excedencia que solo podrá ser usufructuada por la mujer. Respecto de la licencia por paternidad, en el ámbito privado se otorga un exiguo plazo de 2 días (según el art. 158 inc. a) de la LCT), mientras que en el ámbito público el goce de este derecho varía de acuerdo con la provincia (con una licencia que va de 2 a 30 días). Por otra parte, el sistema de licencias no prevé el cuidado de familiares enfermos, de personas con discapacidad o licencia por responsabilidades familiares (por ejemplo, licencia para cumplir con las obligaciones devenidas de la escolaridad de los hijos e hijas).

⁸⁷ Fuente: III Boletín de Estadísticas de Género, elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) y basado en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al I trimestre de 2018.

⁸⁸ Fuente: Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (EPH-INDEC, 3er. trimestre de 2013) en población de 18 años y más.

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ El Título VII, Capítulo II De la protección de la maternidad prevé la prohibición de trabajar y la obligación de conservar el puesto de trabajo mientras dure la licencia por maternidad (art. 177), garantizando una prestación de la seguridad social equivalente al salario; también establece la prohibición de despido por causa de embarazo (art. 178); la prohibición de despido por causa de matrimonio (art. 179); y una indemnización agravada en caso de incumplimiento (art. 182). Finalizada la licencia, se prevé una “situación de excedencia” que puede usufructuar exclusivamente la mujer, sin goce de haberes; y si la trabajadora optara por el reingreso a su puesto de trabajo, deberá comunicarlo expresamente al finalizar la licencia legal. Caso contrario, opera la “opción tácita” y se considera su silencio como una rescisión del contrato de trabajo (art. 186 LCT).

A partir de todo lo descrito, se advierte, en primer lugar, que las tareas de cuidado de hijos e hijas recaen mayormente sobre las mujeres. En efecto, se aprecia un desequilibrio importante entre las licencias por maternidad y por paternidad. Incluso en el caso de la licencia por paternidad más extensa (30 días), es evidente que se trata de un período muy breve en comparación con los 90 a 120 días de la licencia concedida por maternidad, y esta desigualdad es aún más notable en el caso de optar por la excedencia, ya que solo la mujer tiene acceso a esa posibilidad.

En segundo lugar, se advierte una falta de regulación de las tareas de cuidado en general. En pocas palabras, solo se prevé el cuidado de los hijos y las hijas, en tanto se excluye el cuidado de otros familiares. Además, se hace evidente que la regulación de las tareas de cuidado carece de un criterio que promueva la corresponsabilidad y la compatibilidad con el trabajo. Al respecto, cabe destacar que Argentina tiene ratificado el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). Ello implica que urge una revisión de la normativa vigente con el fin de adecuarla a lo dictado por el Convenio. Como un auspicioso dato de excepción, se señala la reciente sanción de la Ley N° 27.555 de Régimen legal del contrato de teletrabajo, que en su artículo 6° reconoce la dispensa en materia horaria para aquellos trabajadores y trabajadoras, sin distinción de género, que tengan a su cargo el cuidado de personas menores, personas con discapacidad o personas adultas mayores.

No ha de soslayarse tampoco que en la LCT, la regulación de la maternidad prevé mecanismos que redundan en un perjuicio para la trabajadora que es madre y que, incluso, podrían considerarse discriminatorios. Por ejemplo, la prestación de la seguridad social que percibe la trabajadora durante la licencia por maternidad es de carácter no remunerativo (es decir que no computa para la jubilación ni para eventuales indemnizaciones), en tanto, la “opción tácita” que la LCT otorga a la trabajadora mediante lo expresado en el art. 186,⁹¹ se contradice con el principio de conservación del contrato previsto en el art. 10,⁹² con el art. 58 sobre renuncia al empleo⁹³ y con el art. 240 relativo a la forma de extinción del contrato.⁹⁴ Finalmente, la LCT no se ha actualizado en términos de derechos y obligaciones sobre parentesco y diversidades sexuales, de acuerdo con la reforma operada sobre el Código Civil y Comercial de la Nación.⁹⁵

La falta de una regulación normativa que garantice una distribución armoniosa de las responsabilidades parentales, se traduce en desigualdad, y esta se manifiesta en perjuicio de las mujeres, en el acceso al mercado de trabajo y en las condiciones de permanencia en

91 Art. 186. -Opción tácita. Si la mujer no se reincorporara a su empleo luego de vencidos los plazos de licencia previstos por el artículo 177, y no comunicara a su empleador dentro de las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la finalización de los mismos, que se acoge a los plazos de excedencia, se entenderá que opta por la percepción de la compensación establecida en el artículo 183 inciso b) párrafo final. El derecho que se reconoce a la mujer trabajadora en mérito a lo antes dispuesto no enerva los derechos que le corresponden a la misma por aplicación de otras normas.

92 Artículo 10. -Conservación del contrato. En caso de duda las situaciones deben resolverse en favor de la continuidad o subsistencia del contrato.

93 Art. 58. -Renuncia al empleo. Exclusión de presunciones a su respecto. No se admitirán presunciones en contra del trabajador ni derivadas de la ley ni de las convenciones colectivas de trabajo, que conduzcan a sostener la renuncia al empleo o a cualquier otro derecho, sea que las mismas deriven de su silencio o de cualquier otro modo que no implique una forma de comportamiento inequívoco en aquel sentido.

94 Art. 240. -Forma. La extinción del contrato de trabajo por renuncia del trabajador, medie o no preaviso, como requisito para su validez, deberá formalizarse mediante despacho telegráfico colacionado cursado personalmente por el trabajador a su empleador o ante la autoridad administrativa del trabajo. Los despachos telegráficos serán expedidos por las oficinas de correo en forma gratuita, requiriéndose la presencia personal del remitente y la justificación de su identidad. Cuando la renuncia se formalizara ante la autoridad administrativa, esta dará inmediata comunicación de la misma al empleador, siendo ello suficiente a los fines del artículo 235 de esta ley.

95 Título IV - Parentesco, Libro Segundo - Relaciones de Familia, Código Civil y Comercial de la Nación.

él (lo que se traduce en: brechas salariales y brechas en el acceso a los cargos de dirección,⁹⁶ entre otras inequidades). Esta desigualdad se suma a la necesidad de establecer un sistema nacional de cuidados, que permita reconfigurar el orden de responsabilidades familiares y que reconozca al Estado como responsable principal en todo lo atinente al cuidado.⁹⁷ En este punto, se destaca la reciente creación de la Mesa interministerial de políticas de cuidado⁹⁸ y de la Comisión redactora de un anteproyecto de ley para alcanzar un sistema integral de cuidados con perspectiva de género.⁹⁹ Ambas iniciativas pueden brindar un nuevo y superador abordaje de la actual problemática.

Sin perjuicio de la marcada brecha normativa que en este tema se advierte, la negociación colectiva ha resultado ser una herramienta eficaz para la incorporación de cláusulas que mejoren las condiciones laborales y que ayuden a compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares. Así, se observan acuerdos y convenios celebrados entre 2015 y 2019 para el nivel de la empresa, que mejoran el régimen de licencias especiales para cuidados, tales como el reconocimiento de licencias pagas por adopción de hijos menores, la extensión de la licencia por paternidad otorgada por la LCT, las licencias para cuidados de familiares enfermos, las franquicias horarias para acompañar la adaptación de niños a salas maternas y de nivel escolar inicial, entre otras, y que otorgan compensaciones por gastos de “guardería” para hijos e hijas menores no comprendidos en la escolaridad obligatoria. A modo de ejemplo, podemos mencionar el CCT 1589/19 E, aplicable a obreros y empleados petroquímicos, que amplía la licencia por nacimiento de hijo o adopción a catorce días corridos y otorga un permiso retribuido de hasta quince días por año para la atención de un familiar enfermo grave, o el Acuerdo 288/19 E, aplicable al personal aeronáutico, que prevé el pago de un subsidio mensual por guardería a quienes tuvieran hijos de hasta cuatro años.

c.2. Personas en situación de vulnerabilidad

El artículo 6° del Convenio hace expresa referencia a “los trabajadores y otras personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables, o a grupos en situación de vulnerabilidad que están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”, y se complementa con el párrafo 13 de la R206 que aclara: “La referencia a los grupos vulnerables y a los grupos en situación de vulnerabilidad en el artículo 6° del Convenio debería interpretarse de conformidad con las normas internacionales del trabajo y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables”.

En consonancia con el referido artículo, pueden destacarse en el derecho interno varias leyes orientadas a la protección de personas o grupos expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Así, se destaca la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, la Ley N° 26.734 de Identidad de género, y las normas promulgadas para la defensa de los derechos y garantía de igualdad y no discriminación a personas con discapacidad. De manera particular, también se destacan en la protección de derechos: la Ley N° 26.378 de adhesión a la Convención sobre

96 “Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos” 2020. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf

97 Al respecto cabe destacar que el cuidado, no solo es un derecho o una responsabilidad de quien ejerce la tarea de cuidado sino que es un derecho de quien necesita el cuidado y en este punto yace la principal obligación estatal.

98 Para mayor información, véase: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado3.pdf>

99 Resolución del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación N° 309/2020.

los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley N° 25.280, que adopta la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y, en materia de acceso al trabajo, la Ley N° 25.689, que establece un cupo laboral obligatorio del 4% para las empresas que presten servicios públicos privatizados y entes públicos no estatales.¹⁰⁰

En materia de políticas públicas aplicadas, se destacan, nuevamente, el programa “Potenciar Trabajo”, dirigido a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica, el programa “Igualar” o el programa “Acompañar”, dirigido a las personas víctimas de violencia de género, que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica.

También se han identificado políticas orientadas a la búsqueda de empleo de calidad para personas en situación de vulnerabilidad, que se impulsan desde la Secretaría de Empleo, dependiente del MTEySS. Estas políticas son: el Seguro de Capacitación y Empleo a mujeres víctimas de violencia doméstica (Resolución N° 332/13 del MTEySS), a personas víctimas de prácticas de explotación sexual o en situación de vulnerabilidad vinculada a la prostitución (Resolución N° 1504/2013 de la SE), a personas reconocidas oficialmente como refugiados por la Comisión Nacional para los Refugiados (Resolución N° 723/12 del MTEySS), a personas pertenecientes a pueblos indígenas (Resolución N° 95/2015 del MTEySS), y a personas que se encuentran en proceso de tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas (Resolución N° 815/12 del MTEySS).

d. Conclusiones

A partir del relevamiento efectuado sobre la información disponible, específicamente acerca de los principios fundamentales establecidos en el Convenio y su Recomendación complementaria, se advierte la existencia de legislación, políticas públicas y acciones impulsadas desde los gobiernos y las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, dirigidas a alcanzar un mundo del trabajo libre de violencia.

En relación con el enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género (tal cual lo expresa el art. 4° del Convenio), se destaca, en primer lugar, que no existe una norma legal que prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, del modo que lo establece el Convenio. En cambio, se verifica una batería de programas y políticas públicas que intentan abordar la problemática, y que son impulsados desde diversas carteras gubernamentales; si bien, como fuera referido previamente, se observa escasa articulación intra e interministerial.

Asimismo, se identifica un marcado desarrollo de políticas que tienen en cuenta las consideraciones de género, particularmente de las mujeres. Sin embargo, en materia de legislación sobre las tareas que hacen al cuidado de las personas, resulta imperativa la necesidad de actualizar la regulación en términos de parentalidad y corresponsabilidad de las tareas de cuidados de familiares, en pos de lograr un sistema integral y nacional de cuidados.

¹⁰⁰ Para mayor información, véase: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/diez-leyes-inclusivas-que-amparan-las-personas-con-discapacidad>

También se advierte la necesidad de trabajar en acciones que consideren las formas interseccionales de la discriminación y que promuevan medidas dirigidas a grupos de personas en situación de vulnerabilidad. Al respecto, aquí también se señala la necesidad de profundizar la articulación entre las políticas creadas a tal efecto, de modo de garantizar una protección eficaz de las personas que pertenecen a grupos vulnerables.

La negociación colectiva constituye una herramienta que brinda alternativas superadoras frente a la falta de regulación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y, además, permite contemplar las particularidades de cada sector de actividad, las modalidades de prestación de servicios y la conformación del colectivo de trabajadores y trabajadoras, de empleadores y empleadoras alcanzados en cada caso. De este modo, sería deseable su desarrollo, en especial, a nivel de actividad, porque ello permitiría abarcar un universo más amplio de las personas que trabajan. A la vez, se deberían profundizar las acciones en torno a garantizar una conformación de los espacios de decisión, discusión y negociación que fueran más participativos e inclusivos en términos de género.

Por último, de efectivizarse las políticas públicas que se impulsan o se planifica impulsar desde el MTEySS y desde el MMGyD, particularmente la conformación de la Comisión interministerial para la redacción de una ley de violencia y acoso en el trabajo, todo ello implicaría un gran avance hacia la implementación de los lineamientos del Convenio.

Brechas detectadas

Como resultado del análisis comparativo desarrollado entre el C190 y su R206 complementaria frente a los instrumentos del derecho interno de Argentina, surgen las siguientes observaciones.

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 una necesidad de profundizar la consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, 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:
 - 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.

D. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN. Artículos 7º, 8º y 9º del C190

El título IV del Convenio establece cuáles serán las medidas de protección y prevención que deberán impulsar los Miembros en vista de un abordaje integral, inclusivo y que tenga en cuenta las consideraciones de género. En este sentido, no solo se establecen las obligaciones de los Miembros, sino que también se hace especial hincapié en las medidas que deberán exigirse a los empleadores y empleadoras para la prevención de la violencia y el acoso en los lugares de trabajo, en consulta con las organizaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras.

A la vez, y como rasgo fundamental de esta sección, se introduce la noción de “riesgos psicosociales” asociados con la violencia y el acoso, los cuales deberán considerarse para la gestión de la seguridad y la salud (artículo 9º, apartado b). Esta noción resulta sumamente novedosa para el sistema en Argentina, ya que no está contemplada en la normativa interna sobre salud, higiene y seguridad en el trabajo. Por lo tanto, el C190 exige realizar una revisión de los estándares protectores que prevé el sistema de riesgos del trabajo en el derecho interno, lo que representa un importante desafío en orden a la implementación de sus lineamientos.

a. Una legislación que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Artículo 7º

El artículo 7º del Convenio exige a los Miembros la adopción de “una legislación que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con inclusión de la violencia y el acoso por razón de género”. Aquí se detecta una primera brecha en relación con la situación en Argentina, pues no existe una norma que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, tal como lo establece el Convenio.

En relación con la definición, como bien se mencionara previamente, aun cuando existe legislación interna que define qué es “violencia laboral” (por Ley N° 26.485 y Resolución N°

5/2007 del MTEySS), es importante decir que su conceptualización y ámbito de aplicación son más acotados que los que establece el Convenio. Y en lo que hace a la prohibición de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, si bien no existe una norma que lo prohíba expresamente, sí existe normativa que protege a las personas contra los actos de violencia y acoso en el trabajo.

b. Medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
Artículo 8º

El artículo 8º establece como obligación general la adopción de medidas apropiadas para la prevención y protección contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y, en particular, resalta la importancia que adquieren las autoridades públicas al momento de generar herramientas que protejan de manera eficaz a las personas, especialmente en la economía informal.

En el derecho interno, se destaca que el mandato constitucional establece la protección del trabajo en sus diversas formas (en el artículo 14 bis de la Constitución de la Nación). En este sentido, existen disposiciones legales que establecen obligaciones en materia de higiene y seguridad en el trabajo, la obligación de garantizar la integridad psicofísica de los trabajadores y las trabajadoras, y el control de cumplimiento de la norma laboral. Asimismo, existen políticas públicas e institucionales, algunas detalladas previamente,¹⁰¹ que se orientan a la prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y que toman en cuenta las consideraciones de género.

b.1. Inspección del trabajo

En línea con la obligación establecida por el artículo 8º, es importante recordar que entre los principios fundamentales establecidos por el Convenio, se exige adoptar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso (art. 4º c) y para prever sanciones (art. 4º f). La inspección del trabajo es una herramienta eficaz para controlar el cumplimiento de la norma y proteger a las personas, a la vez que cumple una importante función preventiva.

En este sentido, corresponde destacar que Argentina tiene ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Ambos convenios se consideran de gobernanza o prioritarios, en tanto aseguran el cumplimiento de las normas internacionales en la práctica. En efecto, muchas de sus disposiciones han sido debidamente recibidas por la normativa nacional. Así, mediante la Ley N° 25.877 se establece que el MTEySS será la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social,¹⁰² que tiene actuación en todo el territorio nacional, articulando con las administraciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹⁰³ Asimismo, establece una serie de disposiciones respecto de los servicios de inspección.

¹⁰¹ Véase el punto C. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. Artículos 4º, 5º y 6º del C190, más específicamente punto a.1. Institucionalidad y políticas públicas. Artículo 4º 2) del presente documento.

¹⁰² Título III, Capítulo I, Ley N° 25.877 de Régimen laboral.

¹⁰³ Debido al sistema federal de gobierno, la organización de los sistemas de inspección es competencia de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir, facultades no delegadas al MTEySS.

Otro caso es el de la Ley N° 25.212, que aprobó el Pacto Federal del Trabajo, en el que la Nación y las provincias establecen una serie de directrices para la inspección laboral. Entre ellas, el Anexo II establece el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, que según su artículo 1º, se aplica a las acciones u omisiones violatorias de las leyes y los reglamentos del trabajo, salud, higiene y seguridad, así como de las cláusulas normativas de los convenios colectivos. Este régimen establece los distintos tipos de infracciones, su graduación (modificada por la Ley N° 26.941), el procedimiento para la aplicación de las sanciones allí previstas y las facultades de los inspectores e inspectoras.

En aquello atinente al objeto de estudio de este informe, el artículo 4º de la Ley N° 25.212 incorpora como infracción muy grave: “a) Las decisiones del empleador que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación por motivos de: raza, color, ascendencia nacional, religión, sexo, edad, opinión política, origen social, gremiales, residencia o responsabilidades familiares; b) Los actos del empleador contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores”.

Si bien el citado artículo no alude específicamente a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, sí se refiere expresamente a la discriminación y a los actos del empleador contra la intimidad y dignidad de las trabajadoras y los trabajadores como una infracción *muy grave*. En este sentido, en orden a la definición que establece el C190 sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, podría entenderse que el artículo citado está en línea con las disposiciones del Convenio, si bien lo está de un modo insuficiente. En primer lugar, porque solo se aplica a los actos que comete el empleador o la empleadora, de modo que no contempla la violencia y el acoso que pudieran padecer las personas que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador y, en segundo lugar, porque como controla las condiciones laborales establecidas normativamente para la relación de dependencia (registrada y no registrada), no resultaría aplicable a las personas que se desempeñan a través de formas atípicas de trabajo.

En relación con la territorialidad de los deberes de inspección y con las facultades de los inspectores, estos se reducen al establecimiento laboral. En este sentido, se presenta una dificultad en orden a la aplicación de los lineamientos del Convenio, ya que el instrumento establece la facultad de inspeccionar, en los casos en que proceda, más allá del establecimiento. Por lo tanto, implicará un desafío trasladar la fiscalización laboral, como medida de protección, a los espacios del mundo del trabajo definidos en el artículo 3º del Convenio, que exceden el lugar de trabajo, como ser: los espacios públicos y privados, cuando son un lugar de trabajo; los lugares donde se paga al trabajador y a la trabajadora, donde toman su descanso o donde comen, o en los que utilizan instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios, cuando estos sean externos al establecimiento laboral; en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo; en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación; en el alojamiento proporcionado por el empleador o la empleadora, cuando aquel no sea parte del establecimiento laboral; y en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

Al continuar con el análisis del referido artículo 4º de la Ley N° 25.212, y considerando que este se adecua parcialmente con las disposiciones del Convenio, corresponde analizar si efectivamente se aplica y, en caso de que así sea, si resulta ser una medida de protección eficaz, en el ámbito personal y territorial que prevé. De la información recabada y examinada a partir de las entrevistas realizadas con las autoridades administrativas laborales nacionales y provinciales, se advirtió, en primer lugar, que las denuncias registradas por este tipo de incumplimientos resultan escasas. En segundo lugar, se observa que los mecanismos de fiscalización vigentes deberían revisarse en profundidad para permitir detectar indicios que permitan la verificación de este tipo de infracciones. En efecto, se ha corroborado la escasez de programas de formación y capacitación para inspectores e inspectoras en materia de detección de casos de discriminación, violencia y acoso dentro de los establecimientos laborales, y no se registran protocolos y/o actas de inspección específicas que dictaminen la detección y sanción de esta categoría de supuestos infraccionarios. En síntesis, se advierte una falta de reglamentación particular orientada a abordar la fiscalización de ese tipo de incumplimientos, lo que inhibe el aprovechamiento de la inspección del trabajo como herramienta para proteger de manera eficaz a las personas.

Por otro lado, merece un tratamiento especial la inspección laboral en el Régimen de Trabajo en Casas Particulares. Esto es así debido a que el hecho de que el lugar de trabajo sea una propiedad privada puede impedir la inspección ocular por parte de los funcionarios estatales y debido a que no existen mecanismos especiales para estos casos en que la fiscalización se ve impedida.

También merece especial mención la falta de medidas de protección en el marco de las tecnologías de la información y la comunicación. En este caso, se detecta una clara brecha al momento de implementar los lineamientos del Convenio.

En relación con los procedimientos administrativos destinados a constatar la comisión de actos de discriminación y de violencia y acoso en el trabajo, y por lo tanto también con la eventual aplicación de las sanciones, corresponde señalar que los mecanismos convencionales de constatación de infracciones, como lo es el cotejo de documentación laboral, no resultan al presente adecuados ni suficientes. En efecto, la verificación de actos discriminatorios y de violencia y acoso, en concordancia con las disposiciones del C190 y la R206, exige la producción de pruebas enmarcadas bajo recaudos especiales debido a la particularidad de los hechos, a la vez que requieren de criterios de valoración de la prueba específicos, con perspectiva de género y que aseguren la confidencialidad y la protección de las víctimas. En este sentido se advierte, a partir de la información relevada, que no se han implementado mecanismos especiales –que sean acordes con aquellos emanados del Convenio y de la Recomendación– para la verificación y sanción de las infracciones según el artículo 4º de la Ley N° 25.212.

En materia de sanciones, ocurre que, al no estar prevista la violencia y el acoso en el trabajo como infracción autónoma y específica entre las infracciones laborales, no se prevé una sanción en particular. A la vez, se debe subrayar que la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, única ley en el ordenamiento interno que se refiere expresamente a la violencia laboral, no prevé un esquema de sanciones ante incumplimientos (como sí lo hace el sistema de infracciones laborales).

Por otra parte, mediante la Ley N° 26.940 de Promoción de Trabajo Registrado y Fraude Laboral, se crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), que funciona bajo la órbita del MTEySS. En este registro se incorporan los empleadores con sanciones laborales por obstrucción a las tareas de fiscalización, por la falta de registración laboral de trabajadores y trabajadoras, por incumplimiento a la Ley N° 26.390 de Prohibición de Trabajo Infantil y Protección de Trabajo Adolescente y por incumplimiento a la Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Sin embargo, nada se dice respecto de los empleadores y empleadoras que cometen infracciones laborales por discriminación o por violencia y acoso en el trabajo. A sus efectos, también podría evaluarse la inclusión de empleadores y empleadoras sancionados por infracciones relacionadas con violencia y acoso sexual perpetrados en ocasión del trabajo.

Con respecto a la formación de los inspectores e inspectoras, será necesario prever y/o planificar acciones de capacitación o formación orientadas a la detección de indicios de actos de violencia y acoso en el procedimiento inspectivo y sumarial, y para la sensibilización y prevención de la violencia y acoso en el mundo del trabajo. En efecto, es importante que se comprenda que la tarea de inspección cumple una función educativa, que se considera central en el cambio de paradigma que las disposiciones de derechos humanos buscan alcanzar.

A modo de ejemplo, para el abordaje diferenciado en materia de inspección laboral, se destaca la reglamentación en torno a la inspección del trabajo infantil¹⁰⁴ y trata de personas con fines de explotación laboral.¹⁰⁵ En ambos casos, no solo existen protocolos y actas de inspección específicos, preparados para advertir indicios en la comisión de tales delitos e infracciones, sino que también, bajo la órbita del MTEySS, existe un área dedicada exclusivamente a la inspección del trabajo infantil y constatación del trabajo adolescente,¹⁰⁶ integrada por profesionales con especialización en el abordaje de la problemática. En las administraciones laborales locales también se impulsan acciones, programas y herramientas que se aplican para la prevención, detección y eventual sanción de los casos de trabajo infantil prohibido y trata de personas con fines de explotación laboral.

En suma, para que la inspección del trabajo funcione como una herramienta de protección eficaz para las personas que están expuestas a la violencia y el acoso en el trabajo, a partir de la información relevada, se detectan cinco importantes brechas: 1) una tipificación de la infracción laboral que resulta insuficiente, 2) falta de herramientas –protocolos y actas de inspección– específicas que permitan detectar indicios de violencia y/o acoso en el trabajo, 3) escasa capacitación de inspectoras e inspectores sobre la temática, 4) deficiencias en el procedimiento para la verificación de incumplimientos y para la aplicación de sanciones, pues no resulta apropiado para la detección de actos de violencia y acoso en el trabajo, y 5) falta de mecanismos que aseguren la confidencialidad y protección de toda persona denunciante y de los testigos.

¹⁰⁴ Resolución MTEySS N° 532/2013 del Plan Nacional Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. MTEySS, 2017, Material para la inspección del trabajo infantil y adolescente.

¹⁰⁵ Resolución MTEySS N° 230/2018 del Procedimiento para la actuación de la inspección laboral nacional.

¹⁰⁶ Coordinación de prevención del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente (COORDITIA).

b.2. Protección de la economía informal. Artículo 8° a)

El apartado a) del artículo 8° reconoce la importancia que adquiere la función de las autoridades públicas para los trabajadores de la economía informal. Al respecto, Argentina cuenta con legislación y políticas públicas e institucionales destinadas a garantizar un mínimo de protección a las personas que se desempeñan en actividades de la economía informal. Así, en lo que hace a la economía popular, la economía social y el trabajo asociativo, como bien se detallara de manera previa en este estudio, la Ley N° 27.345 de Emergencia Pública¹⁰⁷ crea el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario,¹⁰⁸ junto con un Registro Nacional de la Economía Popular (RENATEP).¹⁰⁹ Esto se suma a la Ley N° 25.865, que crea la categoría tributaria del “monotributo social” y el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), que garantizan el acceso a una cobertura médica y el aporte para una futura jubilación.

Si bien las leyes referidas garantizan un piso mínimo de acceso a derechos básicos (cobertura prestacional por edad avanzada y cobertura médica), al no contarse con una legislación específica que regule este tipo de trabajo, no están establecidos cuáles son los derechos y obligaciones de las personas que allí se desempeñan. Del mismo modo, tampoco existe referencia normativa acerca de la prevención o el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo. En este sentido, cobran relevancia los programas impulsados desde la autoridad pública. Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se destaca al respecto el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, cuyo objetivo es la promoción de la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. Con este propósito el Estado brinda una prestación económica como sustento para el desarrollo productivo de la persona, a la vez que promueve la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias.¹¹⁰

En relación con las consideraciones de género, el Plan nacional de acción contra las violencias por motivos de género,¹¹¹ y más precisamente el Programa Igualar,¹¹² impulsado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, también son aplicables a la economía informal, y su objeto es promover mayores estándares de igualdad en el trabajo, el empleo y la producción. En lo que hace al sector de la economía social y popular, en particular, el programa promueve el fomento para la creación de cooperativas y emprendimientos, y propicia políticas de acceso a microcréditos y asistencia financiera para mujeres y personas LGTIB+. En ambos casos, enfocándose especialmente en aquellas personas que atraviesan situaciones de violencia por motivos de género. En línea con las consideraciones de género y específicamente respecto a la protección de las mujeres, una vez más se hace referencia a la Ley N° 26.485, ya que al definir en su artículo 6° inc. c) a la violencia laboral de un modo amplio, resulta plenamente aplicable a las mujeres que se desempeñan en la economía informal.

¹⁰⁷ Conforme con el artículo 2°, su objeto es “promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular (...) con fundamento en las garantías otorgadas al ‘trabajo en sus diversas formas’ por el artículo 14 bis”.

¹⁰⁸ Artículo 3° de la Ley N° 27.345. Actualmente, el salario social complementario fue absorbido por el “Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo”, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Para mayores detalles, véase: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

¹⁰⁹ Artículo 6° de la Ley N° 27.345 de Emergencia Pública.

¹¹⁰ Para mayor información, véase: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

¹¹¹ Para mayor información, véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_2020_2022.pdf

¹¹² Para mayor información, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_igualar.pdf

Es imprescindible destacar que las políticas públicas referidas también son aplicables a los trabajadores y las trabajadoras cuya relación de trabajo no es reconocida o regulada (es decir, al trabajo no registrado), sin perjuicio de las acciones judiciales que se puedan iniciar con motivo del fraude a la ley laboral.

Finalmente, y en relación con la capacidad de implementación que alcanza el artículo 8° a) en el derecho interno, es necesario mencionar que si bien las medidas que se impulsan desde la autoridad pública cobran especial relevancia para la protección de las personas que se desempeñan en la economía informal, sería deseable profundizar en el diseño de programas y acciones que sean específicos para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, haciendo especial foco en la promoción de políticas de carácter interseccional.

b.3. Acciones para identificar los sectores más expuestos a la violencia y el acoso. Artículo 8° b)

En el derecho interno, existen distintas oficinas gubernamentales que implementan acciones de registro y sistematización de casos, realizan informes y elaboran estadísticas que podrían contribuir al objetivo que plantea el apartado b) del artículo 8° del C190, relativo a la identificación y detección de los sectores u ocupaciones y las modalidades de trabajo de mayor exposición a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Como parte del MTEySS, el Observatorio que funciona en el ámbito de la OAVL confecciona informes sobre estadísticas en función de las denuncias que recibe¹¹³ del ámbito territorial del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). A la vez, la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales¹¹⁴ se dedica a la confección de informes sobre estadísticas laborales y, en particular, se aboca a la detección de brechas en el acceso al mercado de trabajo, brechas salariales y condiciones laborales desagregadas por género. Bajo la órbita del MMGyD, funciona el Observatorio de Violencia contra las Mujeres que confecciona los Boletines de Género.¹¹⁵ Y, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, se encuentra la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, encargada de elaborar informes que analizan las brechas en el acceso al mercado de trabajo para las mujeres y diversidades sexuales.¹¹⁶

En materia de seguridad y salud en el trabajo, merece una especial mención el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo, perteneciente a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, ya que desde este observatorio se elaboran informes sobre los riesgos del trabajo diferenciando su impacto de acuerdo con la pertenencia de género. Particularmente, se destaca su reciente publicación sobre “La violencia en el trabajo: un acercamiento al problema desde la encuesta de salud y trabajo de Argentina,”¹¹⁷ un estudio que mide la violencia en el trabajo tomando en consideración las actividades, los géneros y los sectores, y su impacto sobre la salud y la seguridad. En efecto, el informe se realizó en observancia de las disposiciones del C190, de modo tal que su elaboración y publicación representan un insumo por demás relevante de cara a la implementación de los lineamientos del Convenio.

¹¹³ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/oavl/estudios>

¹¹⁴ Véase: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/>

¹¹⁵ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-inam-presenta-la-tercera-edicion-del-boletin-de-genero>

¹¹⁶ Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf

¹¹⁷ Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/violencia_laboral_281220.pdf

Las autoridades locales entrevistadas dieron cuenta de ciertos avances en materia de identificación y seguimiento de supuestos de violencia en materia de género. En este sentido, por ejemplo, se encuentra el Ministerio de Mujer, Políticas de Género y Diversidad de la Provincia de Buenos Aires, desde donde se está implementando un Registro Único de casos y que tiene en proceso de construcción un sistema de indicadores para seguimiento y evaluación, cuyas acciones se ejercerían con una frecuencia semestral. La provincia de Jujuy, por otro lado, cuenta con un Observatorio de casos, a través del cual se recaban datos y surgen recomendaciones, mientras que en Salta el Observatorio de Violencia Contra las Mujeres, creado por ley, presenta un informe anual.

En las entrevistas realizadas con representantes de las organizaciones del sector trabajador y del sector empleador, surgió que, si bien existen avances en la elaboración de estudios que abordan la temática de las relaciones laborales con perspectiva de género, y que en algunos supuestos se analizan cuestiones sobre la incidencia de la violencia y el acoso, lo cierto es que se continúa corroborando que persiste una necesidad de desarrollar instrumentos que permitan la identificación de las actividades y los sectores más afectados. En particular, representantes de una de las centrales sindicales informaron que proyectan la creación de un Observatorio de Situación de Violencia Laboral, lo que les permitirá registrar y sistematizar denuncias sobre situaciones de violencia y sobre las medidas adoptadas. Este instrumento se enmarcará en el Observatorio de Derechos Sociales, que hace años implementa la Central, el cual realiza, por ejemplo, estudios de monitoreo de contenidos de acuerdos y convenios colectivos de trabajo que han sido homologados.

Por último, un hallazgo no menor, en relación con la capacidad de aplicación del artículo 8° b) en el ordenamiento interno, consiste en que si bien existen acciones para la identificación de sectores y actividades más expuestos a la violencia y el acoso, estas son en su mayoría de carácter gubernamental y no se realizan en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. A la vez, son escasas las iniciativas que focalizan en la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y, en su mayoría, están orientadas a las consideraciones de género. Desde ya, se trata de un importante insumo para la problemática en análisis, sin embargo, resulta insuficiente según los parámetros del Convenio. Sobre este tema, cabe referirse al párrafo 22 de la R206 que establece: “Los Miembros deberían recopilar datos y publicar estadísticas sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, desglosados por sexo, por forma de violencia y acoso y por sector de actividad económica, en particular respecto de los grupos a los que se hace referencia en el artículo 6° del Convenio”.

b.4. Adopción de medidas para proteger de manera eficaz a las personas. Artículo 8° c)

El C190 establece en su artículo 8° que los Miembros deberán adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y, en particular, establece: reconocer la importante función de las autoridades públicas en la economía informal, identificar los sectores, ocupaciones y las modalidades de trabajo donde las personas están más expuestas a la violencia y el acoso, en tanto, en el apartado c) se refiere a: “adoptar medidas para proteger de manera eficaz a dichas personas”.

En el derecho interno, y como bien fuera desarrollado previamente, la inspección del trabajo es una importante herramienta con la que el Estado cuenta para disponer el control del cumplimiento de la norma laboral. A la vez, también puede considerarse, en determinados casos, como una medida para proteger de manera eficaz a las personas que están más expuestas a la violencia y el acoso en el trabajo. Sin embargo, esta herramienta presenta una limitación, ya que solo contempla la protección de trabajadores y trabajadoras bajo relación de dependencia, de modo que no es aplicable al mundo del trabajo tal como lo establece el Convenio.

En relación con la economía informal, se puede destacar como una medida de protección eficaz a la Ley N° 26.485, ya que protege a las mujeres ante la “violencia laboral”. Las políticas públicas mencionadas en el punto b.2. también pueden considerarse como medidas de protección para la economía informal, si bien, se reitera, sería deseable profundizar el diseño de medidas que brinden una protección eficaz a las personas mencionadas.

c. Legislación para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, artículo 9° del C190: la seguridad y la salud en el trabajo

El C190, en su artículo 9°, establece que: “todo miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”.

En este punto, es fundamental destacar que el ordenamiento interno prevé específicamente el deber de protección que se exige al empleador o empleadora. De este modo, en el ámbito privado, el art. 75 de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo insta los empleadores a: “adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores”. En tanto, en el ámbito público, y más precisamente en el caso de la Ley marco de regulación de empleo público nacional N° 25.164, si bien la temática de la protección no se presenta como una obligación del empleador, sí se establece como un derecho de los trabajadores y las trabajadoras (en el art. 16°, inc. I de la ley).

Las medidas que el artículo 9° del Convenio establece que deberán tomar los empleadores son: “a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso; b) tener en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo; c) identificar los peligros y evaluar los riesgos de violencia y acoso, con participación de los trabajadores y sus representantes, y adoptar medidas para prevenir y controlar dichos peligros y riesgos, y d) proporcionar a los trabajadores y otras personas concernidas, en forma accesible, según proceda, información y capacitación acerca de los peligros y riesgos de violencia y acoso identificados, y sobre las medidas de prevención y protección correspondientes, inclusive sobre los derechos y responsabilidades de los trabajadores y otras personas concernidas en relación con la aplicación de la política mencionada en el apartado a) del presente artículo”.

Como medida complementaria, el párrafo 6° de la R206 establece que las disposiciones de salud y seguridad en el trabajo relacionadas con la violencia y el acoso deberán tener en cuenta el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio

sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Más adelante, en los párrafos 7º y 8º de la Recomendación se suman algunas de las medidas previstas en el artículo 9º.

En primer lugar, se reitera que Argentina ha ratificado el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), sobre seguridad y salud en el trabajo, ambos mediante las leyes N° 26.693 y N° 26.694, respectivamente. En segundo lugar, se estipula que de modo complementario al deber de seguridad que se les exige al empleador o empleadora, la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo (en adelante, LRT) prevé los mecanismos para la prevención de los riesgos en el trabajo, la cobertura de los accidentes que ocurren en ocasión del trabajo y para las enfermedades profesionales, y crea la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (en adelante, SRT) como autoridad de aplicación.¹¹⁸ En la misma línea, en su artículo 31, se establecen los deberes, derechos y prohibiciones para las partes involucradas en la gestión de la salud y seguridad en el trabajo, en tanto, en relación con los empleadores, se dice que: “d) Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento”.¹¹⁹

Con respecto al contenido de las medidas de seguridad e higiene, la Ley N° 19.587 de Higiene y seguridad en el trabajo establece las condiciones que deberán cumplirse en todos los establecimientos laborales del país. Entre estas condiciones, el artículo 4º se refiere a: “las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto: a) proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores; b) prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo”, cuyo incumplimiento acarrea la sanción por infracciones leves, graves o muy graves según la tipificación del Anexo II de la Ley N° 25.212 del Pacto Federal del Trabajo. A la vez, complementan esta ley, decretos reglamentarios y resoluciones que dicta la SRT de acuerdo con el tipo de actividad y riesgo.¹²⁰

¹¹⁸ Ley N° 24.557. Artículo 36. - Funciones. 1. La SRT tendrá las funciones que esta ley le asigna y, en especial, las siguientes: a) controlar el cumplimiento de las norma de higiene y seguridad en el trabajo pudiendo dictar las disposiciones complementarias que resulten de delegaciones de esta ley o de lo Decretos reglamentarios; b) supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las ART; c) imponer las sanciones previstas en esta ley; d) requerir la información necesaria para cumplimiento de sus competencias, pudiendo peticionar órdenes de allanamiento y el auxilio de la fuerza pública; e) dictar su reglamento interno, administrar su patrimonio, gestionar el Fondo de Garantía, determinar su estructura organizativa y su régimen interno de gestión de recursos humanos; f) mantener el Registro Nacional de Incapacidades Laborales en el cual se registrarán los datos identificatorios del damnificado y su empresa, época del infortunio, prestaciones abonadas, incapacidades reclamadas y, además, deberá elaborar los índices de siniestralidad; g) supervisar y fiscalizar a las empresas autoaseguradas y el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad del trabajo en ellas. 2. La Superintendencia de Seguros de la Nación tendrá las funciones que le confieren esta ley, la ley 20.091, y sus reglamentos.

¹¹⁹ El “plan de mejoramiento” está definido en el artículo 4º de la LRT, y dice: - “... 2. Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo deberán establecer exclusivamente para cada una de las empresas o establecimientos considerados críticos, de conformidad con lo que determine la autoridad de aplicación, un plan de acción que contemple el cumplimiento de las siguientes medidas: a) la evaluación periódica de los riesgos existentes y su evolución; b) visitas periódicas de control de cumplimiento de las normas de prevención de riesgos del trabajo y del plan de acción elaborado en cumplimiento de este artículo; c) definición de las medidas correctivas que deberán ejecutar las empresas para reducir los riesgos identificados y la siniestralidad registrada; d) una propuesta de capacitación para el empleador y los trabajadores en materia de prevención de riesgos del trabajo.

Las ART y los empleadores estarán obligados a informar a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo o a las Administraciones de Trabajo provinciales, según corresponda, la formulación y el desarrollo del plan de acción establecido en el presente artículo, conforme lo disponga la reglamentación”.

¹²⁰ Por ejemplo, la Resolución SRT N° 861/2015 del Protocolo para medición de contaminantes químicos o Resolución SRT N° 886/2015 de Protocolo de ergonomía. Información disponible en: www.argentina.gob.ar/srt/institucional/normativa

Ahora bien, en relación con la aplicación del artículo 9°, se observa que el derecho interno efectivamente prevé una legislación que exige a los empleadores y empleadoras tomar medidas apropiadas en materia de salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, todo ello habrá de revisarse en función de comprobar si las medidas de salud y seguridad en el trabajo están orientadas a la prevención de la violencia y el acoso y, más aún, si se tienen en cuenta los riesgos psicosociales asociados.

El artículo 4° de la Ley N° 19.587, aunque no menciona expresamente a la violencia y el acoso en el trabajo, puede, como norma general, encuadrarse en las disposiciones del Convenio. Ello, en tanto incluye, dentro de las obligaciones de higiene y seguridad en el trabajo, a las medidas que protejan la vida y que estén orientadas a preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores y las trabajadoras. En cambio, en lo particular, en las resoluciones dictadas por la SRT (que regulan las medidas de higiene y seguridad según la actividad y el riesgo), no se advierte el abordaje de los riesgos asociados con los actos de violencia o acoso en el trabajo, como tampoco se aborda el estrés laboral ni el *mobbing* (ambos síndromes que en el derecho interno se vinculan con la violencia y el acoso laboral). Es decir que si bien existe un marco general en la normativa local que resulta coincidente con las directrices del Convenio, cuando se trata de su regulación específica, se carece de los mecanismos e instrumentos adecuados (por no llegarse a prever la prevención de la violencia y el acoso en el trabajo, ni el tema de los riesgos psicosociales asociados). Por lo tanto, sin duda corresponderá la revisión de este punto de cara a la implementación del Convenio.

El apartado a) del artículo 9° establece que la política a aplicar en los lugares de trabajo deberá ser consultada con los trabajadores, las trabajadoras, y con sus representantes.

Esta disposición es complementada por el párrafo 7 de la R206 que propone una serie de medidas en dicho sentido. Al respecto, cabe destacar que el derecho interno regula espacios de diálogo tripartito (Comité consultivo permanente creado por el artículo 40 de la LRT) y espacios de diálogo bipartitos (Comités mixtos de seguridad e higiene),¹²¹ en los que se podría consensuar un plan de acción específico para prevenir la violencia y el acoso, mediante la puesta en marcha de protocolos de actuación en cada lugar de trabajo.

Asimismo, en relación con la negociación colectiva, se debe destacar el texto del Decreto N° 1011/10, cuando dice: “En oportunidad de celebrarse o modificarse una norma convencional, en el marco de la negociación colectiva del trabajo, las partes contratantes tomarán en consideración los principios protectores que por razón de género se tutelan en la presente normativa legal, a fin de asegurar mecanismos orientados a abordar la problemática de la violencia en el trabajo” (art. 6°, inc. c.), párr. 4). De hecho, esta disposición puede ser muy relevante frente a la implementación de medidas destinadas a la protección de las mujeres contra la violencia y el acoso, en el lugar de trabajo.

El apartado b) del artículo 9°, por otra parte, introduce la noción de “riesgos psicosociales” asociados con la violencia y el acoso, los que deberán considerarse en la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Esta noción de “riesgos psicosociales” luego es ampliada por el párrafo 8 de la Recomendación cuando el texto expresa que: “Debería prestarse especial

¹²¹ Ley N° 12.913 del 15 de septiembre de 2008, dictada en la provincia de Santa Fe, que crea los Comités mixtos de salud y seguridad, y la Ley N° 14.408 del 12 de diciembre de 2012 de la provincia de Buenos Aires, que crea los Comités Mixtos de Salud, Higiene y Seguridad en el Empleo.

atención a los peligros y riesgos que: a) se deriven de las condiciones y modalidades de trabajo, la organización del trabajo y de la gestión de los recursos humanos, según proceda; b) impliquen a terceros como clientes, proveedores de servicios, usuarios, pacientes y el público, y c) se deriven de la discriminación, el abuso de las relaciones de poder y las normas de género, culturales y sociales que fomentan la violencia y el acoso”.

Nuevamente, en la información relevada no se advierten políticas públicas ni legislación sobre seguridad y salud que contemplen, específicamente, la prevención de los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Sin embargo, sobre este tema, hay que destacar el informe publicado por el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo,¹²² dependiente de la SRT, titulado “La violencia en el trabajo: un acercamiento al problema desde la encuesta de salud y trabajo de Argentina”. Este estudio se centra en cuatro ejes de análisis: violencia y características sociodemográficas y de empleo; violencia y factores de riesgo de la organización del trabajo; violencia, salud y bienestar; y violencia y deficiencias en la gestión de la prevención. Tal instrumento podría resultar un insumo relevante al momento de concretar una revisión integral de las políticas de seguridad y salud en el trabajo, con miras a la implementación de los lineamientos del Convenio.

Sobre la identificación de los peligros y riesgos, por sectores, ocupaciones y modalidades de trabajo (de acuerdo con el párrafo 9 de la R206) y la adopción de medidas para prevenir y controlarlos, el Convenio establece que deberán participar los trabajadores y sus representantes (en el apartado c) del artículo 9º del Convenio). En Argentina, como se dijo anteriormente, la Ley N° 24.557 crea un espacio de diálogo tripartito, que se conforma en el seno de la SRT, denominado Comité Consultivo Permanente (artículo 40 de la LRT). En este Comité se reúnen representantes del sector trabajador, del sector empleador y del Gobierno nacional, para debatir sobre las políticas de prevención y reparación de los riesgos del trabajo en las distintas actividades y sectores, en tanto el organismo interviene con carácter consultivo. A la vez, existe el Programa Nacional de Prevención, también bajo la órbita de la SRT, conformado por Mesas de trabajo tripartitas por rama de actividad, y que elabora manuales de buenas prácticas o protocolos de actuación. En ambos casos no llega a advertirse a partir del relevamiento de informes e investigaciones publicadas que se alcance el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo o que se concreten medidas de prevención de los riesgos psicosociales asociados.

En relación con las capacitaciones, medidas que el Convenio sugiere implementar en el apartado d) del artículo 9º, se observa que la norma interna las coloca como responsabilidad de los empleadores y de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). Sin embargo, al no contemplar los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el trabajo como parte de la regulación de la prevención de riesgos, y de salud y seguridad en el trabajo, su inclusión en el plan de capacitaciones pasa a depender de los acuerdos que se obtengan a través de la negociación colectiva o de la voluntad unilateral del empleador o empleadora. A propósito de este obstáculo, una vez más se destaca lo dispuesto por el Decreto N° 1011/10, relativo a la inclusión, en las convenciones colectivas, de medidas que aseguren mecanismos orientados a abordar la problemática de la violencia contra las mujeres en el trabajo.

¹²² Creado mediante la Resolución N° 883-E/2017 del SRT.

Finalmente, se debe nombrar la Ley N° 27.348 Complementaria de la ley sobre riesgos del trabajo, ya que en su artículo 19° dice: “La Superintendencia de Riesgos del Trabajo deberá remitir al Comité Consultivo Permanente creado por el artículo 40 de la ley 24.557 y dentro del plazo de tres (3) meses contado a partir de la vigencia de la presente, un anteproyecto de ley de protección y prevención laboral destinado a garantizar que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y la normativa internacional en la materia de su incumbencia y que permita que esos principios generales sean ajustados en forma específica para cada actividad, a través de los convenios colectivos de trabajo”. Sin embargo, se debe aclarar que a la fecha no se ha promulgado una ley de protección y prevención laboral tal como allí se establece. Por lo tanto, este mandato legal podría adquirir cierta relevancia de cara a la implementación de los lineamientos del Convenio. Esto sería pertinente respecto del estado de la normativa internacional, y considerando que Argentina ha adoptado y ratificado el C190, corresponderá, al momento de proyectar una nueva ley de protección y prevención, que se contemplen las disposiciones que el Convenio y la Recomendación establecen en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Respecto de la cobertura de los daños en la salud provocados por los riesgos del trabajo, es atinado afirmar que tal protección está regulada desde la LRT. En efecto, son las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo las que deben otorgar las prestaciones médicas y, cuando corresponda, las prestaciones pecuniarias o las indemnizaciones devenidas del padecimiento de una contingencia laboral. La ley prevé como contingencias laborales a los accidentes, definidos en el artículo 6° como: “todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo”, y a las enfermedades profesionales, en cuyo caso la norma establece que: “Se consideran enfermedades profesionales aquellas que se encuentran incluidas en el listado que elaborará y revisará el Poder Ejecutivo (...). El listado identificará agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional”.

El listado de enfermedades profesionales se encuentra definido en el Decreto N° 659/96 (Baremo ley) y se trata de un listado cerrado. En él no se contemplan los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el trabajo, e incluso, las enfermedades que podrían vincularse con la violencia y el acoso, como el estrés laboral o el *mobbing*, por ejemplo, tampoco están nombradas. En cambio, el listado sí contempla las lesiones psiquiátricas, pero solo cuando estas “deriven de las enfermedades profesionales que figuren en el listado, diagnosticadas como permanentes o secuelas de accidentes de trabajo”. Esto implica que por aplicación del baremo, los daños en la salud provocados por actos de violencia y acoso en el trabajo no son considerados como enfermedad profesional. Por el contrario, solo en caso de que tales actos sean consecuencia de un accidente –definido como hecho súbito y violento– en ocasión del trabajo, podrían ser objeto de cobertura prestacional. Esto implica que la posibilidad de recibir atención médica (o una indemnización económica, cuando corresponda), en los casos de violencia y acoso en el trabajo, se reduce al supuesto del accidente, en tanto se excluye la posibilidad de denunciar el daño como una enfermedad.

Por otra parte, la ley prevé un mecanismo para solicitar la cobertura prestacional en caso de una enfermedad no listada (art. 6°, 2.b. de la LRT). Este mecanismo establece que deberá tramitarse ante las comisiones médicas –por vía administrativa–, y que el trámite quedará sujeto a la posible revisión en la justicia del trabajo, ámbito donde deberá probarse la relación

causal del daño con el trabajo. Pero en la práctica, resulta ser un proceso burocrático, en tanto se demora meses en resolver si corresponde o no otorgar la cobertura.

Otra cuestión destacable, advertida durante las entrevistas realizadas con los actores claves, es que las personas que sufren daños en la salud por ser víctimas de violencia y acoso en el trabajo no suelen asumirlo como una contingencia laboral, sino como una enfermedad cuya causa resulta ajena al trabajo.¹²³ Por lo tanto, no denuncian tales eventos ante las ART, sino que se dirigen directamente a su cobertura médica particular.

d. Conclusiones

En relación con las medidas de prevención y protección que deberán adoptarse de acuerdo con el Convenio, se advierte una serie de brechas normativas que exigen la revisión del ordenamiento interno.

En primer lugar, y como bien fuera referido en el título sobre principios fundamentales, no existe una norma que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo del modo en que lo exige el Convenio. En relación con la importancia que representan las autoridades públicas para la protección de la economía informal, si bien se han detectado programas y acciones que cumplen esa función, sería deseable profundizar aún más y proyectar medidas que aborden el mundo del trabajo (con un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género).

Con respecto a la adopción de medidas que sirvan para la detección de los sectores y las actividades más expuestos a la violencia y el acoso, se han identificado iniciativas de gran utilidad pero dispersas en distintas dependencias del Estado y sin una política concreta de articulación. En tanto que la fiscalización laboral deberá, necesariamente, adaptar sus mecanismos a la detección de indicios de violencia y acoso en el trabajo, y sin duda rever la práctica en orden a la protección eficaz de los diferentes ámbitos del mundo del trabajo.

Finalmente, se recuerda que para que el sistema de riesgos del trabajo previsto en el ordenamiento interno funcione como una medida de protección y prevención de los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, habrá que dotarlo de contenido específico. Ello implicará incorporar, expresamente, a la violencia y el acoso bajo la categoría de riesgo del trabajo. Solo así podrá ser objeto de las políticas de prevención y cobertura de los riesgos en la salud y podrá ser considerado en la elaboración de medidas y acciones exigibles en materia de salud y seguridad, que luego puedan ser exigidas a empleadores y empleadoras, que se incluyan en la agenda de temas a tratar mediante negociación colectiva, y que se apliquen efectivamente en los espacios de trabajo.

Brechas detectadas

Como resultado del análisis comparativo desarrollado entre el C190 y su R206 complementaria frente a los instrumentos del derecho interno de Argentina, surgen las siguientes observaciones.

¹²³ Ley N° 20.744 del Contrato de trabajo, Título X, Capítulo I.

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.
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. Ausencia de medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. 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.

E. CONTROL DE APLICACIÓN Y VÍAS DE RECURSO Y REPARACIÓN. Artículo 10° del C190

El artículo 10° del Convenio, complementado por los párrafos que van del 14 al 22 de la R206, establecen cuáles serán las medidas que los Miembros deberán adoptar con miras a la implementación de mecanismos de control de aplicación de la norma y de vías de recurso y reparación para las víctimas de violencia y acoso en el trabajo. El primer apartado del artículo 10° del Convenio se refiere a los mecanismos de seguimiento y control de la aplicación de la legislación nacional relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. En tanto, desde la Administración pública, el mecanismo de control de cumplimiento de la norma es la inspección del trabajo. Sobre este último punto en particular, la información pertinente se encuentra desarrollada en el título anterior, punto c.

Respecto de la capacidad de seguimiento y monitoreo de la legislación y las políticas públicas, no se ha detectado en el ordenamiento interno un mecanismo que esté orientado al abordaje integral de la problemática del modo en que lo establece el Convenio. Sin embargo, sí se han detectado algunas iniciativas destacables. Una de ellas es la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral, que cuenta con el ya mencionado Observatorio de violencia laboral, mientras que, respecto de las consideraciones de género, el Plan Igualar incorpora, entre sus funciones la de: “Monitorear la normativa vinculada a la temática de igualdad de género en el mundo del trabajo, el empleo y la producción”. En efecto, esta acción estaría en concordancia con el artículo 10°, sin embargo, tal como fuese mencionado previamente, al tratarse de una política de reciente aplicación, todavía no es posible establecer su nivel de eficacia.

a. Vías de recurso. Artículo 10° b)

a.1. Presentación de quejas y mecanismos de solución de conflictos. Apartado b) i) y ii)

El artículo 10° del C190 exige contar en general con vías de recurso que sean “apropiadas y eficaces” y con mecanismos de solución de conflictos que sean “seguros, equitativos y eficaces.”¹²⁴ En particular, el Convenio detalla que estas medidas deberían contemplar: procedimientos de presentación de quejas e investigación y mecanismos internos –en este caso solo si fuera posible– y también externos de solución de conflictos. Estas medidas apuntan a una amplia gama de remedios que hoy no tienen regulación legal unificada. Pero habría que hacer una distinción: por un lado, están los remedios de naturaleza eminentemente pública, como los administrativos y los judiciales y, por otro lado, están los mecanismos de solución de conflictos de naturaleza privada, ya sean internos o externos al lugar de trabajo.

¹²⁴ La Corte IDH enfatiza en todo momento la importancia de los mecanismos preventivos de violencia y en la diligencia con que deben llevarse a cabo los procedimientos. La Ufem ha condensado algunos de los estándares de la Corte IDH en cuanto a que: “(…) los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, 2009, párr. 258. La Corte considera que el deber de investigar efectivamente, siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal (supra párrs. 287 a 291) tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres. Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, 2009, párr. 293”. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2017/08/Ufem_Dossier-2.pdf.

En relación con los mecanismos de naturaleza pública, el ordenamiento interno prevé vías de recurso que podrían utilizarse en los casos de violencia y acoso en el trabajo. Ejemplo de ello es la OAVL, creada con el objeto de recibir denuncias y brindar asesoramiento y contención a trabajadores y trabajadoras del sector privado que sufran situaciones de violencia y acoso, y de articular acciones con sindicatos y organizaciones de empleadores y empleadoras para prevenir e intervenir ante situaciones de violencia laboral. Sobre las denuncias que reciben, es posible apreciar que el asesoramiento está enfocado en el sostenimiento de la fuente de trabajo, acompañando a la víctima y asesorando al empleador en pos de lograr un espacio de trabajo libre de violencia. Además, la Oficina no tiene facultades para imponer multas o emitir dictámenes sancionatorios, como tampoco interviene en casos en los que está disuelto el vínculo laboral.

Otra vía de recurso, en el ámbito de la economía formal, es la denuncia que se realiza ante las autoridades laborales locales, que activa los mecanismos de inspección laboral y, toda vez que corresponda, impone una multa al empleador. De todos modos, se reitera que ambos procedimientos deberán revisarse para contribuir a su eficacia en la detección de indicios de violencia y acoso¹²⁵ en el trabajo.

Luego, una tercera vía de recurso a la que podrán acceder las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo es la instancia judicial. En este caso se recurrirá a la justicia del trabajo o a la justicia penal, según corresponda por el tipo de delito.

En relación con el acceso a la justicia del trabajo, es necesario hacer hincapié en que puede requerirse un paso previo por una instancia de conciliación. Particularmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esa instancia de conciliación laboral es obligatoria (a través del Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria – SeCLO)¹²⁶ y al completar el formulario para iniciar un trámite, se prevé, entre los objetos del reclamo, la posibilidad de iniciarlo por “Acoso laboral”. En este sentido, la instancia de conciliación previa puede resultar un ámbito de solución del conflicto, si bien corresponderá revisar los mecanismos típicos por los cuales se desarrolla la conciliación (por ejemplo, el de fijar audiencias a las que deberán comparecer obligatoriamente ambas partes), en observancia de los estándares de protección de víctimas, especialmente, cuando la violencia y el acoso se deben a motivos de género.¹²⁷

Una cuarta vía de recurso, también de instancia pública, la constituye el Tribunal del Trabajo en Casas Particulares, que funciona en el ámbito del MTEySS, y que entiende en los conflictos que se susciten en la actividad del trabajo doméstico y en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Convenio también alude a mecanismos privados internos y externos de solución de conflictos, pero actualmente en Argentina no es obligatorio que los empleadores cuenten con este tipo de procedimientos en los espacios de trabajo. Por lo tanto, en la práctica, o bien deberían ser instrumentados por vía de la negociación colectiva o, de manera unilateral, de acuerdo con la voluntad del empleador o empleadora. Al respecto, se destacan las acciones

¹²⁵ Conforme fuera ampliamente desarrollado en el título D. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN. Artículos 7º, 8º y 9º del C190.

¹²⁶ Ley N° 24.635 de Procedimiento laboral. Conciliación obligatoria previa. Modificación de la Ley N° 18.345.

¹²⁷ En el derecho interno, la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres prohíbe las audiencias de mediación y/o conciliación (art. 28).

impulsadas desde la OAVL, que fomenta la firma de un “Acta compromiso por un trabajo digno sin violencia laboral”. A la fecha este instrumento ha sido formalizado por 130 entidades gremiales y 70 organizaciones empresariales con ámbito de actuación en todo el territorio del país.

En relación con la adopción de este tipo de mecanismos a través de la negociación colectiva, se verifican previsiones con distinto grado de desarrollo. En varios de los instrumentos relevados, sobre todo en aquellos en los que se incorporan cláusulas programáticas en la materia, se pactan compromisos para la elaboración de protocolos y/o propuestas de medidas de acción positiva o de protección, a través de mesas o instancias bipartitas y, en algunos supuestos, se incluye la opción de recurrir en consulta y/o asesoramiento a la OAVL.¹²⁸ A la vez, se pueden abordar mecanismos para la solución del conflicto, acciones de protección a las víctimas de violencia con garantía de confidencialidad de las personas involucradas, mecanismos para recibir denuncias e instalarlas, y para la aplicación de sanciones, así como también, acciones de capacitación.

Resulta destacable el referido Convenio Colectivo General (CCTG) para la Administración Pública Nacional (APN), registrado según el Decreto N°66/99, que como bien se detallara anteriormente en este estudio, presenta entre sus aportes más significativos el Protocolo de actuación para la prevención, orientación, abordaje y erradicación de la violencia de género en el ámbito laboral de la APN, que establece un concepto sobre “violencia laboral”, instancias de asesoramiento y recepción de denuncias y acompañamiento a cargo de un equipo especialmente integrado por las áreas de RRHH, además de la posibilidad de plantear las denuncias ante la CIOT y sus delegaciones, y opciones para facilitar el reintegro de la trabajadora afectada en el espacio de trabajo, tales como reducción o adecuación horaria o cambio del lugar del servicio.

La definición y el alcance del concepto de la violencia y el acoso propuestos en el instrumento analizado está en consonancia con las previsiones del C190 e incorpora las tipologías previstas en la Ley N° 26.485. El Protocolo, en tanto posee un carácter de “marco”, promueve su adaptación a las especificidades de la actividad laboral de cada entidad y, en particular, insta a acordar esas especificidades en los procesos de negociación colectiva, además de promover en los convenios la inclusión de cláusulas de género que promuevan la igualdad y la no discriminación.

Respecto de las consultas efectuadas sobre los alcances de la negociación colectiva en la materia, durante las entrevistas con los representantes de las centrales sindicales y de los empleadores, surgen aseveraciones coincidentes con las descritas en los párrafos precedentes. En particular, los actores de las centrales sindicales destacan el avance significativo acerca de la incorporación de cláusulas con contenido de género y medidas de tutela efectiva destinadas a la prevención y protección de las trabajadoras que son víctimas de violencia y acoso en el sector público nacional, y en la educación en sus diversos niveles. Los entrevistados también señalan que en el sector privado el proceso es más lento y de alcance menos significativo, por tratarse mayormente de acuerdos por empresa.

¹²⁸ CCT 1800/15 FONIVA c FAIA; CCT 1546/17 APDEFA c. Consorcio de Gestión Pto. Quequén.

Corresponde destacar, de manera complementaria, que los representantes de las tres centrales sindicales contactadas dieron cuenta de la existencia de instrumentos elaborados y aprobados en el seno de sus organizaciones, por ejemplo; modelos orientadores en el tratamiento de la violencia y acoso en los ámbitos laborales de los sectores representados por las asociaciones sindicales adheridas. En relación con este último aporte, se destaca un Protocolo marco de prevención y acción para las organizaciones sindicales en casos de discriminación, acoso y violencia por razones de género contra las mujeres y personas LGBTI+, de aplicación en el ámbito laboral.¹²⁹ Este instrumento pretende orientar a las organizaciones sindicales que nuclea, en la confección y aprobación de sus propios protocolos de acción, haciendo hincapié en el resguardo de los puestos de trabajo, en la limitación de los daños a las personas trabajadoras y en promover que los actores sociales involucrados asuman las responsabilidades correspondientes.

Las y los actores sindicales han manifestado expresamente la relevancia que adquieren los protocolos para el abordaje de las situaciones de violencia y acoso. Entre los beneficios que brindan estos instrumentos, señalan que su sola existencia pone un límite a la impunidad de las conductas de violencia y acoso. No obstante, se asume la necesidad de alcanzar modificaciones profundas en las relaciones de poder, tanto en los ámbitos laborales como dentro de la estructura de las propias organizaciones. Sobre este último aspecto, los actores consultados han dado testimonio de la existencia de protocolos para el abordaje de situaciones de violencia y acoso en el interior de las organizaciones sindicales,¹³⁰ durante las entrevistas. Ellos también advierten que los protocolos no resuelven de por sí un conflicto y que requieren, para su eficacia, de una revisión y de adecuación periódicas. La representación del sector empleador comparte la opinión acerca de la utilidad de este tipo de instrumentos, aunque reconoce que es una pequeña minoría la que cuenta, actualmente, con dichas herramientas.

a.2. Juzgados o tribunales. Apartado b) iii)

En relación con la organización de la justicia, se exige a los Miembros contar con juzgados o tribunales que presenten personal especializado en asuntos de violencia y acoso en el trabajo y, en particular, por razón de género (párrafo 16 a) de la R206). En este sentido, puede señalarse que, si bien en Argentina no existen juzgados o tribunales especializados en la materia, sí se cuenta con tribunales laborales de largo arraigo en la historia de las instituciones judiciales. En este caso, se trata de tribunales profesionales especializados en asuntos laborales de derecho privado, que se han declarado competentes en los casos en los que se demanda por hechos de violencia laboral (si bien también han tramitado algunas acciones en el fuero civil).¹³¹ Aunque estos tribunales no cuentan con especialización en violencia y acoso, es un hecho que están adquiriendo herramientas de abordaje e intervención a través de la jurisprudencia que ellos mismos van produciendo.

¹²⁹ Véase: https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/protocolo_interno_aprobado_6-3-19-2.pdf

¹³⁰ Véase: <http://ctanacional.org/dev/protocolo-para-prevenir-detectar-e-intervenir-en-situaciones-de-violencia-y-acoso-de-generos-en-el-ambito-de-la-cta-autonoma/>

¹³¹ Uno de los primeros casos de discriminación laboral fue resuelto por la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal, en la causa “Mujeres en Igualdad (MEI) c/ Freddo S.A. s/ amparo”, sentencia del 16-11-2002. En el caso, se impugnó la práctica de la empresa comercializadora de helados relativa a la contratación de dependientes solo de sexo masculino, a la que se condenó a contratar durante un período exclusivamente a trabajadoras mujeres “hasta compensar en forma equitativa y razonable la desigualdad producida”, para lo que se la obligó a presentar un informe anual de evolución de las contrataciones, todo bajo apercibimiento de imponer multas.

En materia de empleo público, los tribunales competentes son los del fuero contencioso administrativo, que tampoco cuentan con una especialización concreta en la materia, pero que presentan progresos en la doctrina jurisprudencial. Cabe señalar que en ambos casos descritos, por ser el Poder Judicial un poder del Estado, tanto a nivel provincial como nacional, se debe cumplir con la Ley Micaela N° 27.499 y, por lo tanto, brindar al personal capacitación obligatoria en materia de violencia de género. Finalmente, retomando la exigencia del párrafo 16° de la Recomendación, se observa que su mandato podría cumplirse incorporando a los tribunales al menos una parte del personal que cuenta con formación específica en asuntos de violencia y acoso en el trabajo, algo que, en principio, no resultaría difícil de instrumentar.

a.3. Medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes. Apartado b) iv)

A partir de la investigación efectuada, no se han detectado, en el derecho interno, normas que se refieran a medidas de protección específicas para querellantes, víctimas, testigos e informantes, por actos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, tal y como lo establece el Convenio. Sin embargo, sí se detectaron medidas específicas de protección, de aplicación obligatoria, cuando se trata de violencia y acoso contra las mujeres (de acuerdo con la Ley N° 26.485). Por ejemplo, en un caso en el que una trabajadora había solicitado una medida de restricción por el acoso que sufría de parte de un delegado sindical, se hizo lugar a lo requerido sobre la base del artículo 26 de la Ley N° 26.485.¹³²

Una mención aparte merece el ámbito del empleo público ya que, en todas las jurisdicciones provinciales y en la nacional, existen normas que regulan la instrucción de sumarios disciplinarios por faltas cometidas por los agentes públicos. En el caso de que estos sumarios se hayan iniciado a partir de una denuncia, por aplicación de la doctrina tradicional del Derecho Administrativo Sancionador, el denunciante será ajeno a la tramitación del sumario¹³³ y solo podrá ser considerado como testigo. Este esquema es el que será aplicado en los casos de denuncias por violencia laboral, de modo tal que la víctima no podrá participar en el sumario, ni controlar las pruebas producidas, ni recurrir. En materia penal, este esquema se ha visto morigerado con la sanción de la Ley de Derechos de las Personas Víctimas de Delitos N° 27.372, sin embargo, aun cuando los principios del Derecho Penal se aplican con matices en el ámbito administrativo sancionador, esta norma todavía no ha sido asimilada.

a.4. Asistencia jurídica. Apartados b) v)

En relación con el apartado v) del artículo 10° del Convenio, que exige contar con asistencia y asesoramiento jurídicos para los denunciantes y las víctimas, se debe señalar que si bien en el último tiempo se han creado servicios jurídicos públicos para las y los denunciantes de violencia y acoso, lo cierto es que están pensados para intervenir en materia penal. En tanto, en materia laboral, si bien se cuenta con defensorías públicas, estos organismos no están especializados en violencia laboral.

¹³² “S., E. G. c/ Cencosud SA y otros s/ sumarísimo”, del 02/05/2017, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala D.

¹³³ Se ha dicho que en el procedimiento sancionador la “finalidad es que se reconozca, declare o proteja un derecho, pero se trata de un derecho que pertenece a la Administración, cual es el de sancionar las extralimitaciones que cometan sus funcionarios y los particulares” (énfasis agregado), en Tomás Hutchinson, Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley N° 19.549, Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 23.

b. Sanciones. Apartado d)

El apartado d) del artículo 10° establece que los Miembros deberán “prever sanciones, cuando proceda, para los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo”. Al respecto, cabe remitirse a lo expuesto sobre el Régimen de infracciones laborales que establece la Ley N° 25.212 del Pacto federal del trabajo, modificado por la Ley N° 26.941 del Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales. Luego, respecto de la implementación de los lineamientos del Convenio, se observa que toda vez que los tipos infraccionarios laborales no prevén específicamente los actos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, corresponderá revisarlos en procura de alcanzar la aplicación efectiva de las disposiciones del artículo 10° y, más precisamente, para que esos actos pasen a ser efectivamente objeto de sanción.

Por otra parte, se debe subrayar que la Ley N° 26.485 prevé sanciones ante incumplimientos, como los siguientes: advertencia o llamado de atención por el acto cometido, comunicación de los hechos de violencia al organismo, institución, sindicato, asociación profesional o lugar de trabajo del agresor, asistencia obligatoria del agresor a programas reflexivos, educativos o terapéuticos tendientes a la modificación de conductas violentas. Además, y tal como fuese referido previamente, podría evaluarse la incorporación, en el REPSAL, de aquellos empleadores que hayan sido sancionados por infracciones tipificadas como violencia y acoso sexual en el trabajo. Por último, se debe tomar en cuenta que el Código Penal de la Nación impone una pena de prisión o reclusión por la comisión de delitos contra la integridad sexual de otra persona (según sus artículos 119 y 120).

*c. Mecanismos de protección para víctimas de violencia y acoso, por razones de género.
Apartado e)*

El artículo 10° e) del Convenio, complementado por el párrafo 16 de la R206, se dedica a las vías de recurso y reparación que tengan en cuenta las consideraciones de género. En Argentina, la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres garantiza las vías de recursos para denunciar casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, establece una serie de medidas procedimentales, de cumplimiento obligatorio para los operadores de la Administración pública y el Poder Judicial, en vistas a dar protección de los querellantes, las víctimas y los testigos, y también garantiza la confidencialidad de las actuaciones.

De ese modo, entre los derechos protegidos que son enumerados en el artículo 3° de la ley, se incorpora: “h) gozar de medidas integrales de asistencia, protección y seguridad; i) gozar de acceso gratuito a la justicia en casos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley; (...) k) un trato respetuoso de las mujeres que padecen violencia, evitando toda conducta, acto u omisión que produzca revictimización”. A continuación, el título III de la ley está dedicado a la regulación de los procedimientos, ya sea en instancia administrativa o judicial, y establece las condiciones para la presentación de la denuncia, los mecanismos de protección de la mujer víctima de violencia, la asistencia jurídica gratuita, las medidas preventivas urgentes y la amplitud de los medios probatorios.

Al respecto, merece especial atención la posibilidad de cumplir con la instancia de conciliación laboral previa, prevista por la Ley N° 24.635, cuando se trata de casos de violencia y acoso por razones de género. Sin embargo, frente a esta habilitación de la mencionada ley, la Ley N° 26.485 se presenta taxativa en la prohibición de llevar a cabo audiencias de mediación y conciliación. Este conflicto de regulaciones supone una contradicción material en el derecho interno, pues no están excluidos de la obligación de transitar por la vía de conciliación laboral previa, los casos debidos a violencia laboral por motivos de género contra las mujeres.

Por otra parte, la Ley N° 26.485 no establece sanciones por incumplimiento. En efecto, el artículo 32° de la ley determina que en caso de incumplimiento, es el juez o la jueza quienes podrán optar por realizar: “a) advertencia o llamado de atención por el acto cometido; b) comunicación de los hechos de violencia al organismo, institución, sindicato, asociación profesional o lugar de trabajo del agresor; y c) asistencia obligatoria del agresor a programas reflexivos, educativos o terapéuticos tendientes a la modificación de conductas violentas. Asimismo, cuando el incumplimiento configure desobediencia u otro delito, el juez deberá poner el hecho en conocimiento del/la juez/a con competencia en materia penal”. Nuevamente, se deben destacar las diferencias con el régimen de sanciones laborales, que establece sanciones económicas –y hasta la inclusión del empleador infractor en el REPSAL– cuando se comete una infracción a la ley.

Como síntesis, se puede afirmar que la Ley N° 26.485, en principio, estaría en línea con las disposiciones del Convenio en materia de vías de recurso y reparación para mujeres víctimas de violencia y acoso. Sin embargo, al ser la ley solo aplicable a la violencia contra las mujeres, corresponderá prever mecanismos que puedan ser extendidos a personas de otro sexo o género y, especialmente, a las personas de la comunidad LGBTI+.

Respecto de las acciones del Poder Judicial, se destaca la importancia que adquieren la Oficina de Violencia Doméstica y la Oficina de la Mujer, ambas bajo la órbita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Oficina de la Mujer (OM), como ya se comentó, fue creada con el objetivo de impulsar, en la esfera del Poder Judicial, un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, a fin de alcanzar la equidad de género, tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabajan en él. Sus principales acciones consisten en elaborar diagnósticos, realizar actividades de sensibilización y capacitación, elaborar propuestas, comunicar y difundir las actividades que desarrolla –especialmente a fin de promocionar la aplicación de la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres– y un monitoreo de la actividad jurisdiccional con el propósito de cumplir con los compromisos internacionales en la materia. La OM, además, articula sus acciones con el resto de las jurisdicciones del país.¹³⁴ Entre los productos más relevantes de la Oficina de la Mujer, se encuentra el Registro Nacional de Femicidios, que se implementó en 2015, y la elaboración y actualización del Mapa de Género de la Justicia Argentina, que reporta la cantidad de varones y mujeres que ocupan los diversos rangos que componen el escalafón de la justicia. También, la OM se ha comprometido con una serie de actividades de articulación federal e internacional.

¹³⁴ Véase: <https://www.csjn.gov.ar/om/institucional.do>

Como parte de las adecuaciones realizadas sobre la temática que está en estudio, dentro de los Ministerios públicos se han creado organismos específicos. Dentro del Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF), por ejemplo, existe la Dirección de Políticas de Género, cuyo objetivo es “incorporar la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas públicas con el fin de eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer, en observancia de las obligaciones suscriptas por el Estado argentino, al tiempo que adopta medidas con perspectiva de género para mitigar las desigualdades en las políticas internas de acceso y permanencia de las mujeres dentro del Ministerio Público Fiscal y la remoción de obstáculos que impiden a las mujeres víctimas de violencia el acceso efectivo a mecanismos judiciales eficaces y respetuosos de sus derechos”;¹³⁵ y la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), cuyo objetivo es “seleccionar y desplegar estrategias de investigación sobre los fenómenos criminales atravesados por las diferentes clases de violencia contra las mujeres y, al mismo tiempo, trabajar sobre los modos en que sus distintas manifestaciones afectan a otros grupos en situación de vulnerabilidad por razón de su orientación sexual e identidad de género”.¹³⁶

Por último, dentro del Ministerio Público de la Defensa de la Nación fue creada, en 2007, la Comisión de Temática de Género, cuya misión es favorecer la implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género, en particular en aquellos casos vinculados con mujeres víctimas de violencia o en conflicto de la ley penal.

El párrafo 17 de la Recomendación, complementario del artículo 10° e) del Convenio, por otra parte, establece que deberán preverse medidas de “apoyo a las víctimas para reincorporarse al mercado de trabajo”. En este sentido, existen políticas públicas, ya mencionadas previamente, dedicadas a brindar apoyo a las personas víctimas de violencia de género. Por ejemplo, existe el programa Potenciar Trabajo o el Plan Acompañar, que otorgan una prestación económica y facilitan el acceso a la terminalidad educativa y a la formación profesional. Desde el área de Empleo del MTEySS, también se destaca una serie de acciones destinadas a impulsar la inserción laboral de poblaciones consideradas vulnerables,¹³⁷ entre las que se encuentran las mujeres víctimas de violencia doméstica, las víctimas de prácticas de explotación sexual o en situación de vulnerabilidad vinculada con la prostitución, y las personas LGBTI+.

Finalmente, en relación con el acceso a la salud de las víctimas de violencia por razones de género, se debe subrayar la actuación del Proyecto de Ley relativo a la incorporación de prestaciones asociadas al abordaje integral de violencia de género en el Programa Médico Obligatorio (PMO),¹³⁸ que ya cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. Este proyecto se refiere expresamente a la violencia de género definida en el artículo 6° de la Ley N° 26.485 (cuyo inc. c) define la violencia laboral ejercida

¹³⁵ Véase: <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/>

¹³⁶ Véase: <https://www.mpf.gob.ar/ufem/>

¹³⁷ El Seguro de Capacitación y Empleo es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo, diseñado para apoyar a las personas en la búsqueda activa de un empleo a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. El Seguro prevé la percepción de una prestación monetaria mensual, a lo largo de 24 meses, mientras las personas actualizan sus competencias laborales mediante la finalización de sus estudios primarios y secundarios, realizando cursos de formación profesional y/o emprendimientos de empleo independiente, u otros programas de empleo. A la vez, el tiempo de permanencia en el Seguro (siempre que no se acrediten aportes o montos por remuneraciones) será computado para su futura jubilación y es compatible con la percepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AE).

¹³⁸ Véase el Expte. N° 2518-D-2020.

contra las mujeres). De este modo, se obligaría a los distintos prestadores de salud –entre ellos, a las obras sociales– a otorgar una cobertura médica integral a las personas que son víctimas de violencia de género. Se destaca el propósito de este proyecto porque, aunque solo se refiere a la protección hacia las mujeres, podría significar un avance en el acceso a la salud para todas las personas víctimas de violencia o acoso por motivos de género, incluso en el caso de aquellos episodios perpetrados en el ámbito del trabajo.

d. La cuestión probatoria. Párrafo 16 de la R206 (complementario del artículo 10º apartado b) e) del C190)

El artículo 10º e) del Convenio, complementado por el párrafo 16 e) de la R206, establece que deberá preverse “la inversión de la carga de la prueba, si procede, en procedimientos distintos de los penales”. En consonancia con este principio, tal como se dijera en el apartado anterior, la Ley N° 26.485 incorpora entre los derechos y garantías mínimas de los procedimientos judiciales y administrativos “A la amplitud probatoria para acreditar los hechos denunciados, teniendo en cuenta las circunstancias especiales en las que se desarrollan los actos de violencia y quiénes son sus naturales testigos”. Por fuera de esta norma, la inversión de la carga de la prueba se construye jurisprudencialmente, ya que no existe una consagración legal que establezca la flexibilidad de los principios probatorios en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo.

A fin de precisar los contornos de la jurisprudencia que se considera relevante en la materia, será necesario restringir el alcance de los conceptos de violencia y acoso, y consignar que los casos significativos relativos a estos temas se han analizado como casos de violación de la garantía de igualdad y del principio de no discriminación. Es en este terreno donde se cuenta con precedentes provenientes del máximo tribunal nacional, es decir, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) los que, si bien no son relativos directamente a temas de violencia y acoso laboral, contienen precisiones en cuanto a la no discriminación que repercuten en un aspecto importante de cualquier litigio, como es el de la prueba. En este sentido, la CSJN ha ido modificando el tradicional estándar relativo de que es carga de quien afirma un hecho el deber de probarlo. Esta modificación se debe a la incorporación de instrumentos de Derechos Humanos en el texto constitucional (art. 75, inc. 22 CN), lo que permite superar el tradicional concepto formal de igualdad por otro más sustancial, “que obliga a tomar en cuenta los condicionantes que impiden un efectivo goce de los derechos”.

En efecto, ya se puede hablar de un cambio en el paradigma, ya que la visión tradicional de la igualdad¹³⁹ se ve complementada (y a veces, tensionada) por otra más moderna que advierte que la mera supresión de ciertos obstáculos normativos no se traduce necesariamente en un resultado igualitario, sino que es todavía necesario realizar acciones positivas a fin de asegurar la igualdad real¹⁴⁰. Por estos motivos, se elaboró un estándar exigente de revisión judicial de constitucionalidad, cada vez que está en juego el derecho a la igualdad y las personas son tratadas de manera desigual por determinadas características. Este estándar tiene origen en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que luego se ha

¹³⁹ Cuya formulación repetidamente utilizada por la Corte se expresa de este modo: la igualdad es “un derecho a que no se establezcan excepciones y privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias” (Fallos 124:122; 126:280; 127:118; 151:359; 157:28; 184:592, entre muchos otros).

¹⁴⁰ Guillermo F. Treacy, “Categorías sospechosas y control de constitucionalidad”, en *Revista Lecciones y Ensayos* N° 89, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pág. 181 y ss.

aplicado con matices en la Argentina. El primer antecedente se encuentra en un voto de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dres. Petracchi y Bacqué, en el caso “Repetto”,¹⁴¹ que se refiere a una mujer a la que por aplicación de normas reglamentarias le impedían el ingreso a la docencia por ser extranjera.

La evolución de este estándar motiva que en la actualidad si bien no se ha llegado a la consagración explícita en el ordenamiento procesal de la inversión de la carga de la prueba en procesos no penales, tal como establece la R206 en su artículo 15 inc. e), al menos se cuenta con la posibilidad de aplicar un criterio estricto, consistente en la exigencia de que sea la parte interesada en sostener la validez de las normas o conductas de hecho consideradas discriminatorias quien deba proporcionar una justificación suficiente acerca de su validez constitucional.¹⁴² En este sentido, el Tribunal también ha ido delineando la constitución de ciertas categorías “sospechosas”, como sexo, orientación sexual, pertenencia sindical, pertenencia a pueblos indígenas, discapacidad, entre otras, cuya aparición como causantes de discriminación activa la aplicación de este criterio estricto.

Este criterio fue aplicado en casos recientes relativos a la discriminación por sexo. En el caso “Sisnero”¹⁴³ relativo a una mujer que deseaba desempeñarse como chofer en el transporte público de pasajeros (“colectivos”) y a la que de hecho se le negaba esa posibilidad, la CSJN reconoce la dificultad de acreditar los actos o conductas discriminatorias y por ello sostiene que “si el reclamante puede acreditar la existencia de hechos de los que pueda presumirse su carácter discriminatorio, corresponderá al demandado la prueba de su inexistencia” y también reconoce que la mera negativa de haber incurrido en conductas discriminatorias no constituye un motivo “objetivo y razonable” en los términos de la propia jurisprudencia del Tribunal para justificar el hecho impugnado. Algo similar ya se había resuelto en el caso “Pellicori”¹⁴⁴ relativo a una mujer que accionaba en procura de la reparación de un despido que ella consideraba discriminatorio en los términos de la Ley N° 23.592, en cuanto a que en los casos de discriminación “resultará suficiente, para la parte que afirma dicho motivo, con la acreditación de hechos que, *prima facie* evaluados, resulten idóneos para inducir su existencia, caso en el cual corresponderá al demandado a quien se reprocha la comisión del trato impugnado, la prueba de que éste tuvo como causa un motivo objetivo y razonable ajeno a toda discriminación, y la evaluación de uno y otro extremo, es cometido propio de los jueces de la causa, a ser cumplido de conformidad con las reglas de la sana crítica”.

En otro caso más reciente, relativo a la interpretación de una norma considerada discriminatoria por un trabajador varón que había sido despedido seis meses después de haber contraído matrimonio (y suponiendo que en el caso de una trabajadora mujer ello activaría una presunción legal favorable a su reclamo), la CSJN declaró inconstitucional la norma por aplicación de normas nacionales e internacionales contra la discriminación y por resultar la interpretación del *a quo* contraria al nuevo paradigma sociocultural en el que los cónyuges asumen o tienden a asumir por igual las responsabilidades familiares. De este

¹⁴¹ “Repetto, María Inés c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad de normas legales”, del 8-11-1988, Fallos 311:2272.

¹⁴² Guillermo F., op. cit., explica que más que de inversión de la carga de la prueba resulta más apropiado “hablar de carga de la argumentación, en la medida en que lo que se exige de quien defiende la validez de la norma es que proporcione las razones que la justifican”.

¹⁴³ Véase: “Sisnero, Mirta Graciela c/Taldelva S.R.L. y otro s/ amparo”, del 20-5-2014, Fallos 337:611.

¹⁴⁴ Véase: “Pellicori, Liliana Silvia c/ Colegio de Abogados de la Capital Federal s/ amparo”, del 15-11-2011, Fallos 334:1387.

modo, se habilitó una presunción legal de despido discriminatorio y con ello la inversión de la carga de la prueba que rige en el caso de la trabajadora mujer.¹⁴⁵

Más recientemente, el Alto Tribunal descalificó por arbitraria una decisión de un Tribunal Superior provincial debido a que no se había tratado un argumento relativo a la discriminación de una norma que excluía del cobro de una asignación familiar a las mujeres, considerando esencial el tratamiento de ese argumento pues “la corte local debió analizar la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación y ponderar que la tacha de inconstitucionalidad presentada por la actora compromete una distinción basada en una de las categorías sospechosas como es el sexo, sujeta a la aplicación del test de escrutinio estricto”.¹⁴⁶

En materia laboral, por otra parte, la utilización del *mobbing* también redundante en reglas probatorias de difícil cumplimiento para quienes interponen una demanda por violencia o acoso laboral. Sin embargo, los tribunales utilizan cada vez con mayor frecuencia estándares de prueba más flexibles, acordes a la normativa que va surgiendo en la materia. Por ejemplo, en un caso en el que una mujer policía había denunciado hechos de acoso y violencia, se entendió que, dado el contexto en el que habían ocurrido los hechos, existían indicios suficientes de violencia de género laboral, con cita en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y la Ley N° 26.485.¹⁴⁷ Luego, en otro caso en el que una trabajadora se colocó en situación de despido indirecto por el acoso moral y la violencia de género que sufrió, se sostiene, en el fallo, el estándar probatorio desarrollado por la Corte Suprema de Justicia para el caso “Pellicori”.¹⁴⁸

Como conclusión se manifiesta que, al menos parcialmente, la jurisprudencia del Alto Tribunal proporciona una herramienta frente a las dificultades en materia probatoria¹⁴⁹ que se presentan en este tipo de casos, aunque también se debe señalar que no obstante esta disponibilidad, muchas veces no se aplica por falta de capacitación de los operadores o de “sensibilidad”¹⁵⁰ con el tema. Si bien su aplicación no se deriva de una norma y por lo tanto no tiene efectos más allá del caso concreto, lo ocurrido da cuenta de una evolución interpretativa por parte de los tribunales y de la CSJN en materia protectoria. De todos modos, ante la ausencia de una ley que prescriba esa regla probatoria, su utilización depende del magistrado o magistrada que intervenga en la causa.

145 Véase: “Puig, Fernando Rodolfo c/ Minera Santa Cruz S.A. s/ despido”, del 24-9-2020, Fallos 343:1037.

146 Véase: “Vázquez, Miriam c/ Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Santa Cruz s/ demanda contencioso administrativa”, del 29-10-2020, Fallos 343:1447, dictamen de la PGN al que remite la sentencia.

147 “L. S. L. c/ Gobierno de Mendoza” s/ daños y perjuicios del 9/12/2013, Cámara 3a. de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Minas, de Paz y Tributaria de Mendoza.

148 “P., M. A. c/ S. A. L. N” del 18/02/2013, Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

149 Ana Montesinos García, “Especificidades probatorias en los procesos por violencia de género”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología* N° 17, UNED, 3° época, 2017, págs. 127/165; Eduardo Camaño Rojo y José Luis Ugarte Cataldo, “El acoso laboral: tutela y prueba de la lesión de los derechos fundamentales”. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122014000100004

150 El término “sensibilidad” estuvo tradicionalmente alejado de las obligaciones legales (y del campo jurídico en general). Sin embargo, en materia de violencias la Corte IDH lo utiliza especialmente al señalar que los operadores deben poseer no solo capacitación sino también ser sensibles respecto del tema. En el párrafo 285 del caso “González y otras (Campo Algodonero) vs México” el Tribunal Internacional consideró que el Estado no “demostró haber adoptado normas o tomado medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato”.

e. Los efectos de la violencia doméstica en el mundo del trabajo. Apartado f)

El enfoque integral del C190 y de la R206 también requiere considerar la situación de violencia que no se produce en el trabajo o con motivo de la prestación, pero que puede “tener consecuencias” sobre la persona que trabaja. Así, la norma exige contemplar la violencia doméstica a fin de mitigar su impacto en el mundo del trabajo y generar, también, espacios de acompañamiento y contención para las víctimas. Esta temática exigirá introducir, en la normativa interna, ciertos derechos y obligaciones concurrentes que los hagan posibles y que permitan reordenar el modo o las condiciones en que se desarrolla la relación de trabajo. A propósito de esto, el párrafo 18 de la R206 sugiere una serie de medidas que procuran mitigar el impacto de la violencia doméstica en el trabajo. Al respecto, también debe decirse que no están previstos en la legislación interna los mecanismos que la norma internacional sugiere. Sin embargo, sí se han advertido acciones impulsadas desde las políticas públicas y desde la negociación colectiva.

En este caso, los resortes de protección que las políticas públicas facilitan para la asistencia a personas víctimas de violencia de género son el “Plan Acompañar”, que otorga el acceso a una prestación económica con el fin de generar un piso de autonomía económica, o el Régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes - Ley N° 27.452, que establece un ingreso mensual para hijos e hijas de personas condenadas por la comisión de delitos motivados en la violencia por razones de género, y de hijos e hijas de personas fallecidas a causa de violencia intrafamiliar y/o de género. Asimismo, desde el área de Empleo del MTEySS, se destaca una serie de acciones destinadas a impulsar la inserción laboral de poblaciones consideradas especialmente vulnerables,¹⁵¹ entre las que se encuentran mujeres víctimas de violencia doméstica según lo establece la Resolución N° 332/13 del MTEySS.

En materia de políticas públicas institucionales, se destaca la Oficina de Violencia Doméstica, que actúa en el ámbito de la CSJN y que, aunque no está especialmente dedicada al abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo, sí facilita mecanismos para el acceso a la justicia a las personas víctimas de violencia doméstica que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. En 2016, este organismo amplió sus competencias y comenzó a intervenir en casos de trata de personas con fines de explotación sexual y/o de explotación de la prostitución.

Las funciones de la Oficina son las de recibir denuncias, realizar informes de riesgo y disponer los exámenes médicos que fueren necesarios, indicar los cursos de acción pertinentes y realizar las derivaciones que correspondan, junto con los seguimientos de esas derivaciones. Además, la OVD provee información estadística sobre los casos que trata.¹⁵² Sin duda, sería

¹⁵¹ El Seguro de Capacitación y Empleo es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo, diseñado para apoyar a las personas en la búsqueda activa de un empleo a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. El Seguro prevé la percepción de una prestación monetaria mensual, a lo largo de 24 meses, mientras las personas actualizan sus competencias laborales mediante la finalización de sus estudios primarios y secundarios, realizando cursos de formación profesional y/o emprendimientos de empleo independiente, u otros programas de empleo. A la vez, el tiempo de permanencia en el Seguro (siempre que no se acrediten aportes o montos por remuneraciones) será computado para su futura jubilación y es compatible con la percepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AE).

¹⁵² Véase: <http://www.ovd.gov.ar/ovd/institucional.do>

deseable una mayor articulación de la OVD con los tribunales hacia donde son derivadas las personas denunciantes, así como con las áreas administrativas (tanto nacionales como locales) que son las que efectivamente proveen las herramientas de protección y apoyo a las víctimas.

Tal como se ha señalado antes, los convenios y los acuerdos colectivos celebrados exponen un dispar grado de desarrollo en materia de inclusión de medidas orientadas a atender la problemática y, en particular, la incidencia de la violencia doméstica en el mundo del trabajo. Se verifican algunas regulaciones autónomas, mayormente en el nivel de las empresas que contemplan el otorgamiento de licencias remuneradas, siempre que la víctima realice y acredite la pertinente denuncia policial o judicial, en tanto se garantiza el deber de confidencialidad por parte del empleador o sus representantes. Así lo estipulan varios acuerdos a nivel de empresa que comprenden a trabajadores y trabajadoras dependientes de entidades bancarias, tales como el Acuerdo N° 942/20 y el Acuerdo N° 2506/19. A modo ilustrativo, se puede mencionar el Acuerdo N° 235/19 E que incorpora una licencia de hasta veinte días hábiles anuales para trabajadores de ambos sexos que se encuentren en situación de violencia doméstica en el marco de la Ley N° 26.485, en tanto se prevé que si el agresor compartiera el ámbito laboral, “la empresa realizará sus mejores esfuerzos para alejar al agresor, brindándole a la víctima todas las herramientas a su alcance”.

En la misma línea, cabe destacar que la determinación de acciones de apoyo y acompañamiento a las víctimas no aparece contemplada específicamente en los instrumentos, excepto en dos de los que han sido relevados por este estudio. En uno de ellos se dispone que las empresas signatarias pondrán a disposición de las víctimas de violencia doméstica y de sus hijos e hijas menores, servicios de apoyo psicológico, médico, asesoramiento legal e incluso asistencia económica para cubrir hasta cinco días de alojamiento fuera del hogar familiar, además de asegurar una reubicación laboral en caso de que las circunstancias así lo ameriten.¹⁵³ En otro instrumento se establece que la empresa brindará apoyo psicológico a la víctima de violencia laboral, valiéndose de los recursos de la Obra Social Sindical.¹⁵⁴

*f. Derecho a alejarse de una situación de trabajo, cuando se tengan motivos razonables.
Apartado g)*

En el ordenamiento interno, la LCT prevé la posibilidad de que el trabajador o trabajadora pueda alejarse de una situación de trabajo que menoscabe su integridad psicofísica. Así lo establece el párrafo 2° del artículo 75 de la LCT relativo al deber de seguridad del empleador, que dice: “El trabajador podrá rehusar la prestación de trabajo, sin que ello le ocasione pérdida o disminución de la remuneración, si el mismo le fuera exigido en transgresión a tales condiciones, siempre que exista peligro inminente de daño o se hubiera configurado el incumplimiento de la obligación, mediante constitución en mora, o si habiendo el organismo competente declarado la insalubridad del lugar, el empleador no realizara los trabajos o proporcionara los elementos que dicha autoridad establezca”.

¹⁵³ CCT 1616/19 E - SUPEH c. YPF SA / OPESSA.

¹⁵⁴ Art. 41 CCT 1580/18 - ALEARA c/ El Chalero SA.

g. Adopción de medidas de aplicación inmediata. Apartado h)

El apartado h) hace expresa mención de la “inspección del trabajo y otras autoridades pertinentes” que estén facultadas para actuar, en forma inmediata, cuando se detecten casos de violencia y acoso. En efecto, la Ley N° 25.877 que crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) establece, en su artículo 32, las facultades que poseen los inspectores e inspectoras, entre las cuales, figura la de: “... d) Clausurar los lugares de trabajo en los supuestos legalmente previstos y ordenar la suspensión inmediata de tareas que a juicio de la autoridad de aplicación– impliquen un riesgo grave e inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores”. Al respecto, se debe destacar que la violencia y acoso en el trabajo no está específicamente previstos entre los supuestos legales de infracción, no obstante, sí lo están los casos en que el empleador ejerce actos de discriminación o contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores y trabajadoras (artículo 4° de la Ley N° 25.212), que pueden vincularse con actos de violencia y acoso en el trabajo.

Por otra parte, la Ley N° 26.485 prevé acciones de resguardo ante actos de violencia contra las mujeres, tal como surge de su artículo 26° relativo a las medidas preventivas urgentes. Por último, también se destaca la inclusión, en algunos instrumentos de negociación colectiva, de la posibilidad de que la persona afectada solicite el traslado transitorio o permanente para alejarse del agresor. Como ya se hizo en el apartado anterior, es posible mencionar como ejemplo el Acuerdo N° 235/19 E que prevé que si el agresor compartiera el ámbito laboral, “la empresa realizará sus mejores esfuerzos para alejar al agresor, brindándole a la víctima todas las herramientas a su alcance”.

h. Vías de reparación a las víctimas de violencia y acoso. Artículo 10° b), complementado por los párrafos 14 y 15 de la R206

Con respecto a las vías de reparación, el Convenio, complementado por la Recomendación, explicita que deberían estar previstas ciertas respuestas frente al flagelo de la violencia, tales como: el derecho a dimitir y a percibir una indemnización, el derecho a la readmisión, el derecho a percibir una indemnización por los daños resultantes y a la inclusión de los gastos causídicos derivados de los procesos legales.

Ya se ha señalado que Argentina carece de una legislación integral sobre violencia y acoso en el trabajo, que contemple reparaciones precisas para estos casos, no obstante ello, en los casos judiciales tramitados por este motivo se han llegado a establecer reparaciones de distinta naturaleza. Los casos tramitados en primera y en segunda instancia en los tribunales proporcionan un variado conjunto de respuestas jurisdiccionales, que han ido variando a lo largo del tiempo.

Por ejemplo, en aquellos casos en los que prosperó el pedido de un resarcimiento por la desvinculación derivada de hechos de acoso y violencia laboral, la reparación consistió netamente en una indemnización económica, en algunos casos agravada, en línea con las disposiciones del derecho civil. Luego, en aquellos otros casos en los que la discusión giró en torno a hechos de violencia de género, las reparaciones también consistieron en indemnizaciones económicas. Por lo tanto, es evidente que se plantea un desafío en torno a implementar reparaciones transformadoras, que tengan como objetivo no solamente

indemnizar económicamente a las víctimas sino también modificar las condiciones que permiten y habilitan la violencia y el acoso en el trabajo. Todo ello impone realizar una interpretación de la violencia como un fenómeno colectivo antes que individual.

Algunas soluciones novedosas se han registrado en casos tramitados en sede penal, donde fueron imputadas personas conocidas del mundo del espectáculo. En el caso de un cantante, por ejemplo, que en una charla con estudiantes de periodismo había tenido manifestaciones violentas de contenido sexual contra las mujeres, se llegó a un acuerdo y el imputado ofreció disculpas por su comportamiento machista y realizó un video de disculpas públicas para difusión en los medios de comunicación.¹⁵⁵ En otro caso, en el que un conductor televisivo había realizado manifestaciones violentas en su programa contra trabajadoras afiliadas a un sindicato, se acordó que el imputado cediera minutos de su programa radial para que especialistas en temas de género realizaran actividades de difusión y concientización sobre los fenómenos de discriminación y violencia contra las mujeres.¹⁵⁶ Este esquema de reparación ha tenido lugar en casos de otros imputados, que han realizado tareas de sensibilización y reparación como la *probation*.

Por otro lado, el párrafo 15 de la R206 establece que las víctimas de violencia y acoso deberían poder percibir una indemnización en caso de daños en su salud o de enfermedad. Al respecto, y como fuera previamente desarrollado, el ordenamiento interno de Argentina no prevé una reparación por los daños en la salud o por los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

i. Conclusiones

A partir de la información relevada y expuesta en el presente título, es posible percibir una insuficiencia en los mecanismos para controlar la aplicación de la norma y también la carencia de mecanismos que garanticen vías de recurso y reparación dirigidas a las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo.

En primer lugar, no se ha verificado un mecanismo de seguimiento y control de aplicación de la legislación nacional, que permita una mirada integral de la problemática. Ejemplo de ello lo representa la inspección laboral, ya que no contempla las particularidades que suponen la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

En relación con la presencia de vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces, y con procedimientos de solución de conflictos, se advierte que tales medidas merecen una revisión urgente que les permita entrar en sintonía con la implementación del Convenio y la Recomendación. Se identifica una ausencia de normativa que promueva la adopción de mecanismos que aborden la violencia y el acoso en el espacio de trabajo y, si bien esta ausencia puede suplirse con los instrumentos que se adoptan en el marco de la negociación colectiva, se trata de herramientas escasas que además, en su mayoría, se negocian a nivel de empresa.

¹⁵⁵ Véase: <https://www.infobae.com/teleshow/infoshow/2020/08/27/gustavo-cordera-grabo-un-video-de-disculpas-y-logro-la-suspension-del-juicio-en-su-contra-por-incitacion-a-la-violencia/>

¹⁵⁶ Véase: <https://www.pagina12.com.ar/198388-etchecopar-empieza-probation-por-violencia-machista>

Por otra parte, resulta evidente que los mecanismos de denuncia y solución de conflictos ajenos al lugar de trabajo deberán contemplar las particularidades de la problemática. A la vez, en materia de acceso a la justicia, se advierte escasa formación y capacitación de los operadores judiciales acerca de cómo adecuar los procedimientos a los estándares internacionales de protección de la víctima de violencia y acoso en el trabajo. Por último, respecto de la reparación del daño y conociéndose ya que la violencia y el acoso en el trabajo pueden tener su origen en prácticas culturales, además de la reparación individual, debería trabajarse en el diseño de mecanismos que tiendan a una reparación transformadora de los integrantes del litigio y de la sociedad.

Una mención aparte merece la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, ya que en efecto, esta norma se encontraría en línea con las previsiones del artículo 10° referidas a las consideraciones de género, sin embargo, se cuenta con el límite de que solo protege a las mujeres.

Finalmente, en relación con el reconocimiento de los efectos que produce la violencia doméstica sobre las personas en el ámbito del trabajo, sin duda las acciones impulsadas resultan insuficientes. Si bien pueden verificarse algunos avances en el ámbito de la negociación colectiva, esto no sería suficiente para mitigar sus efectos en el mundo del trabajo.

Brechas detectadas

Como resultado del análisis comparativo desarrollado entre el C190 y su R206 complementaria frente a los instrumentos del derecho interno de Argentina, surgen las siguientes observaciones.

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.

F. ORIENTACIÓN, FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN. Artículo 11° del C190

El artículo 11° apartado b) del C190 establece que los Miembros deberán proporcionar orientaciones, recursos y formación, tanto a las organizaciones de los trabajadores y trabajadoras y de los empleadores y empleadoras, como a todas las autoridades competentes, para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

En esta línea, la R206 propone en su párrafo 23 que los Miembros financien, elaboren, apliquen y difundan directrices, programas y planes de estudios, y materiales didácticos, que tengan en cuenta la perspectiva de género en la materia tratada, destinados a todos los agentes públicos, a empleadores y trabajadores de los sectores públicos y privados y a sus organizaciones, así como a periodistas y otros profesionales de la comunicación.

De la misma manera, se deben realizar campañas públicas para fomentar lugares de trabajo libres de violencia y acoso, que incluyan las particularidades de los trabajadores y trabajadoras migrantes. Al respecto, se debe destacar que, en el ordenamiento interno, no se advierte un mandato legal que establezca la obligatoriedad de brindar capacitaciones o actividades de formación y/o sensibilización, tal como lo establece el Convenio. Sin embargo, sí se han detectado iniciativas desde la política pública nacional y provincial orientadas a dar capacitación en el abordaje de la violencia y el acoso en el trabajo con perspectiva de género, y otras acciones impulsadas por las mujeres sindicalistas, como ser la Escuela Sindical de Género.

También se destaca la labor realizada desde el sector académico, no solo para el abordaje y tratamiento de la violencia y el acoso que sucede en el interior de las instituciones, sino también para generar ámbitos, por ejemplo, universitarios, en los que se promueva la formación con una perspectiva que tenga en cuenta las consideraciones de género.

α. Políticas públicas aplicadas para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo

Desde la OAVL y la CTIO, ambos espacios que operan en el ámbito del MTEySS, se desarrollan capacitaciones dirigidas a organizaciones sindicales, y se han elaborado y publicado materiales con este fin, por ejemplo, el Manual sobre Violencia Laboral para organizaciones sindicales.¹⁵⁷

En este sentido, según información recabada durante las entrevistas con representantes del MTEySS, se está trabajando en un esquema articulado entre las distintas áreas del Ministerio y, en conjunto, con otros organismos estatales, para llegar a implementar líneas de acción orientadas a tareas de capacitación y sensibilización en violencia y acoso en el trabajo, y al abordaje de la problemática en el ámbito público.

En materia de formación con perspectiva de género, la Ley N° 27.499, conocida como “Ley Micaela”, 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 y representa un aporte esencial para la institucionalización del enfoque de género en el accionar de quienes allí trabajan, así como lo es para llegar a instalar el compromiso de los servidores públicos al momento de acompañar y asistir a la ciudadanía ante situaciones de violencia detectadas en ejercicio de sus quehaceres. Se trata de una norma de alcance general, cuyos objetivos son la formación en perspectiva de género y contra la violencia por razones de género, que incluye la violencia y el acoso laboral.

Por otra parte, el MMGyD, además de trabajar en la aplicación de la Ley Micaela a través de todos los organismos del Estado nacional, cuenta con el ya referido programa “Igualar”, que prevé el desarrollo de capacitaciones y acciones de sensibilización en género y diversidad, adaptadas a las características de los distintos actores del mundo del trabajo, el empleo y la producción, y el desarrollo de herramientas y materiales de formación y capacitación específicos para el sector sindical, empresarial público y privado, y el de la economía popular. También se prevé acompañar estas acciones con la publicación de materiales y guías con lineamientos y buenas prácticas destinados a difundir la igualdad de género en el mundo del trabajo, el empleo y la producción. El programa incorpora, además, una perspectiva de interseccionalidad que incluye a las trabajadoras migrantes y a las de zonas rurales.

En relación con el Poder Judicial, se destaca nuevamente el papel desempeñado por la Oficina de la Mujer (OM), encargada de promover y monitorear la incorporación de la perspectiva de género en los procesos internos, tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabajan en él. Las acciones de la Oficina adquieren gran importancia en la promoción de actividades de sensibilización y capacitación, particularmente para coadyuvar en el cumplimiento de la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres.

Los gobiernos provinciales también han desarrollado medidas que incluyen actividades de sensibilización, formación, capacitación y prevención de la violencia y el acoso en el trabajo,

¹⁵⁷ Véase: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/oavl/oavl_manual_sindicatos.pdf

que toman en cuenta las consideraciones de género. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Micaela, y, a lo largo de 2020, se han brindado capacitaciones (en formato virtual) a los funcionarios y funcionarias de la Administración provincial. A la vez, el programa “Sello Construir Igualdad”, de articulación entre el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de las Mujeres, propone construir un proceso de sensibilización y acompañamiento para la inclusión de políticas de género en el sector productivo, en empresas de servicios privados y en empresas públicas, con el fin de alcanzar la reducción de las brechas en el mundo laboral para las mujeres y la diversidad sexual. El programa tiene su basamento en el diálogo social, de modo que su implementación se llevará a cabo en acuerdo con las cámaras y los sindicatos. En esta línea, se propone construir un proceso de inclusión progresiva de estándares de igualdad de géneros, en el que organismos y empresas asistan a un proceso de certificación del sello de igualdad, en tanto el Estado realiza la asistencia técnica y el acompañamiento.

También se destacan las actividades del Ministerio de Trabajo de la provincia de Córdoba, donde las acciones de sensibilización, concientización y prevención de la violencia laboral¹⁵⁸ se articulan con la CTIO, es decir, en espacios tripartitos de diálogo social, que incluyen entre sus actores a los Colegios profesionales.

b. Acciones impulsadas desde las organizaciones sindicales

Respecto de las medidas impulsadas por los actores del mundo del trabajo, la realidad asociativa sindical de la Argentina demuestra que a las acciones de capacitación y sensibilización que desarrollan las centrales sindicales, se suma la creación de ámbitos más o menos institucionalizados que se despliegan hacia su interior y son replicados en sus seccionales. Esto también sucede en muchas de las organizaciones de base adheridas que atienden la problemática de la violencia y el acoso en el ámbito laboral y también doméstico. Se debe subrayar que los espacios sindicales, dedicados a la capacitación y formación sobre violencia y acoso, son prácticamente promovidos y gestionados de manera exclusiva por mujeres. Su desarrollo se da desde las bases de las organizaciones y de manera ascendente, con la responsabilidad de acompañar los procesos, evaluar y monitorear el desarrollo de las acciones hacia adentro y hacia afuera de las organizaciones.

Asimismo, se debe mencionar el rol desempeñado por la Red Nacional Intersindical contra la Violencia Laboral, conformada para una importante cantidad de asociaciones sindicales con pertenencia a las tres centrales sindicales, a través de la cual se elaboran propuestas y se diseñan e implementan acciones de formación y visibilización para la erradicación de la violencia laboral, en especial, por razones de género.

Como acción concreta y multisectorial cabe destacar la Escuela Sindical de Género (ESiGen), que fue creada en octubre de 2020 y se constituye como la primera escuela sindical de género del país. Se trata de una iniciativa conjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA), la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE, UNLP), el Ministerio de las Mujeres, Políticas

¹⁵⁸ Resolución provincial N° 99/2017.

de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, y la Asociación Bancaria. Esta escuela tiene por antecedentes ciertas experiencias desarrolladas en Alemania, Gran Bretaña e Italia y, a nivel latinoamericano, en Brasil, Chile y Colombia, además de apoyarse en otras iniciativas de formación impulsadas por sindicatos argentinos. Se trata de un espacio cuyo objetivo es formar, investigar y generar cultura en materia de género para la acción sindical, en pos de posibilitar la construcción de ambientes laborales que gocen de equidad y protección contra las violencias, y de promoción de derechos.¹⁵⁹

Sin embargo, el relevamiento efectuado en procura de mensurar la participación femenina en los espacios de decisión y en los procesos de negociación colectiva, así como a la hora de medir la incorporación efectiva de temáticas de género y diversidades y de mecanismos destinados a erradicar la violencia laboral en las regulaciones autónomas vigentes, lo que se observa es que la sensibilización y formación sobre los enfoques de género y de violencia y acoso en el trabajo, aún resultan insuficientes hacia el interior de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores. Por ello, resulta notable el impulso que a través de acciones concretas se está dando, desde algunos sectores del sindicalismo, de orientación feminista y con apoyo de legisladores, para alcanzar la sanción de una ley que se proyecta como la “Micaela Sindical” y que propone una capacitación obligatoria en temáticas sobre género, para todos los representantes sindicales de los trabajadores y trabajadoras.

c. Acciones impulsadas desde el ámbito universitario y/o académico

En el marco de las acciones de visibilización de la violencia de género en las instituciones del sector científico y tecnológico y de las universidades nacionales, la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE) impulsa la adhesión de las instituciones universitarias a la Ley Micaela y su posterior implementación del plan de capacitación (RUGE, 2019). Asimismo, y como ya se dijo anteriormente, las acciones y campañas iniciadas por la RUGE generaron sinergias hacia el interior de las universidades y entre las organizaciones sindicales docentes, las que comenzaron a trabajar sobre protocolos de prevención, intervención y acción ante situaciones de discriminación, acoso y violencia por razones de género, tanto contra las mujeres como contra las personas del colectivo LGBTI+ en el ámbito gremial.

d. Conclusiones

A partir del análisis de la información relevada, se advierte, en primer lugar, que son escasas las acciones tendientes a la orientación, formación y sensibilización para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. En efecto, uno de los obstáculos más determinantes para la implementación de acciones de protección de la violencia y el acoso es la falta de capacitación específica del personal, ya sea en los ministerios, como en el Poder Judicial.

¹⁵⁹ Véase: <https://www.conicet.gov.ar/se-presento-esigen-la-primera-escuela-sindical-de-genero-de-argentina/>

La “Ley Micaela” obliga a la capacitación en materia de violencia de género y contra las mujeres, a los tres poderes del Estado. Pero, sin duda, corresponderá evaluar la necesidad de trasladar dicha obligación al ámbito privado, para incluir el temario de la ley en las capacitaciones a cargo de los empleadores. Por otra parte, en relación con los tres poderes del Estado, se advierte la profunda necesidad de insistir en su efectivo cumplimiento.

Por último, se advierte un marcado desarrollo de las políticas de sensibilización para el abordaje de la violencia y el acoso por razones de género. Por lo tanto, corresponderá sumar al trabajo ya realizado acciones de sensibilización específicamente dirigidas a la prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Brechas detectadas

Como resultado del análisis comparativo desarrollado entre el C190 y su R206 complementaria frente a los instrumentos del derecho interno de Argentina, surgen las siguientes observaciones.

1. 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.

Capítulo IV:

desafíos y recomendaciones para la implementación del c190

Al establecer un nuevo derecho, el Convenio incluye contenidos que se deben incorporar a la legislación y a la práctica interna de Argentina desde ámbitos novedosos, en aras de garantizar una sociedad más justa y libre de violencia y acoso. Pero para que este “nuevo derecho” de todas las personas a un mundo libre de violencia y acoso sea efectivo, se requiere de intervenciones que desbordan el mundo del trabajo y, por lo tanto, se deberá asumir que se trata de un problema de la sociedad en general. Para ello, la respuesta no puede desentenderse de las normas y prácticas, de orden social y cultural, que fomentan comportamientos inaceptables.

El desafío asumido, por lo tanto, se inscribe en la transformación más amplia de la sociedad en una clave igualitaria, tanto en materia de acceso, como de garantía de ejercicio y goce de derechos. Un enfoque como el que se promueve exige no limitar el abordaje desde una perspectiva “individual” y considerar las “condiciones estructurales” como un entramado que promueve la violencia y el acoso en la sociedad y que incluso busca perpetuarlos. En este contexto, por lo tanto, pierde centralidad la solución punitiva a una conducta individual, para pasar a realzar la perspectiva del fenómeno colectivo con una mirada articulada, desde las vías normativas, políticas y de prevención.

Desde este marco, a continuación se consideran las brechas señaladas en el capítulo anterior y se efectúa una síntesis de aquellas que imponen desafíos a la sociedad y al derecho interno de Argentina, y que estimulan a promover acciones concretas, que involucran responsabilidades tanto estatales como de los actores del mundo del trabajo.

1. Marco conceptual

Si se observa la definición y alcance personal del Convenio (extraordinario por su amplitud en el marco de las normas adoptadas en el seno de la OIT), se advierte que aporta insumos sustanciales para aprovechar su operatividad en materia conceptual. El Convenio caracteriza a la violencia y el acoso con más extensión que la normativa interna argentina, por lo que debería ser considerado, debido a su rango supralegal, en todos los casos en los que el Estado, sus órganos de control y cada jurisdicción, tienen que actuar en la detección, la prevención y la erradicación de la violencia y el acoso.

2. Principios fundamentales

El Convenio se inserta en el ámbito de los derechos fundamentales, es por ello que la interpretación de sus contenidos no deberá deslindarse de la legislación y práctica vinculadas con los ocho convenios sobre derechos fundamentales y el protocolo que Argentina ha ratificado. Si bien no constituyen ámbitos de actuación homogéneos, el principio de trato igualitario y de no discriminación puede ser relevante para avanzar en el cumplimiento del Convenio, ya que donde existe discriminación hay violencia.

En este sentido, será indispensable hacer los ajustes normativos necesarios para abordar la tarea de capacitación y concientización, que permita incorporar al Convenio en los contenidos y en las prácticas de la inspección del trabajo, de la negociación colectiva y de la jurisprudencia, desde un enfoque integral, colectivo e interdisciplinario.

3. Trabajo de mujeres y Sistema de cuidados

El mayor atraso normativo en el ámbito interno se encuentra en el tratamiento de las leyes que “protegen” a las mujeres en el trabajo y en su acceso al empleo. Su debilidad en el mundo laboral las expone de modo desproporcionado, inaceptable, a sufrir situaciones de violencia y acoso, en tanto las herramientas de prevención y de protección son frágiles y poco efectivas. Lograr instalar un sistema integral de cuidados permitirá una red de protección más igualitaria, lo que constituirá una respuesta eficiente para las mujeres y otros grupos desprotegidos que también están alcanzados por el Convenio.

4. Políticas integradas y transversales

El espíritu del Convenio exige políticas integrales y transversales, y muestra el camino para que con los esfuerzos de la totalidad de la sociedad se alcance la erradicación de la violencia y el acoso al que el país se ha comprometido a nivel internacional e interno al momento de ratificar el Convenio. De este modo, se evitará generar reacciones sobreimpresas o esfuerzos ineficaces. La coordinación entre los diferentes ámbitos de la Administración pública, los actores sociales con representatividad en el mundo del trabajo y la participación de las organizaciones de la sociedad civil resulta indispensable. En efecto, el consenso asegurará el cumplimiento.

5. Capacitación en materia de sujetos y ámbitos alcanzados por el Convenio. Detección preventiva de las situaciones de acoso y violencia

Es necesario superar la visión punitivista e individualista en materia de violencia y acoso mediante la implementación de dinámicas de intervención que se aparten de la responsabilidad individual y del castigo, para lograr abordar y reparar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y en el entramado de la sociedad. En efecto, la violencia y el acoso son expresiones de un fenómeno social, no siempre detectado, no siempre visibilizado.

Las acciones estatales de sensibilización, la inclusión de la problemática en la currícula de la educación de todos los niveles, en los planes de formación profesional y en los programas de investigación, junto con el fomento de la negociación colectiva con participación inclusiva de género, serán determinantes. En esta materia, la elaboración de indicadores es insoslayable para identificar los resultados y para medir la efectividad de políticas, programas y medidas.

El cambio de paradigma al que invita el C190 representa una oportunidad para desarrollar un trabajo colectivo, articulado e interdisciplinario, que promueva una profunda transformación de las dinámicas en el mundo del trabajo, desde un enfoque de derechos humanos y de género.

6. CAPÍTULO V: RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL C190

A partir de la información recabada y de la lectura expuesta en este documento, se concluye que se deberá revisar la normativa argentina en torno a la aplicación de los lineamientos del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) de la OIT, complementado por la indispensable orientación dada por la Recomendación núm. 206. En este sentido, se propone una serie de recomendaciones destinada a la aplicación de los lineamientos de las normas de OIT, y también un conjunto de acciones para políticas públicas que, si bien el Convenio no las exige, se sugiere considerar, con el propósito de propiciar, en el derecho interno, las condiciones adecuadas que permitan el respeto y la promoción del disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

En relación con la DEFINICIÓN, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES que establece el Convenio, se recomiendan las siguientes acciones.

1. Definir, mediante una ley, el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluyendo el acoso sexual, y establecer su ámbito de aplicación, de acuerdo con el Convenio.
2. Establecer, mediante una ley, la prohibición de la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo, y los principios fundamentales que deberán ser prioritarios para el abordaje de la problemática. En particular, se recomienda:
 - a. promover un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta las consideraciones de género, en el diseño de políticas públicas que aborden la violencia y el acoso;
 - b. para fomentar el diseño de las políticas públicas, se deberá prever la consulta con las organizaciones representativas de las y los empleadores y de las y los trabajadores.
3. Profundizar y promover medidas de protección para las personas y grupos vulnerables, o que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contemplando las formas múltiples e interseccionales de la discriminación y el abuso, en las relaciones de poder, por razones de género.

A continuación, se enumeran las acciones recomendadas para propiciar las condiciones que permitan el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

1. Articular con las provincias la implementación de políticas orientadas a la prevención y el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
2. Acciones recomendadas para el diseño de políticas públicas:
 - a. establecer los lineamientos básicos para las políticas estatales en orden a la prevención y el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
 - b. prever una política efectiva de articulación interministerial, para la aplicación integrada de las medidas y acciones que se impulsen;

- c. articular entre las distintas políticas existentes dirigidas a la protección de colectivos de personas vulnerables;
- d. promover un sistema integral y nacional de cuidados. Ello debería contemplar:
 - i. compatibilizar el derecho interno con el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156);
 - ii. actualizar el sistema de licencias y de subsidios y asignaciones familiares que promuevan la corresponsabilidad en el interior de los hogares;
 - iii. promover la creación de espacios dedicados al cuidado de personas.

3. Acciones que promuevan la incorporación y el tratamiento de la problemática en los espacios de negociación colectiva. Con estos fines, se sugiere:

- a. implementar acciones y medidas tendientes a contrarrestar la sobrerrepresentación masculina en las comisiones conformadas para la negociación colectiva, velar por el cumplimiento del cupo femenino previsto legalmente en el caso del sector sindical (por la Ley N° 25.674) y prever la misma obligación para la representación del sector empleador;
- b. promover, dentro de las organizaciones representativas de las y los empleadores y de las y los trabajadores, la creación de espacios específicos para el abordaje de la temática;
- c. promover la incorporación de la problemática en los temarios a abordar mediante la negociación colectiva.

En relación con las obligaciones de PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN que establece el Convenio, se recomiendan las siguientes medidas.

1. Prever mecanismos eficaces para la detección de los sectores y modalidades más expuestos a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. En particular, se recomienda:
prever la consulta con las organizaciones representativas de las y los empleadores y de las y los trabajadores, para el diseño de los mecanismos de detección.
2. Revisar el sistema de inspección laboral con el objeto de posibilitar la detección de indicios de violencia y acoso en el mundo del trabajo. En particular, se recomienda:
 - a. capacitar, en la materia, al equipo de inspectores e inspectoras del trabajo;
 - b. prever mecanismos específicos de inspección para los ámbitos detallados en el artículo 3° del Convenio.
3. Establecer un mecanismo de protección específico para la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo, que puede producirse mediante las comunicaciones relacionadas con el trabajo, incluso con las TIC.
4. Implementar un plan integral de seguridad y salud en el trabajo que contemple los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo. En particular, se recomienda:

- a. considerar, legalmente, a la violencia y el acoso como un riesgo psicosocial;
- b. incorporar el abordaje de la problemática en las políticas de prevención de riesgos del trabajo;
- c. prever la obligación de capacitar en la prevención de los riesgos asociados con la violencia y el acoso, en el lugar de trabajo.

A continuación, se listan las acciones recomendadas para propiciar las condiciones que permitan el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

1. Acciones recomendadas para el diseño de políticas públicas:

- a. articular entre los observatorios gubernamentales existentes, con el fin de alcanzar una mirada integral de los sectores más expuestos a la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo;
- b. reglamentar el sistema de inspección laboral. Con ese propósito, se sugiere:
 - i. prever un tipo de infracción laboral que prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
 - ii. establecer protocolos de actuación para la detección de indicios de violencia y acoso en el mundo del trabajo;
 - iii. utilizar actas de inspección específicas, que contemplen las particularidades de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
- c. incorporar el abordaje de los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo, como parte de las políticas de salud y seguridad en el trabajo promovidas en el marco de la Ley N° 24.557 de Riesgo del Trabajo;
- d. contemplar los daños sobre la salud provocados por comportamientos que suponen violencia y acoso en el mundo del trabajo, en el listado de enfermedades profesionales.

En relación con las medidas de CONTROL DE LA APLICACIÓN Y VÍAS DE RECURSO Y REPARACIÓN que establece el Convenio, se recomiendan las siguientes medidas.

- 1. Crear mecanismos eficaces para el seguimiento y control de aplicación de la legislación nacional, relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
- 2. Crear mecanismos específicos para la constatación e investigación de actos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, considerando las particularidades de la problemática.

3. Promover la adopción de protocolos de actuación para el abordaje de los casos de violencia y acoso, incluyendo el acoso sexual, en el espacio de trabajo, tanto en el sector público como privado, formal e informal, rural o urbano. En particular, se recomienda:
 - a. impulsar la creación de mecanismos de denuncia que garanticen la confidencialidad;
 - b. establecer un procedimiento de actuación ante casos de violencia y acoso;
 - c. establecer mecanismos eficaces para informar al personal del modo en que se deberá actuar en caso de padecer, presenciar o tomar conocimiento sobre un caso de violencia y acoso en el trabajo;
 - d. prever un esquema de capacitaciones al personal para el abordaje de situaciones que involucren violencia y acoso.
4. Establecer la obligación de contar con especialistas en violencia y acoso, en los juzgados y tribunales del trabajo.
5. Implementar medidas de protección para los querellantes, víctimas, testigos e informantes de violencia y acoso en el mundo del trabajo.
6. Garantizar el acceso a asistencia jurídica, social, médica y administrativa a las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo.
7. Prever un esquema de sanciones específico para los casos de violencia y acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo.
8. Prever mecanismos de protección a víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo, por razones de género.
9. Prever mecanismos de reparación integral y con vocación transformadora, en particular, en casos de violencia y acoso por razones de género, en el mundo del trabajo.
10. Reconocer los efectos de la violencia doméstica para mitigar su impacto en el mundo del trabajo.
11. Garantizar el derecho a alejarse de una situación de trabajo, cuando existan motivos razonables, sin sufrir represalias, a todas las personas del mundo del trabajo.

A continuación, se presentan las acciones recomendadas para propiciar condiciones que permitan el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

1. Acciones recomendadas para el diseño de políticas públicas:
 - a. conformar una instancia interministerial para el diseño de mecanismos de seguimiento y control de la legislación nacional y de las políticas públicas aplicadas;

- b. adecuar los procedimientos de inspección laboral, a las particularidades de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;
- c. adecuar el procedimiento sumarial (en la instrucción de sumarios en el ámbito público y en la instrucción de sumarios por infracciones laborales detectadas en el ámbito privado) para la constatación de actos de violencia y acoso, y mecanismos de investigación, considerando las particularidades de la problemática;
- d. en materia de sanciones: establecer una sanción, en concordancia con el Régimen de sanciones por infracciones laborales, por incumplimientos en materia de violencia y acoso en el mundo del trabajo. Más específicamente, se sugiere:
 - i. establecer una sanción económica y, cuando corresponda, el cierre del establecimiento laboral, en caso de incumplimiento con las obligaciones previstas en el art. 6º, inc. c) de la Ley N° 26.485;
 - ii. evaluar la incorporación en el REPSAL, de los empleadores con sanciones por violencia y acoso sexual en el mundo del trabajo;
- e. en materia de acciones para la protección a víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo, por razones de género, se recomienda:
 - i. replicar los mecanismos de protección que establece la Ley N° 26.485 en materia de procedimientos, a todas las personas que padecen violencia y acoso en el mundo del trabajo, por razones de género;
 - ii. velar por el cumplimiento efectivo de las disposiciones de la Ley N° 26.485;
 - iii. adaptar los mecanismos de la conciliación laboral, máxime cuando es obligatoria, a los estándares de protección a las víctimas de violencia y acoso por razones de género en el mundo del trabajo;
 - iv. instar al cumplimiento de la capacitación obligatoria contra la violencia por razones de género y contra las mujeres, en el Poder Judicial;
 - iv. prever, legalmente, mecanismos para la inversión de la carga de la prueba;
- f. reconocer los efectos de la violencia doméstica para mitigar su impacto en el mundo del trabajo. A tales fines, se sugiere:
 - i. incorporar, en las leyes que regulan la relación de trabajo en el ámbito público y en el ámbito privado, una licencia por violencia doméstica y la posibilidad de reorganizar la jornada para cumplir con los trámites judiciales que acarrea la denuncia;
 - ii. promover la adopción, en los lugares en que se prestan servicios dentro del mundo del trabajo, de mecanismos de acompañamiento a las víctimas de violencia doméstica.

2. Acciones recomendadas para su promoción en el ámbito de la negociación colectiva o en las organizaciones representativas de las y los empleadores y de las y los trabajadores:

- a. promover, mediante la negociación colectiva, la adopción de protocolos de actuación para la prevención y el abordaje de la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en los espacios de trabajo y que contemplen las particularidades de la actividad;
- b. prever la opción de brindar las herramientas necesarias para asistir, cuando lo soliciten, a las organizaciones representativas de las y los empleadores y de

- las y los trabajadores, junto con las organizaciones sociales, en la adopción de mecanismos para el abordaje de casos de violencia y acoso que puedan suscitarse en el interior de cada organización;
- c. promover la incorporación, en los convenios y acuerdos colectivos de trabajo, de una licencia por violencia doméstica y de la posibilidad de reorganizar la jornada laboral con el fin de poder cumplir con los trámites judiciales requeridos por una denuncia de violencia doméstica, ante las autoridades estatales;
 - d. promover e incentivar la incorporación, en los convenios colectivos de trabajo, de cláusulas que incorporen medidas de acompañamiento a las personas víctimas de violencia doméstica.

En relación con las medidas para la ORIENTACIÓN, FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN que establece el Convenio, se recomiendan las siguientes acciones.

1. Promover actividades de capacitación, en el ámbito público y privado, formal e informal, rural y urbano, para la prevención de la violencia y el acoso, incluyendo el acoso sexual, en el mundo del trabajo, desde un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta las consideraciones de género.
2. Conminar a incorporar, en las capacitaciones sobre salud y seguridad en el trabajo que están a cargo del empleador, el abordaje de la violencia y el acoso.
3. Promover campañas de sensibilización para fomentar el reconocimiento de los efectos de la violencia doméstica en el trabajo y sobre la importancia de generar medidas de acompañamiento a las víctimas.
4. Incorporar el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en las actividades de formación profesional.

Finalmente, se recomiendan las siguientes acciones para propiciar las condiciones que permitan el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

1. Acciones recomendadas para el diseño de políticas públicas:
 - a. velar por el cumplimiento de la obligación de brindar la capacitación en perspectiva de género (según la Ley Micaela N° 27.499) a todas las personas que trabajan en el Estado, sin distinción de cargo y escalafón, y en todos los poderes del Estado;
 - b. promover la aplicación de la “Ley Micaela” en el ámbito privado;
 - c. promover la incorporación, en la currícula universitaria y de las carreras terciarias, del tratamiento de la problemática de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Con este fin, se recomienda articular las medidas con las universidades.

2. Acciones recomendadas para su promoción en el interior de las organizaciones representativas de las y los trabajadores:

- a. promover la formación de delegados y delegadas sindicales, para el abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, tomando en cuenta las consideraciones de género.

Las recomendaciones que se realizan para la implementación de los lineamientos del Convenio, como las acciones que se sugieren en materia de políticas públicas, tienen su fundamento en el análisis de información efectuado a lo largo de la investigación, y en las brechas y los desafíos detectados con relación al derecho interno de Argentina.

Las recomendaciones y políticas públicas sugeridas en este informe constituyen aportes y propuestas realizados con el objetivo de propiciar acciones que busquen promover y asegurar un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, en Argentina. En adelante, corresponderá al Estado, en consulta con las organizaciones representativas de las y los empleadores y de las y los trabajadores, evaluar su pertinencia, sus capacidades de aplicación y la modalidad bajo la cual podrán llevarse a cabo.

Bibliografía consultada

- ACKERMAN, M. E. 2014. Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo I. 2 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Rubinzal-Culzoni.
- BARRANCOS, D. 2012. "Género y ciudadanía en la Argentina". *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 41(1-2), pp. 23-39. Disponible en: <http://doi.org/10.16993/ibero.45>
- BUCCI, L. y FACCENDINI, A. 2020. "La violencia laboral (*mobbing*) en la pandemia del COVID-19". CLACSO. Disponible en: <https://www.clacso.org/la-violencia-laboral-mobbing-en-la-pandemia-del-covid-19/>
- CAMAÑO ROJO, E. y UGARTE CATALDO, J. L. 2014. "El acoso laboral: tutela y prueba de la lesión de los derechos fundamentales". *Revista Ius et Praxis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad de Talca, Año 20, N° 1, 2014, pp. 67-90. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122014000100004
- CEBEY, C. y FERRARI, L. 2016. "Violencia laboral en organizaciones públicas y privadas: percepciones y significaciones". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, UBA - Facultad de Psicología.
- CLÉRICO, L. 2017. "Derecho constitucional y derechos humanos: haciendo manejable el análisis de estereotipos". *Derechos En Acción*, 5(5). Disponible en: <https://doi.org/10.24215/25251678e094>
- DAICH, D. y VARELA, C. (coord.) 2020. "Los feminismos en la encrucijada del punitivismo". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Biblos.
- FAMILIA, E. 2018. "Trabajar y sufrir: violencia y acoso en el mundo laboral contemporáneo". *Nueva Sociedad* (entrevista). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/trabajar-y-sufrir-la-violencia-y-el-acoso-en-el-mundo-laboral-contemporaneo/>
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. I. 2018. "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina". *ÍCONOS, Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 62, Quito, septiembre 2018, pp. 21-38.
- GONZÁLEZ ORTUÑO, G. 2018. "Acoso, Justicia y organización de mujeres en la Universidad". *Revista Posibilidad Política* N° 20; México DF, Universidad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México.
- GOREN, N. y PRIETO, V. L. (eds.) 2020. "Feminismos y sindicatos en Iberoamérica", 1° ed. Colección Becas de Investigación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO UNPAZ - EDUNPAZ Editorial Universitaria.
- HUTCHINSON, T. 1992. Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley N° 19.549. Buenos Aires, Astrea.

- LOBATO, J. 2019. “Cláusula de igualdad en el ámbito laboral y perspectiva de género. Aportes desde el Derecho del Trabajo argentino a partir del caso ‘Sisnero’”. *Revista de la Facultad de Derecho*, (46), e20194609. Disponible en: <https://doi.org/10.22187/rfd2019n46a9>
- LOZANO, M. P. 2019. “Discriminación por razones de género: acceso al empleo y salario”. *La Causa Laboral* N° 74, marzo 2019, Revista Bimestral Año XIII. Disponible en: <http://www.lacausalaboral.net.ar/doctrina-5.-lozano.html>
- MONTESINOS GARCÍA, A. 2017. “Especificidades probatorias en los procesos por violencia de género”. *Revista de Derecho Penal y Criminología* N° 17, UNED, 3º época.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN. 2014. Manual sobre violencia laboral para organizaciones sindicales. Buenos Aires, MTEySS
- OFICINA DE PAÍS DE LA OIT PARA LA ARGENTINA y MTEySS, 2013. *La negociación colectiva en el sector público*. Buenos Aires, OIT.
- PARTENIO, F. 2016. “Repensando la sustentabilidad desde una mirada feminista: reflexiones y estrategias que articulen la producción y la reproducción en las prácticas de economía social y de trabajo asociativo”, en Alejandra Santillana Ortiz (ed. para DAWN), *Vinculando la justicia de género, económica y ecológica: perspectivas feministas desde América Latina*. Suva, DAWN.
- RIAL, N. y DE MANUELE, A. 2019. *El sindicato*. 1º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Thomson Reuters La Ley.
- RUIZ, A. 2014. “Cuestiones acerca de mujeres y derechos: aportes para el debate”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/08.pdf>
- SALERNO ERCOLANI, N. (comp.) 2015. “Debatir para construir: hacia el II tomo del proyecto nacional”. 1º ed., p. 133-141. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Ciccus.
- TERRAGNO, M. M. 2018. “La violencia como forma de discriminación hacia las mujeres. Apuntes para tejer la trama de un derecho laboral feminista”. *Relats Argentina*. Disponible en: <https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-Genero/RELATS.A.G.Terragno1.pdf>
- TORLUCCI, S., VÁZQUEZ LABA, V., PÉREZ TORT, M. 2019. “La segunda reforma universitaria: políticas de género y transversalización en las universidades”. *RedCom* (9). La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- TREACY, G. F. 2011. “Categorías sospechosas y control de constitucionalidad”. *Revista Lecciones y Ensayos* N° 89. Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Anexo I

Matriz de análisis de las brechas y recomendaciones para la implementación del Convenio núm. 190 en Argentina

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
I. DEFINICIONES			
Artículo 1 1. A efectos del presente Convenio			
a) La expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género, y...	Constitución de la Nación Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10, Resolución del MTEySS 5/2007. Los convenios colectivos y protocolos aplicables a trabajadores de la Administración Pública Nacional y algunos convenios colectivos aplicables a trabajadores del sector privado.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Resolución del MTEySS N° 5/2007 define “violencia laboral”, pero se refiere a la hipótesis subjetiva (que exige la voluntad de dañar) y se limita a proteger a trabajadores/as. Las definiciones de violencia y acoso en el trabajo contempladas en los convenios colectivos no son tan amplias como lo previsto en el C190, y muchos de ellos remiten a la Ley N° 26.485. En el ámbito judicial, los supuestos se juzgan mayoritariamente bajo la figura del <i>mobbing</i> .	Definir legalmente y acorde con el Convenio a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. La ley deberá ser aplicable a todos los casos de violencia y acoso que se produzcan en el trabajo, inclusive a aquellos que hoy se rigen por la Ley N° 26.485 y la Resolución del MTEySS N° 5/2007.
b) la expresión “violencia y acoso por razón de género” designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual.		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 26.485 define la “violencia contra las mujeres” y contempla, junto con el Decreto reglamentario N° 1011/10, a la discriminación en las diferentes etapas de la relación laboral, inclusive el acoso sexual y la discriminación salarial. El art. 6° inc. c) de la Ley N° 26.485, cuando se refiere al hostigamiento psicológico aplica la hipótesis subjetiva y requiere una repetición en el tiempo. No existe protección específica, en materia de violencia y acoso en el trabajo para personas LGBTI+.	
Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados a) y b) del párrafo 1 del presente artículo, la violencia y el acoso pueden definirse en la legislación nacional como un concepto único o como conceptos separados.			

Continúa en página 126

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
II. ÁMBITO DE APLICACIÓN			
Artículo 2			
1.El presente Convenio protege a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador.	Constitución de la Nación, Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10, Resolución del MTEySS 5/2007. Los convenios colectivos y protocolos aplicables a trabajadores de la Administración Pública Nacional y algunos convenios colectivos aplicables a trabajadores del sector privado.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La normativa laboral establece protección contra actos discriminatorios a las personas que se desempeñan en una relación de dependencia (asalariados). Las demás categorías mencionadas gozan de la protección contra actos discriminatorios previstas en normas antidiscriminatorias internacionales y nacionales de alcance general (Ley N° 23.592 de Actos discriminatorios). La Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres es aplicable al mundo del trabajo. Los convenios colectivos que abordan la protección contra actos de violencia y acoso en el trabajo son aplicables a trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia.	Extender la protección a todas las personas que se desempeñan en el mundo del trabajo, en particular en la economía informal y reforzarla para quienes trabajan, cualquiera sea la forma de contratación, incluyendo las prestaciones mediante TIC.
2. Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales.			
Artículo 3			
El presente Convenio se aplica a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo:		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La protección explicitada para el artículo anterior se extiende a los supuestos previstos en el presente artículo.	
a) en el lugar de trabajo, inclusive en los espacios públicos y privados cuando son un lugar de trabajo;			
b) en los lugares donde se paga al trabajador, donde este toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios;			
c) en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo;			
d) en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación;			Generar mecanismos de protección específicos para las comunicaciones en el trabajo, realizadas mediante TIC.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES			
Artículo 4			
1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. 2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en: a) prohibir legalmente la violencia y el acoso; b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso; c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso; d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes; e) velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo; f) prevenir sanciones; g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda, y h) garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.	Constitución de la Nación (que incluye Tratados internacionales de derechos humanos y Convenios de la OIT, ratificados por Argentina), Ley N° 26.485 de Protección Integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10, Decreto N° 7/2019 y sus complementarias, que crea el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, Ley N° 25.212 del Pacto Federal del trabajo, Ley N° 27.499 de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres ("Ley Micaela").	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. No existe una norma que aborde, específicamente, la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Sí existen políticas públicas e institucionales que abordan la temática. Por ejemplo, la creación de la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (Resolución del MTEySS 5/2007) o la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.	Establecer, mediante una ley, la prohibición de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, y los principios fundamentales que deberán primar para el abordaje de la problemática, a saber: promover un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta las consideraciones de género, en el diseño de políticas públicas que aborden la violencia y el acoso; establecer los lineamientos básicos para las políticas estatales; establecer mecanismos de articulación permanente con las provincias para la aplicación de los lineamientos básicos; prever una política efectiva de articulación interministerial, para la aplicación integrada de las medidas y acciones que se impulsen.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
3. Al adoptar y aplicar el enfoque mencionado en el párrafo 2 del presente artículo, todo Miembro deberá reconocer las funciones y atribuciones diferentes y complementarias de los gobiernos, y de los empleadores y de los trabajadores, así como de sus organizaciones respectivas, teniendo en cuenta la naturaleza y el alcance variables de sus responsabilidades respectivas	Constitución de la Nación. Convenios de la OIT ratificados: C87, C98, C151, C154, C144. Ley N° 14.250 de Negociación colectiva, Ley N° 24.185 de Convenciones colectivas de trabajo para la Administración Pública Nacional, Ley N° 23.929 de Docente. Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y de Trato (CTIO). Comisión bipartita para la Igualdad de Oportunidades (CIOT) en el ámbito del sector público nacional.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. Existen ámbitos institucionalizados y adicionales a los de la negociación colectiva, donde se reconoce la importancia de la consulta tripartita, y están dedicados a la igualdad de oportunidades, a saber: la Comisión tripartita para la igualdad de oportunidades (CTIO) que actúa en el ámbito privado, y la Comisión bipartita para la igualdad de oportunidades (CIOT) que actúa en el ámbito de la Administración pública nacional. No existe un ámbito específico dedicado al abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.	Promover el diseño de las políticas públicas en consulta con las organizaciones representativas de las y los trabajadores y de las y los empleadores.
Artículo 5			
Con objeto de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, todo Miembro deberá respetar, promover y llevar a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el trabajo decente y seguro.	Constitución de la Nación, Convenios fundamentales de la OIT todos ratificados por Argentina. Ley N° 23.551 Régimen de Asociaciones Sindicales, Ley N° 14.250, Ley N° 24.185, Ley N° 23.929, Ley N° 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas (reformada por la Ley N° 26.842) y Consejo Federal de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas, y Ley N° 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, Ley N° 23.592 de Actos Discriminatorios, y leyes de protección social en el trabajo (Ley N° 24.241 de Sistema integrado previsional argentino, Ley N° 24.714 del Régimen de asignaciones familiares, Ley N° 23.660 de Obras sociales, Ley N° 23.661 del Sistema nacional de seguro de salud y Ley N° 24.557 de Riesgo del trabajo).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. El Estado, a través de las normas y políticas públicas, promueve y garantiza los derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, no todas las categorías de trabajadores (previstas en el art. 2°), acceden al goce efectivo de tales derechos.	Prever los mecanismos necesarios para que todas las personas que se desempeñan en el mundo del trabajo, accedan al goce de los derechos fundamentales en el trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
Artículo 6			
Todo Miembro deberá adoptar una legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, incluyendo a las trabajadoras, así como a los trabajadores y otras personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables, o a grupos en situación de vulnerabilidad que están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.	Constitución de la Nación, Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Ley N° 23.592 de Actos discriminatorios, Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10, Ley N° 26.743 de Identidad de género.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. No hay una norma que aborde la protección ante la violencia y el acoso en el mundo del trabajo para grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad. Con excepción de las mujeres, que gozan de la protección prevista en la Ley N° 26.485.	Reforzar los mecanismos existentes de protección y de acceso a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación. Extender su aplicación a personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables, o a grupos en situación de vulnerabilidad, que estén afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
IV. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN			
Artículo 7			
Sin perjuicio del artículo 1° y en consonancia con sus disposiciones, todo Miembro deberá adoptar una legislación que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con inclusión de la violencia y el acoso por razón de género.	Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10, Resolución del MTEySS N° 5/2007 y convenios colectivos de trabajo. el acoso en el mundo del trabajo, con inclusión de la violencia y el acoso por razón de género.	NO IMPLEMENTADO. No existe una ley que prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, del modo y con el alcance que prevé el Convenio.	Sancionar una ley que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con el alcance del Convenio.
Artículo 8			
Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en particular:			
a) reconocer la importante función de las autoridades públicas en el caso de los trabajadores de la economía informal;	Ley N° 25.865 (Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social), Ley N° 27.345 de Emergencia pública (Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La norma prevé la creación de registros que reconocen la categoría de trabajadores que se desempeñan en la economía informal.	Profundizar en la regulación y en las políticas públicas aplicadas para la protección de los trabajadores y trabajadoras de la economía informal, contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
b) identificar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidas y por otros medios, los sectores u ocupaciones y las modalidades de trabajo en los que los trabajadores y otras personas concernidas están más expuestos a la violencia y el acoso, y...	Acta N° 54-1998 de creación de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo del Trabajo (CTIO); Resolución del MTEySS N° 5/2007, Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, Resolución de la SRT 883-E/2017 de creación del Observatorio Argentino de Salud y Seguridad.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. Se crearon diversos observatorios en distintas oficinas del Estado: el Observatorio de violencia laboral (funciona en el ámbito de la Oficina de Asesoramiento de Violencia Laboral - OAVL - del MTEySS y es aplicable para las trabajadoras y los trabajadores asalariados), el Observatorio de violencia contra las mujeres (funciona en el ámbito del MMGyD y es aplicable a todas las mujeres que sufren violencia), el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo (funciona en el ámbito de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, y mide las condiciones de salud y seguridad de las trabajadoras y los trabajadores asalariados). En relación con los observatorios, se verifica la necesidad de contar con políticas de articulación, a los efectos de brindar un abordaje integral de la problemática. Tampoco existen observatorios de integración tripartita. La CTIO, como ámbito de discusión tripartita, contribuye a la identificación de los sectores más expuestos a la violencia y el acoso en el trabajo.	Creación de un observatorio sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Implementar políticas de articulación entre los observatorios ya existentes.
c) adoptar medidas para proteger de manera eficaz a dichas personas.	Ley N° 25.212 del Pacto federal del trabajo (Anexo II), Ley N° 25.877 (que crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social), Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, Decreto N° 7/2019 (creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 25.212 no contempla la violencia y el acoso como una infracción laboral específica, y es aplicable a los trabajadores asalariados. Asimismo, deberá adaptar los mecanismos inspectivos en orden a contemplar las particularidades de la violencia y el acoso. La Ley N° 26.485 prevé lineamientos básicos para las políticas estatales, para proteger a las mujeres de la violencia laboral	Incorporar al régimen de infracciones laborales la violencia y acoso en el mundo del trabajo como una infracción específica y con una sanción adecuada. Adecuar el procedimiento de verificación y aplicación de sanciones a las particularidades de las conductas que suponen violencia y acoso en el trabajo. Ampliar la aplicación de los lineamientos previstos en la Ley N° 24.685 a todos los supuestos de violencia que prevé el C190. Implementar medidas adecuadas para la protección eficaz contra la violencia y el acoso que comprenda a todas las personas involucradas en el mundo del trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
Artículo 9			
Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género, en particular, en la medida en que sea razonable y factible:	Ley N° 20.744 de Contrato de trabajo (art. 75. Deber de seguridad), Ley N° 25.164 marco de regulación de empleo público nacional (art. 16 inc. I.), Ley N° 19.587 de Higiene y seguridad en el trabajo, Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, Resolución de la SRT N° 883-E/2017 (que crea el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo). Decreto N° 1101/10 reglamentario de la Ley N° 26.485.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La ley establece la obligación del empleador de proteger la integridad psicofísica de los trabajadores (Ley N° 19.587). Sin embargo, las políticas de seguridad y salud en el trabajo no abordan la problemática que supone la violencia y el acoso. En relación con la implementación de políticas que aborden la discriminación en los lugares de trabajo, el Decreto N° 1011/10, reglamentario de la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, establece que, en el marco de la negociación colectiva, las partes contratantes tomarán en consideración los principios protectores que por razón de género dicha ley tutela, a fin de asegurar mecanismos orientados a abordar la problemática de la violencia en el trabajo. Al respecto, cabe destacar no solo el alcance limitado del decreto –protección a las mujeres–, sino su escasa implementación.	Sancionar una norma que incorpore el abordaje de los riesgos psicosociales asociados a la violencia y el acoso, que comprenda a todas las personas involucradas en el mundo del trabajo. Implementar un plan integral de salud y seguridad en el trabajo, para la prevención de los riesgos psicosociales provocados por la violencia y el acoso.
a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso;			
b) tener en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo;		NO IMPLEMENTADO. No se tienen en cuenta los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo.	
c) identificar los peligros y evaluar los riesgos de violencia y acoso, con participación de los trabajadores y sus representantes, y adoptar medidas para prevenir y controlar dichos peligros y riesgos, y...		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 24.557 crea un espacio de composición tripartita, de consulta para la reglamentación de la ley y el dictado de medidas de salud y seguridad en el trabajo (art. 40. Comité consultivo permanente). No se ha verificado la publicación de documentos elaborados en el marco del Comité que aborden la violencia y el acoso en el trabajo.	

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
d) proporcionar a los trabajadores y otras personas concernidas, en forma accesible, según proceda, información y capacitación acerca de los peligros y riesgos de violencia y acoso identificados, y sobre las medidas de prevención y protección correspondientes, inclusive sobre los derechos y responsabilidades de los trabajadores y otras personas concernidas en relación con la aplicación de la política mencionada en el apartado a) del presente artículo.		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La norma no exige al empleador brindar información y capacitación sobre los peligros y riesgos de violencia y acoso. No obstante, se verifican acciones en este sentido, que surgen de la voluntad unilateral del empleador o como consecuencia de la negociación colectiva.	
V. CONTROL DE LA APLICACIÓN Y VÍAS DE RECURSO Y REPARACIÓN			
Artículo 10			
Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para:			
a) hacer un seguimiento y controlar la aplicación de la legislación nacional relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;	Ley N° 25.212 del Pacto Federal del Trabajo (Anexo II), Ley N° 25.877 (que crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social), Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, Resolución del MTEySS N° 5/2007 (creación de la OAVL), Resolución SRT N° 883-E/2017 (que crea el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo). Protocolos de actuación por acuerdo colectivo o emitidos por organizaciones sindicales.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. Los mecanismos de la inspección laboral no están diseñados para la detección de indicios de la violencia y el acoso en el trabajo. La OAVL cuenta con un observatorio de violencia laboral, pero no alcanza a todo el territorio nacional. Existe el Observatorio Argentino de Salud y Seguridad en el Trabajo que recientemente publicó, por primera vez, una encuesta sobre violencia en el trabajo. La Ley N° 26.485 prevé la creación de un observatorio de violencia contra las mujeres.	Conformar una instancia interministerial para el diseño de los mecanismos de seguimiento y control de la legislación nacional y políticas públicas aplicadas. Adecuar los procedimientos de la inspección laboral, a las particularidades de la violencia y el acoso en el trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
b) garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces, y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces, tales como:	Resolución del MTEySS N° 5/2007, Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10. Acceso a la justicia del trabajo y a la justicia penal. Protocolos de actuación adoptados por acuerdo colectivo o emitidos por organizaciones sindicales.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La OAVL brinda asesoramiento a víctimas de violencia laboral y media en los casos en que el vínculo laboral aún persiste. Se puede acceder a una reparación, instando la vía judicial. No se prevé una reparación de los daños en la salud provocados por los riesgos psicosociales asociados con la violencia y el acoso en el trabajo. La Ley N° 26.485 y el Decreto reglamentario N° 1011/10 prevén mecanismos para el abordaje de la violencia contra las mujeres.	Facilitar el acceso a mecanismos de reparación a las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo.
i) procedimientos de presentación de quejas e investigación y, si procede, mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo;		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. Podrían presentarse quejas o denuncias ante el MTEySS para solicitar la inspección laboral, pero los mecanismos de la inspección no están adaptados para la verificación de incumplimientos en materia de violencia y acoso. Tampoco están adaptados los mecanismos para la investigación y actuación sumarial en caso de que se detecte una infracción. La OAVL cuenta con un canal de denuncias de violencia laboral (no alcanza a todo el país) y brinda asesoramiento para la adopción de protocolos de actuación en las empresas. Se verifica la adopción de protocolos de actuación mediante la negociación colectiva y en algunas organizaciones sindicales.	Adecuar el procedimiento de inspección y procedimiento sumarial, para la constatación de actos de violencia y acoso, considerando las particularidades de la problemática. Promover la adopción de protocolos de actuación para el abordaje de los casos de violencia y acoso en el espacio de trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
ii) mecanismos de solución de conflictos externos al lugar de trabajo;		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La OAVL brinda una instancia de solución de conflictos externa al espacio de trabajo, siempre que la relación laboral esté vigente. Cuando el vínculo de trabajo se rompe, hay jurisdicciones que cuentan con una instancia de conciliación laboral. En CABA, la conciliación es obligatoria (SeCLO) y prevé un reclamo por "Acoso laboral". Sin embargo, la instancia no contempla algunas particularidades a tener en cuenta para los casos de violencia y acoso por razones de género, donde no se aconseja, o se prohíbe, la conciliación y/o mediación.	Reforzar los mecanismos de solución de conflictos externos al espacio de trabajo. Revisar las disposiciones que regulan la conciliación laboral previa en orden a los estándares de protección de víctimas para casos de violencia por motivos de género.
iii) juzgados o tribunales;		NO IMPLEMENTADO.	Incorporar personal especializado en violencia y acoso en los tribunales del fuero del Trabajo. Capacitar y formar en el abordaje de violencia y acoso, al personal que se desempeña en los juzgados y tribunales del Trabajo.
iv) medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes frente a la victimización y las represalias, y...		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 26.485 y el Decreto reglamentario N° 1011/10 garantizan la confidencialidad y protección de testigos y querellantes, en caso de violencia contra las mujeres.	Implementar medidas de protección para los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes.
v) medidas de asistencia jurídica, social, médica y administrativa para los querellantes y las víctimas;		IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres prevé el patrocinio jurídico gratuito y la asistencia protectora a la víctima durante el juicio. Hay organismos estatales laborales (nacional y provinciales) que ofrecen servicio jurídico gratuito. Ninguno de los organismos mencionados está especializado en violencia y acoso.	Garantizar el acceso a asistencia jurídica, social, médica y administrativa a las víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
c) proteger la privacidad de las personas implicadas, así como la confidencialidad, en la medida de lo posible y según proceda, y velar por que estos requisitos no se utilicen de manera indebida;	Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 26.485 y el Decreto reglamentario N° 1011/10 garantizan la protección de la intimidad y confidencialidad de las actuaciones administrativas y/o judiciales, en caso de violencia contra las mujeres.	Establecer la protección de la privacidad de las personas involucradas en casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo.
d) prever sanciones, cuando proceda, para los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo;	Ley N° 25.212 del Pacto federal del trabajo (Anexo II, Régimen de Infracciones Laborales), Ley N° 26.941 del Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres. Código Penal de la Nación (artículos 119 y 120).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 25.212 tipifica las infracciones por discriminación en el trabajo como <i>muy graves</i> y prevé una sanción económica por su comisión. Este régimen es aplicable a la relación de dependencia en el ámbito privado, registrada y no registrada, y solo prevé las infracciones cometidas por el empleador. No existe un tipo infraccionario por violencia y acoso en el trabajo, de modo que tampoco tiene una sanción específica. Las sanciones previstas por incumplimiento a la Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres, son: advertencia o llamado de atención por el acto cometido; comunicación de los hechos de violencia al organismo, institución, sindicato, asociación profesional o lugar de trabajo del agresor; asistencia obligatoria del agresor a programas reflexivos, educativos o terapéuticos tendientes a la modificación de las conductas violentas. El Código Penal establece una pena de prisión o reclusión cuando mediare abuso contra la integridad sexual.	Prever un esquema de sanciones específico para los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo: establecer una sanción para las infracciones laborales por incumplimientos en materia de violencia y acoso en el trabajo; establecer una sanción pecuniaria y cuando corresponda, el cierre del establecimiento laboral, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el art. 6°, inc. c) de la Ley N° 26.485; evaluar la incorporación, en el REPSAL, de los empleadores con sanciones por violencia y acoso sexual en el trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
e) prever que las víctimas de violencia y acoso por razón de género en el mundo del trabajo tengan acceso efectivo a mecanismos de presentación de quejas y de solución de conflictos, asistencia, servicios y vías de recurso y reparación que tomen en cuenta las consideraciones de género y que sean seguros y eficaces;	Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La OAVL brinda asesoramiento a víctimas de violencia laboral, incluso cuando la violencia y el acoso son por razones de género. Los mecanismos de reparación que se advierten son mediante vía judicial. La Ley N° 26.485 prevé mecanismos de presentación de denuncia, asistencia, servicios y vías de recurso, en casos de violencia contra las mujeres.	Prever mecanismos de protección a víctimas de violencia y acoso en el mundo del trabajo, por razones de género: replicar los mecanismos de protección que establece la Ley N° 26.485 en materia de procedimientos, a todas las personas que padecen violencia y acoso en el trabajo, por razones de género; velar por el cumplimiento efectivo de las disposiciones de la Ley N° 26.485. Prever mecanismos de reparación integral y con vocación transformadora, en particular, en casos de violencia y acoso por razones de género.
f) reconocer los efectos de la violencia doméstica y, en la medida en que sea razonable y factible, mitigar su impacto en el mundo del trabajo;	Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres. Decreto N° 734/2020 del Programa “Acompañar” (ejecutado por el MMGyD). Programa “Potenciar” (ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. El actual esquema de legislación laboral no reconoce los efectos de la violencia doméstica. Sí, se advierte su reconocimiento en los instrumentos de negociación colectiva, por ejemplo, mediante la incorporación de licencias especiales, o en políticas públicas, como el programa Acompañar o Potenciar Trabajo.	Reconocer los efectos de la violencia doméstica para mitigar su impacto en el mundo del trabajo: prever, legalmente, una licencia por violencia doméstica y la posibilidad de flexibilizar la jornada de trabajo para cumplir con los trámites judiciales que acarrea la denuncia; incentivar a la adopción, en los lugares de trabajo, de mecanismos de acompañamiento a las víctimas de violencia doméstica.
g) garantizar que todo trabajador tenga el derecho de alejarse de una situación de trabajo sin sufrir represalias u otras consecuencias indebidas, si tiene motivos razonables para considerar que la situación presenta un peligro grave e inminente para su vida, su salud o su seguridad a consecuencia de actos de violencia y acoso, así como el deber de informar de esta situación a la dirección, y...	Ley N° 20.744 de Contrato de trabajo (art. 75, párr. 2°).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 20.744 (art. 75, párr. 2°) establece el derecho del trabajador o trabajadora de no asistir al lugar de trabajo, sin que ello le ocasione pérdida o disminución de su remuneración, cuando exista un peligro inminente de daño. Esta ley se aplica a trabajadores y trabajadoras asalariados, en el ámbito privado.	Garantizar el derecho a alejarse de una situación de trabajo, cuando existan motivos razonables, sin sufrir represalias, a todas las personas del mundo del trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
h) velar por que la inspección del trabajo y otras autoridades pertinentes, cuando proceda, estén facultadas para actuar en caso de violencia y acoso en el mundo del trabajo, incluyendo el dictado de órdenes que requieran la adopción de medidas de aplicación inmediata, o que impongan la interrupción de la actividad laboral en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación	Ley N° 25.877 de Régimen laboral (título III, capítulo I sobre Inspección laboral).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La Ley N° 25.877 prevé, entre las facultades de los inspectores e inspectoras, la de ordenar la suspensión inmediata de tareas que –a juicio de la autoridad de aplicación– impliquen un riesgo grave e inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadoras. La norma se aplica a las personas que trabajan bajo relación de dependencia, en el ámbito privado, cuando están debidamente registrados y cuando no lo están también.	Extender la protección a todas las personas que se desempeñan en el mundo del trabajo.
VI. ORIENTACIÓN, FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN			
Artículo 11			
Todo Miembro, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, deberá esforzarse por garantizar que:			
a) la violencia y el acoso en el mundo del trabajo se aborden en las políticas nacionales pertinentes, como las relativas a la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación, y la migración;	Resolución del MTEySS N° 5/2007, Ley N° 23.592 de Actos discriminatorios, Ley N° 26.485 y Decreto N° 1011/10 de Protección integral a las mujeres. Políticas públicas nacionales (Plan Igualar, Potenciar Trabajo, Plan Acompañar).	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. Las normas y políticas públicas aplicadas no alcanzan a proteger a todas las personas que se desempeñan en el mundo del trabajo. Las normas en materia de migración no se refieren a la violencia y al acoso en el trabajo.	Proyectar y aplicar, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, políticas integrales de abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Texto del Convenio núm. 190 (excluyendo el Preámbulo y las disposiciones finales)	Disposiciones de la legislación nacional (incluidos los convenios colectivos y la jurisprudencia)	Análisis / Comentarios (en línea o no con el Convenio, etc.)	Recomendaciones (enmiendas, etc.)
b) se proporcionen orientaciones, recursos, formación u otras herramientas sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluyendo la violencia y el acoso por razón de género, a los empleadores y a los trabajadores y a sus organizaciones respectivas, así como a las autoridades competentes, en forma accesible, según proceda, y...	Resolución MTEySS N° 5/2007, ley N° 27.499 Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.	IMPLEMENTADO PARCIALMENTE. La OAVL tiene como función sensibilizar, capacitar y difundir la problemática de la violencia laboral. La Ley Micaela prevé capacitación en materia de género y es obligatoria para los poderes del Estado nacional. El grado de cumplimiento de la ley es parcial. Si bien se implementa en todos los organismos de la Administración pública nacional, se advierten dificultades para su implementación en forma completa. Su aplicación no es obligatoria para los poderes de los Estados provinciales (aunque varias provincias han adherido a la ley).	Implementar programas de capacitación y sensibilización para la prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta las consideraciones de género, en el ámbito público nacional y provincial, y en las organizaciones de empleadores y de los trabajadores. Velar por el cumplimiento de la obligación de capacitación en perspectiva de género (Ley Micaela N° 27.499).
c) se emprendan iniciativas al respecto, con inclusión de campañas de sensibilización.			
VII. MÉTODOS DE APLICACIÓN			
Artículo 11			
Las disposiciones de este Convenio deberán aplicarse por medio de la legislación nacional, así como a través de convenios colectivos o de otras medidas acordes con la práctica nacional, incluidas aquellas que amplían o adaptan medidas de seguridad y salud en el trabajo existentes para que abarquen la violencia y el acoso, y aquellas que elaboran medidas específicas cuando sea necesario.	Constitución de la Nación, Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, Ley N° 25.164 de Marco de regulación del empleo público nacional, Ley N° 27.345 de Emergencia pública, estatutos especiales, Ley N° 26.485 de Protección integral a las mujeres y Decreto reglamentario N° 1011/10, Ley N° 23.551 de Asociaciones sindicales, Ley N° 14.250 de Negociación colectiva, Ley N° 24.185 de Convenciones colectivas de trabajo, Ley N° 19.587 de Higiene y seguridad, Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, Ley N° 27.348 de Riesgos del trabajo.		

Anexo II

Esquema de taller de validación

PROYECTO ARG/19/02/UND – INICIATIVA SPOTLIGHT PARA LA REDUCCIÓN DEL FEMICIDIO Y LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS EN ARGENTINA. CONSULTORÍA DE ESTUDIO SOBRE LOS DESAFÍOS NORMATIVOS, INSTITUCIONALES Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN ARGENTINA PARA 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 EN ARGENTINA.

Como parte del presente Proyecto cuya ejecución fuera asignada a la Asociación de Especialistas en Relaciones Laborales ExBecarios de la Universidad de Bologna, Centro Internacional de Formación de la OIT y de la Universidad de Castilla La Mancha (Sección Argentina), presentamos el siguiente esquema para el desarrollo de la presentación de los resultados preliminares del estudio, en un **Taller de Validación con participación cuatripartita**.

OBJETIVOS DEL TALLER

El objetivo es validar junto con los actores sociales los desafíos normativos, institucionales y de política pública identificados a través de la investigación en relación con la implementación del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación complementaria núm. 206 de la OIT, en ley y práctica.

Validación de las brechas detectadas referidas a: Definición; Ámbito de aplicación; Principios fundamentales; Protección y prevención; Control de la aplicación y las vías de recurso y reparación; Orientación, formación y sensibilización; Métodos de aplicación.

Validación de la lista de recomendaciones respecto de la aplicación de las normas de la OIT, sugeridas en la presente investigación.

Identificación de las prácticas y/o iniciativas que se llevan adelante hacia el interior de cada una de las organizaciones representadas.

PRODUCTOS ESPERADOS DE ESTA JORNADA

Un relato estructurado como documento sistematizado, que contenga las diversas opiniones que surjan en el Taller y que den cuenta de:

- un listado de dificultades, problemas y áreas priorizadas por los diferentes actores vinculados con los procesos de aplicación del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación complementaria núm. 206 de la OIT;
- un listado de experiencias y proyectos que están llevándose a cabo desde las diferentes representaciones institucionales,
- el análisis de las Brechas detectadas y de las Recomendaciones, volcadas en un cuadro que registre la opinión de los actores.

DINÁMICA DEL TRABAJO EN EL TALLER

Cada asistente habrá recibido, anticipadamente, el material que será presentado durante la primera parte del taller y las consignas a trabajar. Estas consignas buscarán detectar hallazgos y aspectos centrales de la investigación y tratarán de llegar a acuerdos sobre los diferentes tópicos de la temática abordada. Se designarán personas responsables de la relatoría final.

CRONOGRAMA DEL TALLER

09.00 a 09.15 h	Bienvenida a cargo de J. Cicciaro (OIT) y E. Deibe (Asociación de Exbecarios) e indicación de las y los responsables de la coordinación del taller. Presentación institucional de los participantes.
09.15 a 09.45 h	Presentación del Informe Preliminar a cargo de Verónica Carpani y Florencia Partenio del equipo de investigación del proyecto designado por la Asociación de Exbecarios .
09.45 a 09.55 h	Exposición respecto del rol del Consejo Asesor del Proyecto a cargo de Susana Corradetti (Asociación de Exbecarios) .
09.55 a 10.05 h	Exposición de las consignas sobre las que se desarrollará el taller a cargo de Marcel Peralta (Asociación de Exbecarios) .
10.05 a 10.50 h	Dinámica de Trabajo de Taller en Salas Sala Sector Gubernamental. Coordinación y relatoría a cargo de: Mariana Pucciarello, Mariana Rabaia y Victoria Flores Beltrán (Asociación de Exbecarios) . Sala Sector Empresarial. Coordinación y relatoría a cargo de: Florencia Partenio y Amalia Itatí Demarchi. (Asociación Exbecarios) . Sala Sector Sindical. Coordinación y relatoría a cargo de: Rafaela Bonetto y Rocío de Hernández (Asociación de Exbecarios) .
10.50 a 11.20 h	Debate y puesta en común de los aportes de cada uno de los actores y referentes institucionales.
11.20 a 11.30 h	Síntesis de lo trabajado y formulación de las posibles conclusiones de la actividad a cargo de la Asociación de Exbecarios . Cierre del Taller a cargo de la OIT .

La Iniciativa Spotlight es una alianza global y multi-anual 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 para 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 mujeres y niñas.

Iniciativa Spotlight (Año). Todos los derechos reservados.

Co- autores: (Nombre y apellido u organización en caso de corresponder).

Foto de portada: Agregar información de contexto en caso de ser necesario.



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



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

www.spotlightinitiative.org/argentina



**Iniciativa
Spotlight**

