

# **LA VIOLENCIA EN LA GESTIÓN DE PERSONAL COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA LA CORRUPCIÓN**

por Diana Scialpi

## **LA VIOLENCIA EN LA GESTIÓN DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA LA CORRUPCIÓN \***

Por Diana Scialpi

Lic. en Sociología y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina).

Fue responsable de la Coordinación General del Plan Nacional de Lectura de la Secretaría de Cultura de la Nación (1986-1989) y ha publicado diversos trabajos relativos a esa gestión.

Es docente del Instituto Universitario de la Fundación ISALUD.

Autora de Violencias en la Administración Pública: Casos y Miradas para pensar la Administración Pública Nacional como ámbito laboral, Editorial Catálogos, Buenos Aires, Argentina, 1999.

Colaboradora del Suplemento Empleos del diario La Nación, Buenos Aires, Argentina.

Como profesional de planta permanente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se desempeña como investigadora "en comisión" en la Dirección de Estudios e Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP.

Actualmente, los organismos internacionales de salud pública, reconocen a la violencia como un obstáculo para el desarrollo de las naciones y una amenaza para la salud pública. La conceptualización, medición y análisis de las conductas violentas en diferentes contextos y la comprensión de sus causas y factores asociados, fueron establecidas como tareas urgentes encaminadas a orientar las acciones de salud pública en los referente a la prevención de la violencia y la atención a las víctimas y agresores. Una investigación exploratoria verificó que la conducta violenta es perpetrada, en democracia y en las instituciones estatales, por quienes tienen la responsabilidad de proteger a todos los ciudadanos. Esta violencia verificada en la transformación del protector en violento, produce efectos mucho más devastadores por cuanto se convierte en modelo autorizado además de resultar condición necesaria para el nacimiento y la realimentación permanente de la corrupción.

Existe una íntima relación entre violencia político-burocrática, sufrimiento personal (impacto en la salud física y psíquica de los agentes públicos) resultados de la gestión pública y resquebrajamiento del sistema democrático y el Estado de Derecho.

La presente nota aspira a propiciar la reflexión colectiva para revertir situaciones concretas.

## **INDICE**

1. Introducción
2. Acoso moral, psicoterror y violencia en ámbitos laborales
3. Las conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública
4. La epidemia soslayada
5. Visibilizar la violencia para poder erradicarla

6. Modalidades de violencia político-burocrática
7. La corrupción como fin, la violencia como medio: Un caso actual
8. Cómo naturalizamos las "re-rotulaciones "
9. Violencias sutiles
  - 9.1.- Cursos de capacitación
  - 9.2.- Evaluaciones de desempeño
  - 9.3.- Sistema de selección por concursos "espurios"
  - 9.4.- Las arbitrariedades legales
10. La "violencia laboral" según el Convenio Colectivo
11. Nuestro instinto de defensa mutilado
  - 11 a.- Desgano vital y desamparo aprendido
12. El ritual de la evasión
13. Proyecto de ley en la Argentina y jurisprudencia extranjera
14. Estrategias para erradicar la violencia funcional a la corrupción

Referencias bibliográficas

Notas

## 1. Introducción

Aunque la violencia ha sido objeto de numerosos estudios desde el punto de vista de diversas disciplinas, su abordaje como problema de salud pública es relativamente reciente. Los expertos señalan que la violencia puede y debe ser tratada como un problema de salud pública, no sólo porque produce directamente lesiones y defunciones, sino por su impacto en el deterioro del entramado de relaciones sociales de solidaridad y cooperación que hoy suele denominarse "capital social". (Filho, 1999)

Más aún, actualmente, diversos organismos internacionales de salud pública, entre ellos, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, reconocen a la violencia - en sus diferentes manifestaciones - como un obstáculo para el desarrollo de las naciones y una amenaza para la salud pública. En informes especializados destacan que la violencia ha dejado de enfocarse indirectamente y de esconderse tras apelativos como "cuestiones de salud pública controvertida" y "hecho inevitable de la vida" para reconocerse como una epidemia soslayada que pronto superará a las enfermedades infecciosas como causa principal de morbilidad y mortalidad prematura en todo el mundo.

La Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial han estimado que los actos de violencia contribuyen al 15% de la carga mundial de enfermedad, pero no existen indicadores adecuados para medir su impacto total. Las tasas de mortalidad por homicidio y suicidio, que son fáciles de obtener y sirven para hacer ciertas comparaciones entre países, no incluyen las muertes no registradas relacionadas con la violencia.

A la luz de este vacío de conocimiento, la conceptualización, medición y análisis de las conductas violentas en diferentes contextos y la comprensión de sus causas y factores asociados, fueron establecidas como tareas urgentes encaminadas a orientar las acciones de salud pública en los referente a la prevención de la violencia y la atención a las víctimas y agresores.

Todos los organismos internacionales de salud subrayan la necesidad de profundizar en el conocimiento y la comprensión de la compleja trama de factores políticos, socioeconómicos, psicosociales y culturales que se asocian con la violencia y resaltan la importancia de fundamentar un enfoque integrado de prevención. Para ello consideran prioritario la promoción y realización de investigaciones y el mejoramiento de los sistemas de información y registro.

## 2. Acoso moral, psicoterror y violencia en ámbitos laborales

En consonancia con el enfoque explicitado a título introductorio, han comenzado a surgir estudios sobre la violencia en los ámbitos laborales. Si bien es posible que las conductas violentas en el trabajo sean un fenómeno tan viejo como el trabajo mismo, como fenómeno de patología laboral han comenzado a hacerse visibles en Europa y E.E.U.U, sólo desde hace una década.

En los países anglosajones y en los países nórdicos, se lo denomina "mobbing" ( de mob: muchedumbre, manada, plebe) En Suecia, el psicólogo del trabajo Heinz Leymann, investigador de estos procesos, lo designa "psicoterror". En este país, el hostigamiento psicológico en el trabajo origina entre el 10% y el 15% de los suicidios registrados, según señala un informe de la O.I.T. (1998)

En Francia, se advierte que la tensión laboral afecta negativamente a la salud de las personas y genera un costo económico aunque todavía no se ha evaluado con exactitud. La especialista en Victimología, Marie France Hirigoyen (1999) acuñó el concepto "acoso moral" para describir un proceso de maltrato psicológico mediante el cual "un individuo puede conseguir hacer pedazos a otro y el ensañamiento puede conducir incluso a un verdadero asesinato psíquico". La victimóloga francesa describe minuciosamente el perfil del perverso y visibiliza la dinámica del fenómeno: "Por acoso en el lugar de trabajo hay que entender cualquier manifestación de una conducta abusiva y, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad física o psíquica de un individuo, o que puedan poner en peligro su empleo, o degradar el clima de trabajo." Según la experta, "cuando el proceso de acoso en la empresa se instaura, la víctima es estigmatizada: se dice que el trato con ella es difícil, que tiene mal carácter o que está loca. Se considera que su personalidad es la responsable de las consecuencias del conflicto y la gente se olvida de cómo era antes o de cómo es en otro contexto." Más aún, "las víctimas, al principio y contrariamente a lo que los agresores pretenden hacer creer, no son personas afectadas de alguna patología o particularmente débiles. Al contrario, el acoso empieza cuando una víctima reacciona contra el autoritarismo de un superior y no se deja avasallar. Su capacidad de resistir a la autoridad a pesar de las presiones es lo que la señala como blanco". Por último, Hirigoyen advierte que "la empresa en su conjunto se puede convertir en un sistema perverso cuando el fin justifica los medios y cuando está dispuesta a todo - incluso a destruir a sus empleados - con tal de alcanzar sus objetivos. En este caso, la mentira desencadena el proceso perverso en el mismo nivel de la organización del trabajo."

Por encima de la visibilización del fenómeno del "hacélément moral", la especialista destaca que la dificultad para defenderse del acoso moral reside en el hecho de que casi nunca se dispone de pruebas flagrantes.<sup>1</sup>

Sobre la misma cuestión argumenta la socióloga argentina Inés Izaguirre (1998) en su contribución al debate conceptual sobre la violencia y las dificultades e interrogantes que plantea su traducción en observables.

### 3. Las conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública

La palabra violencia, evoca, de inmediato, imágenes que tienen que ver con el empleo de la fuerza material: golpes, hechos de sangre, estallido, combate. Pero la violencia, en términos generales es una forma de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza (no sólo) física, (sino también) psicológica, emocional, económica, política. En sus múltiples manifestaciones implica la existencia de un arriba y un abajo, reales o simbólicos, que adoptan habitualmente la forma de roles complementarios: padre-hijo, hombre-mujer, maestro-alumno, patrón-empleado, joven-viejo. El empleo de la fuerza se constituye en un método posible para resolver conflictos como un intento de doblegar la voluntad del otro, de anularlo precisamente en su calidad de "otro". La violencia implica una búsqueda de eliminar los obstáculos (las normativas) que se oponen al propio ejercicio del poder, mediante el control de la relación obtenido a través del uso de la fuerza (abuso de poder) (Corsi, 1995)

Ahora bien, cuando el empleo de la fuerza y la voluntad de doblegar al otro, es perpetrado, en democracia, precisamente, "por quienes tienen la responsabilidad social y legal de cuidar a los ciudadanos, de mantener el orden en su mundo, de preservar la estabilidad y predictibilidad de sus vidas (el Estado a través de sus agentes), la violencia tiene un efecto (doblemente) devastador y de largo alcance." Ello en virtud de que "la transformación del carácter protector en carácter violento ocurre en un contexto y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación." (Sluzky, 1994)

Estamos hablando entonces de una violencia ejercida por quien tiene la obligación de proteger. De manera análoga a la situación donde, en el contexto familiar, el padre (que tiene la obligación legal y moral de proteger a sus hijos) viola a su hija o hijo.

Este tipo de violencia es la que define Sluzky con tanta justeza: "La calidad siniestra y el efecto traumático devastador de la violencia familiar y política son generados por la transformación del victimario de protector en violento, en un contexto que mistifica o deniega las claves interpersonales mediante las cuales la víctima reconoce o asigna significados a los comportamientos violentos y reconoce su capacidad de consentir o disentir." (Sluzky, 1994)

Así, la violencia adquiere características devastadoras cuando el acto de violencia es re-rotulado: ej: "Esto es organización y capacitación para la eficiencia y la eficacia" y su efecto, sea dolor físico, o emocional, es negado o mistificado. El corolario de valores es redefinido: ej: "De esta manera estamos modernizando el Estado." La re-rotulación corre por cuenta del violento, quien atribuye a su conducta un significado diferente del que realmente tiene."<sup>2</sup>

Para Sluzky, esta definición de violencia política, que subraya la transformación de la fuente de protección en fuente de terror en un contexto engañoso, lejos de ser específica de la violencia política, borra buena parte de la distinción entre la (macro) violencia política y la (micro) violencia familiar y permite abarcar un amplio espectro de situaciones.

Con la convicción de que este modelo general de Sluzky resulta un instrumento preciso y oportuno para estudiar el territorio de la Administración Pública, entendido como ámbito laboral, en 1997 realicé un estudio de ese territorio, desde la perspectiva del análisis de las conductas violentas. Desarrollé una investigación de campo, sobre la base de una muestra intencional de casos, propia de los estudios de carácter exploratorio, que me permitió verificar la existencia de diversas modalidades de conductas violentas a las que genéricamente denominé violencia político-burocrática. (Scialpi, 1999)

En contraste con el fenómeno del "acoso moral" (tratado en el punto 2) para el cual resulta difícil hallar "pruebas flagrantes", sostengo que para la violencia político-burocrática, no resulta muy difícil encontrar pruebas contundentes. Hay claros indicadores y aún expedientes que develan lo que está pasando.<sup>3</sup>

A mi juicio, resulta urgente abordar la tarea de identificación y esclarecimiento de algunas de las principales modalidades de violencia que padecen los trabajadores de la Administración Pública, tarea que precede necesariamente a las mediciones de incidencia, frecuencia y gravedad recomendadas por la OIT.<sup>4</sup>

#### 4. La epidemia soslayada

Si para los organismos internacionales de salud pública resulta urgente la conceptualización, medición y análisis de las conductas violentas en diferentes contextos y la comprensión de sus causas y factores asociados, el análisis de las conductas violentas en el ámbito de la Administración Pública, adquiere carácter de doble urgencia y supone una responsabilidad insoslayable para los profesionales de las ciencias sociales, entre los que me incluyo.<sup>5</sup>

Ello en virtud de que, tal como razona Sluzky (1994) la transformación de la fuente de protección en fuente de terror, en un contexto engañoso, hace que los efectos de las conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública, sean más devastadores y provoquen consecuencias más graves que otras violencias en otros ámbitos laborales.

Además del impacto que tiene esta violencia político-burocrática sobre la salud de los agentes públicos y sobre los resultados de la gestión de los organismos estatales, se convierte en modelo autorizado (Coria, 1994) y ofrece un soporte instrumental estratégico para la corrupción, fenómeno éste que, en la actualidad, comienzan a combatir los organismos multilaterales de crédito y las grandes corporaciones multinacionales que reclaman más respeto a las reglas y prácticas internacionales. Resulta obvio que para perpetuarse, la corrupción en el Estado requiere en primer término, conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública, en segundo término, impunidad absoluta de los agresores y victimarios y por último, víctimas afectadas del síndrome de indefensión aprendida.<sup>6</sup> Así se mantiene un Estado de Derecho en agonía.

La investigación de campo permitió constatar la íntima relación que existe entre violencia político burocrática, sufrimiento personal (impacto en la salud física y psíquica de los agentes públicos), resultados de la gestión pública en términos de servicios prestados a la población argentina en su conjunto y resquebrajamiento del sistema democrático.

La visibilización de este fenómeno habilita el debate de esta singular problemática que afecta potencialmente nada menos que al 14,4% de la PEA ocupada del país. El sector público argentino está integrado por una población asalariada de 1.813.000 personas. (SIEMPRO- INDEC, 1997)

#### 5. Visibilizar la violencia para poder erradicarla

Cabe esperar que el reconocimiento, la identificación, en suma la visibilización de la violencia en la gestión de personal de la Administración Pública, y la magnitud de las cifras de población afectada directamente (a la que debe sumarse la sociedad entera afectada como consecuencia), estimulen la conciencia colectiva de que debemos y podemos hacer algo al respecto.

Es necesario recordar que la sola existencia de ciertas condiciones sociales objetivas, no es condición necesaria y suficiente para su reconocimiento como problema social. Es preciso, además, que esa condición "afecte a un número importante de personas de un modo considerado inconveniente y que la gente crea que puede y debe hacer algo para corregirla, mediante la acción social colectiva, en virtud de que es considerada socialmente indeseable." (Horton, 1987)

En este sentido es posible encontrar antecedentes alentadores. En el tema de la violencia, como en otros fenómenos sociales, hay un largo camino que va desde el momento en que se identifica (y se visibiliza) una modalidad de violencia como problema social hasta que se elaboran marcos teóricos comprensivos y se toman decisiones para su atención y tratamiento. Así por ejemplo, hace veinte años, poco o nada hablábamos de violencia familiar en la Argentina. No obstante, el fenómeno existía. Un proceso de construcción social llevó primero a hacer visible el problema, después a instalarlo socialmente y finalmente a impulsar prácticas reparadoras.<sup>7</sup>

Una problemática similar a la de la violencia en el contexto familiar, es identificable en los lugares de trabajo. Por encima de las particularidades observables en cada sector de actividad, la conducta violenta en ámbitos laborales es verificable, aunque ocultada como ocurrió con la violencia familiar.

Menos denunciada aún es esta violencia en la Administración Pública entendida como ámbito laboral donde la conducta violenta es perpetrada en democracia y en las instituciones estatales, por quienes tienen el deber social y legal de proteger a todos los ciudadanos.

La detección y la denuncia, adquieren carácter de emergencia social. Su tratamiento y corrección también.

Creo firmemente que eludir esta parte sustancial de la conflictiva humana, subestimarla o minimizarla es una forma de justificación. Más aún no exponerla equivaldría a incurrir - a mi entender - en una "doble victimización"<sup>8</sup>. En tal caso estaríamos favoreciendo conscientemente el desarrollo y la perpetuación de estas formas de violencia que son, en rigor, formas de antidemocracia. En igual sentido corresponde buscar y encontrar, de inmediato, cauces adecuados para prevenirla y corregirla.

Felizmente quienes así pensamos no estamos solos. Hirigoyen (1999) apunta que "basta con que un grupo, una empresa o un gobierno cuenten con uno o con varios individuos perversos para que todo el sistema se vuelva perverso. Si esta perversión no se denuncia, se extiende subterráneamente mediante la intimidación, el miedo y la manipulación. Efectivamente, para atar psicológicamente a un individuo, basta con inducirlo a la mentira o a ciertos compromisos para convertirlo en cómplice del proceso perverso. Sin ir más lejos, ésta es la base del funcionamiento de la mafia o de los regímenes totalitarios."

## 6. Modalidades de violencia político-burocrática

Podemos definir a la violencia político-burocrática como una variante de la violencia política, perpetrada por funcionarios políticos de la Administración Pública y por agentes de alto rango (Personal Jerárquico y/o con funciones ejecutivas)<sup>9</sup> que tienen la responsabilidad social, legal y (en este caso) administrativa de cuidar a los trabajadores del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes. Es fortalecida y perpetuada además con el apoyo de no-decisores que convalidan dichas prácticas.

En cualquiera de sus muchas variantes, esta violencia política-burocrática tiene un efecto devastador y de largo alcance en quienes han sido y son sus víctimas. Este efecto

se deriva de la coexistencia de dos factores a saber a) Que la violencia político-burocrática es perpetrada, precisamente por los funcionarios políticos y aún por Personal Jerárquico (de planta) y administrativos de carrera de alto rango de la Administración Pública, quienes tienen la responsabilidad de respetar y hacer respetar las normas administrativas vigentes. b) Que la transformación del carácter protector en carácter violento ocurre en un ámbito laboral y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación.<sup>10</sup>

El aprendizaje social le impone al agente respetar a su superior, lo que conlleva la ideología (creencia) de que tiene la obligación de complacerlo, subordinándose a todo capricho o impulso del superior. Implícita e históricamente muchos agentes (¿la mayoría?) han incorporado este "deber de complacer". Esto significa no discutir en situaciones de trabajo y aceptar las re-rotulaciones (resignificaciones) de las conductas que realizan los jefes. El desamparo aprendido en que vive la población afectada encubre y perpetúa "la existencia y el funcionamiento de las relaciones violentas más frecuentes y cotidianas de nuestra sociedad, donde no se ve el ejercicio de la fuerza material y por ello han sido naturalizadas, normalizadas." (Izaguirre, 1998)

Entre las modalidades que padecen los agentes de la Administración Pública Nacional, representadas en los casos estudiados, enumero las siguientes:

Abierta violación de normas vigentes; criterios irracionales de selección de personal; concursos espurios; asignación clientelar, corporativa o amiguista de los cargos de dirección en el aparato estatal y de los gastos reservados, existencia de regímenes de privilegio y de onerosas consultorías financiadas por organismos internacionales que contribuyen a aumentar la deuda externa, sumarios injustificados; sistema de capacitación con "clientela cautiva" y desaliento a la excelencia profesional mediante criterios perversos de equivalencias para la capacitación externa al Instituto Nacional de la Administración Pública; evaluaciones de personal con "cupos"; escandalosas desigualdades salariales aún para agentes que deben ser graduados universitarios y desarrollan funciones similares de organización, planeamiento y control pero pertenecen a plantas permanentes y escalafones distintos; coexistencia de 64 escalafones o sistemas de empleo vigentes<sup>11</sup>; unidades retributivas (sobresueldo) distribuidas a criterio del jefe político; desprecio y destrucción de la producción elaborada por los agentes; infrautilización de capacidades individuales y hacinamiento laboral; acoso sexual como salvoconducto para conseguir o mantener puestos de trabajo; techo de cristal para las mujeres; ausencia del obligado pronunciamiento administrativo frente a los reclamos (administrativos) presentados por los agentes.

## 7. La corrupción como fin, la violencia como medio: Un caso actual

En un caso recientemente denunciado aparece claramente la relación entre violencia y corrupción. La situación plantea la experiencia de un profesional médico, con el cargo de Jefe de Hemoterapia de un hospital público. El profesional ha llegado a ocupar el cargo por concurso público y lo ejerce desde hace algunos años. La dirección renovada del hospital tiene la intención de sacarlo del medio. Se trata de quitarle el cargo y "dárselo" a otro. En virtud de que no hay evidencias que justifiquen la iniciación de un sumario o la querrela formal y legal, se recurre al procedimiento violento. Amenazas, denuncias falaces, y todo tipo de avasallamientos personales.

El fin que justifica la conducta violenta es obtener, por cooptación, el control de un servicio hospitalario que produce dinero. Otros profesionales de servicios hospitalarios tales como el servicio de Farmacia, de Laboratorio, de Rayos, que son los principales

productores de recursos monetarios, también han resultado víctimas de procedimientos similares.

El proceso ha seguido - con sus particularidades específicas - el sendero habitual y las características generales de estos procedimientos: contradecir, humillar, no compartir información, bloquear y desviar material técnico, juzgar y criticar, acusar y culpar verbalmente, atormentar, socavar aduciendo comportamientos confusos, sabotear, interrumpir, olvidar, insultar, ordenar, negar, amenazar telefónicamente a la familia. El propósito es silenciar a la víctima, acorralarla, dejarla atrapada entre luchar o callar y aceptar sin protestar, controlarla y dominarla para que deje el camino libre para los corruptos que aspiran a medrar y realizar pingües ganancias con la comercialización del servicio. Muchos abandonan la lucha por miedo a mayores y más graves consecuencias personales y familiares.

## 8. Cómo naturalizamos las "re-rotulaciones "

Hemos establecido que la re-rotulación corre por cuenta del violento, quien atribuye a su conducta un significado diferente del que realmente tiene. Podemos agregar que esta dinámica que subraya la transformación de la fuente de protección en fuente de terror en un contexto engañoso, es de sencilla verificación.

Ya sea por medio de la observación empírica o merced a la puesta a prueba (comparación) entre el discurso y los hechos documentados, puede constatarse que se falsean los significados y se tergiversa el carácter de las conductas.

El procedimiento es tan habitual, está tan normalizado que se dan por normales conductas que no lo son. Más aún, se llega a calificar de "persona equilibrada" o "persona que sabe adaptarse a las circunstancias " (entendido como elogio) a la persona que no cuestiona las abiertas violaciones a las normativas vigentes, ni mucho menos las arbitrariedades, algunas de ellas incluidas (avaladas y consolidadas) en las mismas normativas vigentes.

La abierta discrepancia con tales iniquidades y con la violación de las normas, se atribuye a características personales conflictivas. Por el contrario, lo natural, lo esperable es la "conformidad automática" (Fromm, 1984), el aval a la arbitrariedad, el sometimiento y la impotencia aprendida, conductas que también cobran vida en los diversos relatos de casos y experiencias que integran la muestra intencional de la investigación.<sup>12</sup>

La mayoría de los casos seleccionados como casos en la investigación realizada, cuentan con expedientes de reclamos administrativos presentados, lo que habla a las claras de individuos que conocen sus derechos, más allá de que, lamentablemente, en casi todos los casos la respuesta de la Administración - que tiene la obligación de expedirse en forma fundada y expresa frente a cualquier petición - siempre ha sido el silencio.

Esta violencia no-accidental requiere de un contexto en el cual algunos miembros del sistema tienen el poder de decidir - poner en acto - qué es lo que va a ser validado como "real" para todos los miembros del sistema administrativo público. Por lo mismo, la persona (se trate de profesionales, científicos, técnicos, empleados administrativos o personal de maestranza) es negada o invalidada en tanto "sujeto social" y es tratada como "objeto social". Cuando ocurre esto, cuando las instituciones que deben proteger, causan daño, lo hacen de una manera tal que, la violencia y el daño quedan mistificados y justificados, llegando incluso a desfigurar el Estado de Derecho.

TRAMO Cargos Ocupados (1)

Número Participación	(%)
Hasta \$ 500	18,626 7.3
501-1000	101,879 39.9
1001-1500	69,023 27.0
1501-2000	35,364 13.8
2001-2500	15,604 6.1
2501-3000	5,178 2.0
3001-3500	3,259 1.3
3501-4000	2,356 0.9
4001-4500	1,269 0.5
4501-5000	739 0.3
5001-5500	510 0.2
5501-6000	546 0.2
Mayor a \$ 6000	1,079 0.4
TOTAL	255,432 100.0

Fuente:Boletín Fiscal-1° Trimestre de 2000

Es decir, casi el 80% de los empleados civiles<sup>16</sup>, militares, policiales y de otras fuerzas de seguridad que ocupaban cargos en las jurisdicciones de la administración pública central y en todos los organismos descentralizados que dependían de ella, ganaban -en el mes de enero de 2000- salarios cuyos montos mensuales no superaban los \$1.500. Si se tiene en cuenta, además, que la complejidad de las actividades inherentes al funcionamiento de los estados modernos y la incorporación de las nuevas tecnologías informáticas exige la creciente profesionalización de la planta de empleados estatales, las remuneraciones de la inmensa mayoría de los asalariados públicos nacionales no debería dar la impresión de un derroche de dinero que justifique más ajuste. (Redondo y Scialpi, 2000)<sup>17</sup>

#### 10. La "violencia laboral" según el Convenio Colectivo

El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional Argentina, en su artículo 131 garantiza los principios enunciados en la convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer aprobada por Ley 23.179 y sostiene que "para ello adoptarán las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas su formas y manifestaciones".<sup>18</sup>

El Capítulo III del Título XIV dedicado a "Igualdad de Oportunidades y de Trato" lleva el sugerente nombre de "Erradicación de la violencia laboral" y tiene un solo artículo - el 137 - que dice:

"Los agentes que incurran con su accionar en la figura de acoso sexual, quebrantando las prohibiciones del inciso e) del artículo 28 del Régimen Jurídico Básico, o la norma que lo reemplace en el futuro, serán sancionados con cesantía de acuerdo a lo normado en el artículo 32 inciso f) del mismo ordenamiento legal. La agente afectada por el accionar descrito en el párrafo precedente, podrá denunciar los hechos ante el responsable del área de recursos humanos del organismo. "

La flagrante reducción está a la vista. El artículo 137 que acabamos de citar textualmente permite inferir que según los redactores del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública, la "violencia laboral" es sinónimo de "acoso

sexual" ya que utilizan el concepto violencia laboral para tipificar sólo al acoso sexual.  
19

A la luz de esta simplificación cabe preguntarse: ¿Los redactores del Convenio habrán sido sólo varones? y aún así, ¿sólo el acoso sexual constituye violencia laboral? Las abiertas violaciones a las normativas vigentes, los criterios irracionales de selección de personal, los concursos espurios que no prevén recurso de apelación, los cargos no otorgados a los ganadores declarados de concursos, las designaciones a dedo, las unidades retributivas distribuidas a criterio del jefe político, la falta de ocupación efectiva y la subutilización de capacidades y talentos; el sistema de capacitación con "cliente cautiva", el desaliento a la excelencia profesional con perversos criterios de otorgamiento de equivalencias para la capacitación externa al INAP, las evaluaciones de desempeño con cupos, ni objetivas ni confiables como exige el mismo Convenio Colectivo; las escandalosas diferencias salariales entre profesionales que deben ser graduados universitarios y desarrollan funciones similares de organización, planeamiento y control pero pertenecen a plantas permanentes y escalafones distintos, las becas de estudio - incluidas maestrías costosas - no difundidas y reservadas sólo para los amigos/as de los jefes de turno, el hacinamiento laboral y la inadecuación del mobiliario, la falta de lugares destinados para el almuerzo de los trabajadores que comen sobre el escritorio, atendiendo, a veces, simultáneamente al público; el no-pronunciamiento administrativo ante los reclamos efectuados por los agentes, en definitiva la falta de cuidado de los recursos humanos que son el "activo" principal de las administraciones, ¿acaso no constituyen violencia laboral ejercida contra todas las mujeres y todos los varones que trabajan en la Administración Pública Nacional ? Esta violencia de la que hablamos, así incorporada a la vida cotidiana dentro de la Administración Pública, no ha tenido una difusión equivalente a otras violencias sobre las que discurren las reflexiones actuales.<sup>20</sup>

Cabe preguntarse si se trata de violencias menores en comparación con otras violencias sociales aunque se impone dudarle frente a importantes "hallazgos anómalos" referidos a tasas de mortalidad y tasas de enfermedad específicas del sector.<sup>21</sup> (Evans, Barer y Marmor, 1996) Sea cual fuere la respuesta a este interrogante, el análisis de este tipo de violencias nos parece útil y necesario para dar sentido y alcance a una democracia efectiva.

## 11. Nuestro instinto de defensa mutilado

Con referencia a los efectos directos, mi estudio del territorio administrativo, desde la perspectiva de las conductas violentas en la gestión del personal, requirió una descripción pormenorizada de los efectos psicológicos de la violencia, que fue realizada en términos de escenarios teóricos posibles: a) discrepancia cognitiva b) procesos de ataque o fuga c) enseñanza-aprendizaje d) lavado de cerebro e) Síndrome de Estocolmo) adaptando el modelo general de Sluzky que pone énfasis en dos variables mutuamente independientes: las consecuencias atribuidas a la violencia y su naturaleza aislada o repetitiva.<sup>22</sup>

No existen datos que permitan evaluar debidamente el impacto que esta violencia causa en la salud física y psíquica de los agentes públicos. Algunos hallazgos surgidos de las entrevistas confirmaron ciertos "hallazgos anómalos" de investigaciones científicas recientes que muestran el significativo impacto que tienen sobre la salud de los agentes del sector público, tanto la infrautilización de habilidades y capacidades individuales como el nivel que ocupan en el escalafón y la cada vez más desigual distribución de los ingresos.

Los casos estudiados ( sobre expedientes y entrevistas) remiten directamente a los estudios que sugieren, por un lado, la existencia de un proceso causal subyacente correlacionado con la jerarquía per se del agente en el escalafón y por el otro, las graves consecuencias del estrés por la subutilización de capacidades potenciales que se expresa a través de distintas enfermedades. Las enfermedades concretas que enferman a los agentes son vías o mecanismos alternativos en lugar de causas. El factor causal subyacente es "la falta de autorrealización y autoestima que difiere bastante desde la cúpula a la base del escalafón y es mucho más compleja de medir que el "ausentismo", el "hambre" o la "inadecuación de la vivienda."

Esto significa que esta verificación e identificación de modalidades de violencia político-burocrática conlleva, en cierto modo, una provisoria evaluación de impacto (los efectos) de la violencia político-burocrática, sobre la salud de los servidores públicos. Así lo sugieren, las consignas provenientes de diversos ámbitos cuya orientación seguimos:

1) "Las condiciones y Medio Ambiente de trabajo no actúan de forma independiente. El medio ambiente de trabajo, la organización, el contenido de trabajo, la higiene y seguridad, interactúan incrementando o disminuyendo los riesgos, las enfermedades y/o accidentes" y

2) "Las alteraciones de la salud mental generadas por los distintos factores de estrés laboral influyen no solamente en el ambiente de trabajo sino también en el medio familiar y social." (Rodríguez, 1990)

No fue posible constatar - dentro del ámbito de la Administración Pública Central - la realización de estudios sobre la carga mental y la fatiga de trabajo, el estrés ocupacional o controles psicológicos como aconseja la bibliografía internacional con relación a estos ítems. En caso de comprobarse fehacientemente dicha falta de estudios, cabe preguntarse ¿será dicha falta el factor principal que está determinando la falta de conciencia de que la organización del trabajo, en la Administración Pública, constituye un "factor de riesgo" sobre el cual es posible actuar desde el propio trabajador para preservar la salud?

#### 11.i Desgano vital y desamparo aprendido

Uno de los efectos más graves ocasionados a las víctimas de situaciones habituales de violencia - entre las que incluyo las violencias que padecen los integrantes de la Administración Pública - es el denominado síndrome de desamparo aprendido (condicionado). La denominación pertenece a Martín Seligman quien investigó cómo los animales suspenden su actividad cuando se hallan en una situación en la que no causan ningún efecto sobre su entorno.

Los experimentos de Seligman, realizados con animales, para estudiar el fenómeno de la normalización de la violencia y la impotencia aprendida, en los años sesenta, sirvieron al estudio del instinto de fuga de los seres humanos. Un perro recibía descargas eléctricas si caminaba sobre un lado de la superficie de una jaula. El animal aprendió a alejarse de ese lado. Después, las descargas se producían en otros sitios y más tarde ocurrieron al azar. Al principio, el perro se mostró confuso y más tarde se aterrorizó. Finalmente se dio por vencido y se tendió, recibiendo las descargas tal como venían sin tratar de esquivarlas. El experimento no terminó allí. Los científicos abrieron la puerta y dejaron el perro en libertad. En vez de salir corriendo, el animal no atinó a abandonar la jaula.

Seligman y su equipo de científicos dedujeron que cuando una criatura se expone a la violencia, tiende a adaptarse a esta perturbación de tal forma que, cuando cesa la violencia o se le concede la libertad, el saludable instinto de defenderse o de huir queda notablemente mermado y, en su lugar, la criatura se queda quieta.

Una década más tarde, Lenore E. Walker aplicó este mismo principio de la indefensión aprendida al interrogante de por qué las mujeres permanecían al lado de los hombres que las maltrataban duramente. Su trabajo "La mujer golpeada" constituyó un hito en la problemática. La normalización de la violencia las lleva a sentirse incapaces de reaccionar para defender las cosas en las que creen con todo su corazón.

Desde la perspectiva histórica podemos encontrar otros ejemplos de desamparo aprendido. El historiador Sánchez Albornoz (1973) denominó "desgano vital" al estado anímico de los aborígenes americanos que provocó el drástico descenso de la fertilidad en las familias nativas, las que pasaron de tener 6 hijos cada una, en promedio, a no tener ninguno hasta imposibilitar el reemplazo normal de las generaciones. Para Sánchez Albornoz el "desgano vital" fue el factor de mayor incidencia (entre otros como el sarampión, ciertas enfermedades adquiridas, la guerra y las muertes violentas) para explicar la desaparición de las comunidades aborígenes. Albornoz describió el derrumbe de su mundo y de sus formas de vida con estas palabras: "las quejas de los colonizadores evidenciaban sin sombras el desánimo con que los nativos vivían en una sociedad que había dejado de ser la suya."

A mi juicio, el desgano vital y el síndrome de indefensión aprendida afecta notoriamente a los integrantes de la Administración Pública Argentina. Por añadidura la falta de revisión de las propias conductas y la ausencia de esclarecimiento y reconocimiento contribuyen a que el proceso se mantenga invisible, inalterado y en constante re-alimentación.

También a mi juicio, deberíamos ser capaces de generar programas de entrenamiento para des-aprender, des-condicionar, a las víctimas de violencia en la Administración Pública. De manera análoga se ha impulsado, en todas las latitudes la creación de programas que permiten des-condicionar a las mujeres maltratadas en un período de tiempo relativamente corto, lo que han naturalizado, durante largos años: el maltrato. Sostengo que efectivamente podemos hacerlo.

Íntimamente ligada con esta perspectiva del desamparo aprendido, otra mirada sostiene que el déficit principal de la sociedad argentina, es el déficit de función paterna. Este déficit conduce, por un lado, al entronizamiento de caricaturas sustitutivas y por otro, a una inserción inmadura en la realidad. Este déficit es entonces el responsable de la infantilización de la población y de la obstaculización y la intolerancia a los cuestionamientos necesarios para crecer, evolucionar y construir el propio destino. (Abadi y Mileo, 2000)

En este contexto, no me parece casual que el trabajo de la psicoanalista Pinkola Estés, cuyo propósito principal es contribuir a la reparación del instinto de defensa mutilado (herido) tenga tanto éxito. Pinkola Estés (1998) señala que la normalización de lo anormal, incluso en el caso de que no quepa la menor duda de que ello va en detrimento de la propia persona, se aplica a todas las palizas que se propinan a nuestras naturalezas físicas, emocionales, creativas, espirituales e instintivas.<sup>23</sup>

Nuestra psique se acostumbra a las "descargas" dirigidas contra nosotros. Cuando nos adaptamos a la violencia, procuramos normalizar lo anormal y perdemos nuestra capacidad de huir, perdemos nuestra capacidad de defender los elementos del alma y de la vida que a nuestro juicio son más valiosos. Pinkola Estés explica que este síndrome de indefensión, impotencia o desamparo aprendido, esta lesión del instinto, nos hace olvidar la justa cólera, y nos enmudece, imponiéndonos silencio cuando en rigor deberíamos reclamar, hablar, intervenir, debatir. Sostiene que los traicionados, no pueden volver a confiar y que la traición se produce cuando los que ostentan el poder, ven el peligro y apartan el rostro. Por último subraya que nos traicionamos a nosotros

mismos cuando vemos el peligro y apartamos el rostro, cuando incumplimos los compromisos de ayuda o respaldo y evitamos los comportamientos valientes.

## 12. El ritual de la evasión

Transcribiré sólo algunas de las conclusiones de mi investigación exploratoria a la que me he estado refiriendo a lo largo de esta nota.

Toda estructura social tiene objetivos, propósitos, fines, o si se prefiere intereses - cultural y socialmente definidos - y reglas o procedimientos permitidos para avanzar hacia dichos objetivos. La Administración Pública no escapa a este principio y al menos en teoría tiene determinados objetivos y procedimientos.

La literatura sociológica describe casos donde la estructura social o burocracia olvida los objetivos originales y comienza a transferir tal fuerza a los procedimientos que termina convirtiéndolos en ritos.<sup>24</sup> El rito permite la evasión y se consolida a través de esa suerte de adaptación pasiva a la realidad, de aceptación de un riesgo no advertido, como parte natural del trabajo, que aparece configurada en las experiencias de "conformidad automática".

Los procedimientos de la violencia político-burocrática han adquirido tal fuerza que han terminado por convertirse en ritos. La población trabajadora de la Administración Pública, deja hacer y acepta como natural los casos de violencia intra-burocrática identificados, los cuales ofrecen evidencia empírica de la falta de respeto a los procedimientos instituidos, normativas administrativas y legales vigentes. Y acepta, de igual modo, como parte natural del trabajo (naturalización) que la transgresión sea cometida, precisamente, por quienes son responsables de hacerlos cumplir.

Existen otras situaciones explicadas por la sociología donde la eficacia bien puede alcanzarse con "prácticas no permitidas". Es el caso de algunas comunidades religiosas que prohíben determinadas operaciones quirúrgicas aún a riesgo de que sus miembros pierdan la vida. En tales circunstancias, una "práctica no permitida" (la operación quirúrgica) podría garantizar la eficacia: salvar la vida de sus integrantes.

Esto da cuenta de que la eficacia puede ser entendida de muchas maneras diferentes. Por consiguiente, se impone primero, debatir y definir en cada oportunidad, qué entendemos por eficacia, vale decir qué logros nos proponemos alcanzar, efectivamente, desde una jurisdicción en particular y desde la Administración Pública en general.

Para el caso de la Administración Pública Central, ni siquiera con prácticas no permitidas y abiertamente violatorias de las normativas vigentes, se garantiza la eficacia, que se declara buscar.

A diferencia de lo apuntado para ciertas comunidades religiosas en las que una "práctica no permitida" (la operación quirúrgica) podría garantizar la eficacia ( salvar la vida de sus integrantes) en el caso de la Administración Pública ni aún con estas prácticas no permitidas, vale decir violatorias de las normas vigentes, se garantiza la eficacia.

Pero tampoco las normas legales vigentes (prácticas permitidas) parecen conducir a la eficacia. En este sentido hallamos normas emanadas en el contexto de la Modernización del Estado y la Profesionalización Administrativa, que contienen un alto grado de ineficacia e ineficiencia (= irracionalidad) y de inequidad.

Considero que se abre - en este terreno del maltrato y la violencia político-burocrática - un amplísimo campo de estudio para las distintas áreas temáticas de los Ciencias Sociales del Trabajo, que incluyen desarrollo organizacional, relaciones laborales, cultura, ergonomía y Cymat, legislación laboral, políticas de empleo, flexibilización laboral, sindicalismo y estrategias de productivas.

La "insurrección de los saberes sometidos, saberes locales de la gente, saberes descalificados mediante los cuales opera la crítica" (Foucault, 1980) inspira nuestra escucha y esta (nuestra) escucha nos permite constatar que podemos construir conjuntamente un discurso y una vida diferente. La profunda indignación frente a esta violencia, plagada de injusticias y de discrecionalidad del poder, debe servir para iniciar caminos de re-construcción y para fortalecer la participación activa y el riguroso control de los propios agentes, trabajadores y profesionales que aspiran a ser reconocidos y vizualizados como auténticos servidores públicos.

Sólo así podremos convertir a la Administración Pública en un sistema confiable y respetuoso de las normas vigentes y al mismo tiempo tan severo como las circunstancias lo exigen. El debate y la búsqueda de soluciones, el cierre del camino a la impunidad, no puede pasar por un sendero proselitista y demanda tanta madurez y celeridad como la requerida por otras violencias actuales. Esto también es importante y urgente!

Suscribimos totalmente la idea de que "la competitividad no pasa ni por los salarios ni por las horas de trabajo". Pasa por "la racionalidad de un sistema de producción", la cual "incluye altos salarios, menos horas de trabajo y posibilidades para una mayor participación". (Capón Filas, 1993)

Puede asomar una mirada solidaria y valiente capaz de imaginar otro escenario posible. Podemos construir otras leyes, otras normas, otros convenios colectivos de trabajo, realizar negociaciones inéditas. Necesitamos construir otra Administración Pública más transparente, más humana y más justa, en definitiva más democrática y más servidora de nuestra gente.

Si, como dice el poeta Francisco Luis Bernárdez, "porque después de todo he comprendido que lo que el árbol tienen de florido, vive de lo que tiene sepultado", confiemos en que aún podemos florecer.

### 13. Proyecto de ley en la Argentina y jurisprudencia extranjera

En 1998, fue presentado, en el Senado de la Nación Argentina, un proyecto de ley cuyos dos primeros artículos transcribo textualmente:

Artículo 1 - La presente ley tiene por objeto la protección de los derechos laborales de los denunciantes o testigos de delitos e irregularidades cometidos contra la Administración Nacional, que al tiempo de efectuar la denuncia, o de ser ofrecidos como testigos o de comunicárseles su inmediato ofrecimiento como testigos, revistaran como agentes permanente, transitorios o contratados, de cualquier categoría, en la Administración Nacional.

A los efectos derivados de la presente ley, se incluyen en la denominación "Administración Nacional",

1. La Administración Central y entes descentralizados.
2. Los órganos legislativo y judicial nacional.

No están incluidos en el proyecto de ley, los cargos electivos, los cargos fuera de nivel o de gabinete, ni los miembros de las fuerzas armadas, de seguridad, instituciones policiales y organismos de inteligencia.

Artículo 2 - Ningún dependiente de la Administración Nacional, entendida con los alcances establecidos en el artículo precedente, podrá ser objeto de exoneración, cesantía, retrogradación, postergación de ascenso, suspensión, apercibimiento, traslado, no-renovación de contrato, o de cualquier forma de sanción o discriminación, por haber hecho o encontrarse en vías de formular una denuncia penal o administrativa o haber sido ofrecido o hallarse en vías de ser ofrecido como testigo en una denuncia penal o administrativa contra cualquier funcionario o empleado público, o relativa a

irregularidades o delitos cometidos en reparticiones públicas, o contra la Administración Nacional, entendida conforme se establece en el artículo precedente".

El proyecto de ley contempla como autoridad de aplicación de la ley, el Organismo de Protección de Denunciantes de la Administración Pública como organismo desconcentrado, que funcionaría en jurisdicción del Ministerio de Justicia.

En los fundamentos del proyecto se deja constancia que aún en tiempos como los presentes, en los cuales la corrupción administrativa parece campear en las administraciones públicas de muy diversos países - entre ellos, conforme la Organización No Gubernamental Transparency International, el nuestro - existen funcionarios públicos que en aras de la ética arriesgan su tranquilidad, su puesto, su honor y a veces su vida, para denunciar irregularidades y delitos que advierten en el ejercicio de sus funciones. Se trata - dice el proyecto - de los "whistleblowers" (según The Oxford Spanish Dictionary, Oxford University Press, 1994, "whistleblower" es la persona que denuncia la existencia de prácticas ilegales, corruptas, etcétera, dentro de su organización)

En los mismos fundamentos del proyecto se afirma: "Existe en la Argentina, un verdadero culto del silencio. No, ciertamente del silencio que nace de la discreción, sino del silencio propio de la "omertá". Quien presencia un delito o una irregularidad, debe callar, hablar es inadecuado, peligroso y hasta lesivo de las 'buenas costumbres'. En nuestro país, ciertamente no es sencillo pertenecer a la categoría de los denunciantes o "whistleblowers". El funcionario público que denuncia un acto de corrupción, sabe positivamente que no le espera una vida sencilla". (Berhongaray, 1998)

El proyecto de marras, no se ha convertido en ley. Sin embargo, hoy más que nunca necesitamos una ley que contemple esta cuestión y que explicité claramente que por "delitos e irregularidades cometidos contra la Administración Nacional" debe entenderse también los abusos de poder y las conductas vejatorias y violentas perpetradas contra los agentes públicos, sean denunciantes ("whistleblowers") o no. En EEUU existe una Ley (Acta de Protección al Informante) sancionada en 1989, que protege a empleados que revelan información sobre "ilegalidades, abuso de autoridad, mala administración, desperdicio grosero o claros peligros a la salud o la seguridad del público. Un informante es alguien que hace una revelación legítima y legal de ese tipo de información". La Ley de EEUU sólo protege a empleados del Ejecutivo y no de los poderes Judicial y Legislativo. El empleado/funcionario no puede perder el empleo y tienen derecho a ver a un juez.

Por su parte, en Italia, la modalidad agresiva y vejatoria tendiente a la eliminación de un trabajador, suerte de psicoterror ejercido en el lugar de trabajo - se trate del sector público o del privado - ha merecido la presentación de cinco proyectos de ley. (Jurisprudencia Extranjera, 2000)

#### 14. Estrategias para erradicar la violencia funcional a la corrupción

Cabe preguntarse si el fenómeno de la violencia en la gestión de personal de la función pública, es sólo patrimonio de la sociedad argentina. Todos los argentinos hemos desarrollado actitudes adaptativas al medio en que nos movemos y ello no debería ser impedimento - como señalaba Nino - para que tomemos conciencia de esta tendencia a la ajuricidad en la vida argentina y la sometamos a la discusión crítica aunque nos resulte, como confesaba él mismo, sumamente doloroso. (Nino, 1992)

En tal sentido, la publicación de mi estudio exploratorio sobre las conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública Argentina, tuvo el claro propósito de servir de instrumento de reflexión para todos los interesados en esta

cuestión y al mismo tiempo de ofrecer un material de prevención a los agentes públicos. La inexistencia de datos que permitan evaluar debidamente el impacto que esta violencia causa en la salud física de los agentes públicos no nos exime de prevenirla. Dicho trabajo de investigación incluye además de los principales efectos psicológicos de la conducta violenta y mención de algunas consecuencias sobre la salud física de los agentes públicos, la incorporación de miradas de expertos especialistas de diversas disciplinas y marcos teóricos específicos para pensar el problema de la violencia en la gestión de personal de la Administración Pública desde diferentes perspectivas.<sup>25</sup> Por último, la inclusión de un capítulo titulado Manual de Primeros Auxilios ha servido de cauce preliminar para orientar la acción de las víctimas. A lo largo del año 2000, ha operado como una brújula provisoria para buscar estrategias. Ha resultado útil para alentar la esperanza en las propias víctimas e incentivarlas a indagar y a abrir nuevos caminos. Se trata, fundamentalmente de inspirar la búsqueda de soluciones alternativas, en el convencimiento de que son muchos los que padecen esta violencia pero también muchos los que cobran cada día mayor conciencia de que algo puede hacerse al respecto.

La única manera de cambiar un sistema donde el fin justifica los medios es tomar conciencia de cuáles son esos medios utilizados, conocerlos en detalle, asumir la responsabilidad y el compromiso de mirarnos a nosotros mismos y contribuir a revertir prácticas que ponen en riesgo nuestra salud y nuestro sistema democrático.

Resulta urgente revisar las prácticas organizacionales e institucionales - legales e ilegales - con las que convalidamos y perpetuamos, por acción o por omisión, el autoritarismo y la arbitrariedad sistemática en ámbitos laborales y aún el desgobierno en las instituciones públicas del cual se nutre el fenómeno de la corrupción y tomar conciencia del impacto que dichas prácticas tienen tanto sobre la salud de las víctimas como sobre los resultados de la gestión de las instituciones y organizaciones y sobre el sistema democrático en su totalidad.

En la sociedad en su conjunto y en algunos organismos oficiales en particular, (a partir de denuncias recibidas) existe conciencia de que la problemática de la violencia en el trabajo no es sólo patrimonio del sector público, si bien - como hemos resaltamos - las consecuencias son más devastadoras. Más grave aún, se descuenta que las situaciones de violencia en los ámbitos laborales públicos y privados no encuentran un cauce apropiado para su tratamiento y resolución. No hay un lugar específico de denuncias ni se cuenta con una metodología adecuada de abordaje, tratamiento y prevención del problema.

Al momento de escribir estas líneas hemos radicado un proyecto titulado Programa Nacional destinado a detectar, prevenir y corregir hechos y conductas de maltrato y violencia en los lugares de trabajo, en el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, INADI que ya cuenta con el apoyo de diversos organismos nacionales e internacionales y está en pleno proceso de preparación, organización y lanzamiento.

Se trata de explorar alternativas inéditas para construir instituciones estatales y organizaciones laborales más sanas. Contamos con elementos suficientes para organizar acciones de detección, prevención, y corrección de la violencia, el acoso moral y el hostigamiento psicológico, que incluyen estrategias de manejo y resolución de conflictos y estrategias de apoyo a la población victimizada en instituciones de salud con larga trayectoria en el abordaje de situaciones de violencia.

Es preciso hablar con claridad, acerca de la violencia que se ejerce en todos los ámbitos laborales pero en particular de la violencia perpetrada, en democracia y en los ámbitos laborales del sector público, por quienes tienen la obligación social y legal de proteger.

Es preciso reconocer esta transformación de la fuente de protección en fuente de terror con los efectos doblemente devastadores que conlleva y es urgente ponerle límite.

## Referencias bibliográficas

- Abadi, José E. y Mileo, Diego No somos tan buena gente, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2000
- Berhongaray, Antonio T. Proyecto del Senado Argentino. Expediente 1852/1998.
- Capón Filas, Rodolfo. Salud Laboral y Negociación Transnacional In: Los Problemas Sociales del MERCOSUR. CARI, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1993
- Coria, Clara Las negociaciones nuestras de cada día. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Corsi, Jorge Violencia masculina en la pareja. Una aproximación al diagnóstico y a los modelos de intervención. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995.
- El techo de cristal en el empleo público femenino: algunas características observadas en el SINAPA (no figura el autor de la nota) Revista TEMAS, Estado, Administración y Políticas Públicas. Año 4, No. 14, DINEI, INAP, abril 1998.
- Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida, Agosto 1997, Resultados definitivos del nivel nacional, SIEMPRO-INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, 2000.
- Evans, Barer y Marmor: ¿Por qué alguna gente está sana y otra no?. Editorial Díaz de Santos, Madrid, España, 1996.
- Factores que entorpecen el desarrollo de los recursos humanos: deficiencias en materia de seguridad y salud. In: Informe sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición, O.I.T. Programa de Actividades Sectoriales, 1998
- Filho, Alberto Pellegrini La violencia y la salud pública In: Revista Panamericana de Salud Pública. Número especial sobre la Violencia. Vol 5 Abril-mayo. Organización Panamericana de Salud. E.U.A.1999
- Foucault, Michel. Curso del 7 de enero de 1976, In: Microfísica del Poder. Ediciones de la Piqueta. Madrid, 1980.
- Fromm, Erich El Miedo a la Libertad. Editorial Paidós, México, 1984
- Hirigoyen, Marie France El acoso Moral: el maltrato psicológico en la vida cotidiana, Editorial Paidós, Barcelona, 1999.
- Hirigoyen, Marie France La malaise dans le travail (en prensa)
- Horton, R.L. Problemas Sociales. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1987.
- Informe Sobre Empleo Público. Revista TEMAS, Estado, Administración y Políticas Públicas. Año 1, No.3 DINEI, INAP diciembre 1995
- Izaguirre, Inés El Poder en proceso: La violencia que no se ve, In: Emir Sader Democracia sin exclusiones ni excluidos. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- Jurisprudencia Extranjera. Revista Derecho del Trabajo. Editorial La Ley, Año LX, Número 10, Buenos Aires, Argentina, octubre 2000
- Mercado, Matilde La división sexual del trabajo: permanencias y cambios In Birgin, Haydée Ley, Mercado y Discriminación. El género del Trabajo. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2000.
- Nino, Carlos Un país al margen de la Ley. Editorial Emecé, Buenos Aires. 1992.

Oszlak, Oscar Los Administradores gubernamentales. La creación de un Cuerpo Gerencial de Elite en el Sector Público Argentino (basado en el Informe a la Conferencia del Banco Mundial sobre Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe, Washington, D.C. Mayo 1993) In: Revista APORTES de la A.A.G. Año 1, número 1, Buenos Aires, 1994.

Oszlak, Oscar y Felder, Ruth. La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes? In: Isuani, A & Filmus, D. La Argentina que Viene: Análisis y propuestas para una sociedad en transición. UNICEF/ FLACSO/GRUPO EDITORIALNORMA, Buenos Aires, 1998.

Pinkola Estés, Clarissa Mujeres que corren con los lobos. Mitos y cuentos del arquetipo de la Mujer Salvaje. Ediciones B, Barcelona, 1998

Puget, Janine, E.T. Bianchedi, M. Bianchedi, Julia Braun y María Lucila Pelento Violencia Social Transgresora. In : Gaceta Psicológica No. 94, Asociación de Psicólogos de Buenos Aires, Marzo/Abril, 1993.

Redondo, Nélide y Scialpi, Diana Cuánto ganan los empleados públicos, In : Cómo construir Instituciones Sanas, Cuadernillo de la FUNDACIÓN ISALUD, Buenos Aires, Septiembre 2000.

Rodríguez, Carlos A. SALUD Y TRABAJO. La Situación de los Trabajadores en la Argentina. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1990

Sánchez Albornoz, Nicolás. La población de América Latina. Desde los tiempos precolombinos al año 2000. Alianza Editorial, Madrid, 1973.

Scialpi, Diana Violencias en la Administración Pública: Casos y Miradas para pensar la Administración Pública Nacional como ámbito laboral. Editorial Catálogos, Buenos Aires, 1999.

Sluzky, Carlos Violencia Familiar y Violencia Política: Implicancias terapéuticas de un modelo general. In: Nuevos Paradigmas y Subjetividades, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1994.

Tesoro, José Luis Reflexiones acerca de la Profesionalización del Servicio Civil. In: Revista TEMAS, Estado, Administración y Políticas Públicas, Número 17, DINEI, INAP, junio de 1999.

Torrado, Susana, Panorama Demográfico de la Argentina en el Próximo Siglo In: Revista del Diario Clarín Aniversario, Buenos Aires, Argentina Agosto, 1995.

#### Notas:

1. De todas maneras su libro incluye consejos prácticos para la empresa, que contemplan cómo resistir psicológicamente y cómo hacer que intervenga la justicia.
2. Los ejemplos han sido cambiados y adaptados a la cuestión que nos incumbe.
3. En esta nota intento ofrecer un resumen de los aspectos centrales de mi trabajo de investigación. Los casos analizados, poseen, en su mayoría, expedientes de reclamos administrativos y sus pormenores aparecen en los relatos de las víctimas entrevistadas.
4. Recomendaciones internacionales sobre estadísticas del trabajo. Ginebra, 1975
5. La investigación fue realizada entre 1997 y 1998 sin apoyo institucional o económico de ninguna índole. Mi doble condición de especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, docente de un Instituto Universitario de Salud y, al mismo tiempo, personal integrante de la planta permanente de la Administración Pública Central, coadyuvó al objetivo de mirar desde adentro la Administración Pública y facilitó la visibilización de un fenómeno existente pero del cual la sociedad no habla.
6. El síndrome de indefensión, impotencia o desamparo aprendido, se explica más adelante, en el punto 8.

7. En la Argentina, el fenómeno de la Violencia Familiar comenzó a hacerse visible en 1984. En el transcurso de estos 17 años - un instante apenas en términos históricos para una sociedad -se fueron generando una serie de estrategias y acciones colectivas que incluyen intervenciones de diversas disciplinas - jurídicas, médicas, psicológicas, sociales, culturales - destinadas a prevenir, atender y reparar situaciones de violencia familiar. Actualmente, la Universidad de Buenos Aires, cuenta con una Carrera de Posgrado de Especialización en Violencia Familiar. Profesionales graduados en diferentes disciplinas estudian la problemática y buscan diseñar nuevos encuadres y estrategias para atender el problema. Se han creado Comisarías de la Mujer para receptor denuncias específicas. Se han sancionado nuevas leyes de amparo y contamos hoy con espacios terapéuticos y rehabilitadores donde funcionan "talleres" para mujeres golpeadas y "talleres" para hombres violentos. ¿Por qué no podemos generar, del mismo modo, estrategias para la violencia en diferentes ámbitos laborales y en particular para la violencia en las instituciones estatales?

8. "Doble victimización" se denomina al maltrato ejercido por personas allegadas o no a la víctima, profesionales y aún instituciones a quienes la víctima recurrió en busca de ayuda, los cuales validan el maltrato denunciado por la víctima. Es muy frecuente en el caso de las mujeres golpeadas. (Corsi, 1994)

9. Directores Nacionales o Generales, Directores, Jefes de Departamento u otros con personal a cargo.

10. Más adelante, en el punto 6, se detallan, por razones de espacio, sólo cinco situaciones de "re-rotulaciones" típicas del ámbito de la Administración Pública, entre otras, contenidas en la investigación.

11. Oszlak (1994) sostiene que la Argentina es el único país latinoamericano donde coexisten al menos cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos de la región han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. De esta manera, hemos llegado también a la coexistencia de más de treinta regímenes escalafonarios para la Administración Central y más de sesenta en el ámbito de la Administración Pública Nacional. (Dirección de Estudios e Investigaciones, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina, 1995)

12. Los relatos de las víctimas responden a un cuestionario administrado al efecto.

13. Debe recordarse que existen más de sesenta (60) regímenes escalafonarios vigentes. Las diferencias salariales abismales aparecen ilustradas más adelante.

14. Debate Torrado-Llach en Diario "Página 12" de Buenos Aires, Argentina. Días 17,18,24 y 25 de Septiembre de 1993. La cuestión del instinto de defensa mutilado se trata más adelante en el punto 8.

15. Datos de la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público. Ministerio de Economía de la Nación, República Argentina.

16. El personal civil totalizaba unos 61.002 cargos y los regímenes PECIFA, (Personal Civil de las Fuerzas Armadas) y el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesionalización Administrativa) representan el 86% de esos cargos civiles. Otros regímenes civiles y de planta permanente, como los Administradores Gubernamentales representan un porcentaje mínimo en número de cargos (sólo 200 cargos) pero de ninguna manera mínimo en salarios.

17. Los datos de la Encuesta de Desarrollo Social de la República Argentina indican que los empleados públicos de todo el país (1.813.381 ) son asalariados entre los que están incluidos desde el personal de limpieza de una escuela u hospital hasta el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputados, senadores, nacionales y provinciales o agentes municipales. Tienen un salario mensual medio de \$758, resultando algo menor al de los asalariados de establecimientos privados con más de 6

personas ocupadas, y mayor al salario medio total de los ocupados del país, debido al efecto de los ingresos de los trabajadores informales (cuenta propia, asalariado en establecimientos pequeños, empleados domésticos, etc.) que baja el promedio.(Redondo y Scialpi, 2000)

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

19. En esta nota no he incluido ejemplos de violencias vinculadas a "Cuestiones de género" que sí fueron consideradas en mi investigación. Sobre cuestiones de Género, véase especialmente Mercado M. 2000.

20. Ello no implica desestimar las violencias que sin duda experimentan los ciudadanos en general, entendidos como "público" o como "usuarios" y/o "beneficiarios" de los servicios que presta dicha Administración Pública. No obstante, no fueron parte de la investigación.

21. "Hallazgos anómalos" son los que muestran que muchas de las explicaciones convencionales sobre los determinantes de la salud, resultan seriamente incompletas o sencillamente erróneas. (Evans, Barer y Marmor, 1996)

22. No es posible incluir aquí la descripción detallada de los escenarios teóricos enumerados.

23. La Dra. Estés dirige la Estés Guadalupe Foundation, de los E.E.U.U. uno de cuyos objetivos es emitir por onda corta a enclaves conflictivos de todo el mundo, cuentos destinados a fortalecer la propia conciencia. Su trabajo ha sido traducido a 18 idiomas.

24. Merton, Robert K. "Teoría y Estructura Sociales", F.C.E. México. Buenos Aires, 1964

25. Aparecen encuadres teóricos históricos, jurídicos, psicológicos, antropológicos, psicosociales y de las ciencias políticas y de la administración, que acompañan el ejercicio intelectual con soportes teóricos y opiniones fundadas que resultó oportuno incluir.

\* Agradecemos el aporte de l@s compañer@s del Hospital de Clínicas

<http://www.cgir.com.ar/modules.php?op=modload&name=mobbing&file=mobbing2>

Acoso Moral