



# El principio de igualdad. Cuestiones de género

## The principle of equality. Gender issues

Miriam Mabel Ivanega\*  
*Universidad Austral*

### Resumen:

La progresividad en el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, es la esencia misma de la dignidad humana. La realidad muestra la vulnerabilidad femenina y las situaciones de desigualdad, violencia, discriminaciones y acosos a las que están sometidas. Por eso, es fundamental que las mujeres cuenten con las herramientas suficientes para acceder a una efectiva tutela de sus derechos. La jurisprudencia argentina va marcando un lento camino, pero positivo, en el respeto de la igualdad y la no discriminación.

### Abstract:

Progressivity in the exercise of rights by women is the very essence of human dignity. Reality shows female vulnerability and situations of inequality, violence, discrimination and harassment to which they are subjected. Therefore, it is essential that women have sufficient tools to access an effective protection of their rights. Argentine jurisprudence is marking a slow but positive path in respect for equality and non-discrimination.

### Palabras clave:

Igualdad de derechos – Derechos de la mujer – Tutela efectiva de derechos – Progresividad – Género

### Keywords:

Rights equality – Women rights – Effective protection of rights – Progressivity - Gender

### Sumario:

1. Introducción – 2. Igualdad y discriminación. Los avances en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) – 3. Igualdad y género femenino – 4. Conclusiones – 5. Bibliografía

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Master en derecho administrativo. Autora de artículos y de doce libros de derecho público. Miembro fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y de la Asociación Internacional de derecho Administrativo. Integrante del Comité Ejecutivo de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Directora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. Profesora de universidades públicas y privadas de su país y del resto de Iberoamérica. Contacto: mimaiv@hotmail.com

## 1. Introducción

El tema cuyo abordaje elegimos obliga a considerar brevemente el alcance del término “género”, expresión que junto a “perspectiva de género” fueron utilizadas por primera vez en el documento oficial en 1995 en la IV Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en Beijing por la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”) aunque el primero de los términos ya se empleaba en análisis sociológicos y antropológicos.

En el documento final de Beijing se hizo centro en factores de orden económico y se llamó la atención acerca de la rigidez de las funciones que la sociedad asigna por razones de género, enfatizando el limitado acceso de la mujer al poder, la educación, la capacitación y la feminización de la pobreza producida por la omisión de introducir la perspectiva de género en los “análisis económicos” y en la “planificación económica”<sup>1</sup>.

El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW” por sus siglas en inglés), en la Recomendación General N° 25 establece que:

*“El género se define como los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos. Es un producto ideológico y cultural, aunque también se reproduce en el ámbito de las prácticas físicas; a su vez, influye en los resultados de tales prácticas. Afecta a la distribución de los recursos, la riqueza, el trabajo, la adopción de decisiones y el poder político, y el disfrute de los derechos dentro de la familia y en la vida pública. Pese a las variantes que existen según las culturas y la época, las relaciones de género en todo el mundo entrañan una asimetría de poder entre el hombre y la mujer como característica profunda. Así pues, el género produce estratos sociales y, en ese sentido, se asemeja a otras fuentes de estratos como la raza, la clase, la etnicidad, la sexualidad y la edad. Nos ayuda a comprender la estructura social de la identidad de las personas según su género y la estructura desigual del poder vinculada a la relación entre los sexos”.*

En forma consecuente, referirse a la “perspectiva de género” es admitir la existencia de estereotipos que acrecientan desigualdades que deben ser erradicadas que, “lejos de ser una ideología, constituye una pauta legal que permite analizar el impacto del género en las relaciones, prácticas y legislación, orientada a la igualdad”<sup>2</sup>.

Tal como señala Gelli, en tratados y pactos de derechos humanos se consagró que el sexo de las personas no debe de usarse como criterio para desigualar en materia de reconocimiento de derechos humanos: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW-1979). A ello se sumó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer –Convención de Belém do Pará– (1994).

También, en época más reciente (junio de 2019) en el marco de la celebración del centenario de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”), se aprobó en la 108ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra) un convenio, complementado por una recomendación, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

En forma consecuente, concordamos con la idea de que resulta necesario derribar las opiniones o argumentos que entienden que la igualdad de género “está de moda” o se trata de un tema “novedoso”. En particular, es llamativo que se aluda a tal igualdad como una ideología y que se confunda este derecho con el feminismo, o que se lo reduzca a una “cuestión de mujeres”<sup>3</sup>.

Se desprende de esta síntesis, que el Derecho administrativo no ha podido mantenerse ajeno a estos desafíos. En el desarrollo y la formación de todo buen administrativista, al sentido del equilibrio, el altruismo, la empatía y la solidaridad y la apertura a la visión humanística, debe sumarse “el pensamiento transdisciplinario e interdisciplinario, incluyendo la mirada antropológica”. Si bien esta disciplina, tradicionalmente acudió a la economía o las ciencias de la administración, en la actualidad debe sumar a la sociología e incluso a la antropología para entender la vulnerabilidad, las brechas de género, la aludida feminización de la pobreza y el desempleo<sup>4</sup>.

1 Maria Angelica Gelli, “Prólogo” en *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega (Buenos Aires: La Ley, 2019), XXV-XXXV.

2 Gabriela Yuba, “Perspectiva de género: alcances e implicancias en materia de derechos humanos”, [www.elDial.com](http://www.elDial.com), DC23BB (último acceso 03/02/2020).

3 Marcelo Lopez Alfonsín y Luciana Salerno, “¿De qué hablamos cuándo hablamos de igualdad de género? En *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega (Buenos Aires: La Ley, 2019), 17-36.

4 Claudia Caputti “El derecho administrativo frente a los desafíos de la igualdad de género” en *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega (Buenos Aires: La Ley, 2019) 73-98

## 2. Igualdad y discriminación. Los avances en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano, de ahí que sea inseparable de la dignidad esencial de la persona. Tal enfoque convierte en incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, se lo trate con hostilidad o de otra forma se lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Este principio fundamental de igualdad y no discriminación, por lo tanto, ingresó en el dominio del *ius cogens*, descansando sobre éste el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional permeando todo el ordenamiento jurídico<sup>5</sup>.

De acuerdo a la Corte IDH, la discriminación es:

*“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”<sup>6</sup>.*

Sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, ya que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Con base en la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana reiteró que solo es discriminatoria una distinción cuando:

*“carece de justificación objetiva y razonable [Eur. Court H.R., Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” (merits) judgment of 23rd July 1968, pág. 34] de esta forma, existen, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles”<sup>7</sup>.*

Así, hay discriminación cuando se no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido<sup>8</sup>.

En razón de lo anterior, aquel Tribunal Internacional ha considerado que los criterios de análisis para determinar si existió una violación al principio de igualdad y no discriminación, en un caso en concreto, pueden tener distinta intensidad, al depender de los motivos bajo los cuales existe una diferencia de trato. En consecuencia, la propia Corte entiende que en esos supuestos debe aplicar un escrutinio estricto que incorpore elementos especialmente exigentes en el análisis, es decir, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. El análisis de la idoneidad de la medida diferenciadora exigirá que el fin que persigue sea legítimo en el marco de la Convención e imperioso y el medio sea adecuado, efectivamente conducente y también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por otro medio, alternativo, menos lesivo<sup>9</sup>.

## 3. Igualdad y género femenino

### 3.1 La igualdad a fuego lento

Resulta paradójico que, a pesar de estar incluidas en las declaraciones y convenciones de derechos humanos, las mujeres deban ser protegidas por instrumentos internacionales específicos, como si los derechos humanos pudieran ejercerse o no según el sexo.

Quizás la pregunta inicial tenga que apuntar a indagar qué ha llevado a las sociedades a distinguir derechos y capacidades en función de los géneros femenino o masculino, interrogante que no consideraremos en esta ocasión por involucrar factores de diversa naturaleza propias de otras disciplinas no jurídicas.

5 Corte IDH Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, supra, párr. 81, y Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 90

6 Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351

7 Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4 56.

8 Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289 219

9 Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 32918.

Sin embargo, no podemos eludir considerar que la resistencia a superar esquemas autoritarios masculinos, ha tenido su apoyo en la negación a la mujer de su condición de ser humano igual al hombre y, por lo tanto, que como tal le corresponde el disfrute de cada uno y todos los mismos derechos que tiene éste-

Por eso, la progresividad en el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres es mucho más que un principio convencional, es la esencia misma de la dignidad humana.

En ese marco, debe reconocerse que la Corte IDH ha sido contundente en los últimos años al resolver los casos de violación de los derechos de las mujeres con perspectiva de género.

El análisis de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, México, es un ejemplo de ese enfoque; con sustento en la influencia de una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad, con el arraigo de estereotipos, admite que la violencia se produjo en un contexto de discriminación sistemática contra ella<sup>10</sup>.

En esa decisión emblemática, se incluyó el informe de la Relatora sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU, quien explicó que tales situaciones en México solo podían entenderse en el contexto de “una desigualdad de género arraigada en la sociedad”.

En ese caso se recalcó que una cultura fuertemente arraigada en estereotipo, cuyo centro es la inferioridad de las mujeres, no se cambia “de la noche a la mañana”. Modificar los patrones culturales es una tarea dificultosa para cualquier gobierno, mucho más frente a los problemas emergentes de la sociedad moderna (alcoholismo, drogadicción, tráfico de drogas, turismo sexual, etc.) que contribuyen a agudizar la discriminación que sufren sectores sociales que se encuentran en situación de desventaja como el caso de mujeres, los y las niñas, los y las indígenas.

En línea con esas interpretaciones, el Comité de la CEDAW considera que:

*“la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y varones para equilibrar las diferencias (...) un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre”<sup>11</sup>.*

En consecuencia, existe la necesidad de que los Estados, por un lado, se abstengan de realizar acciones dirigidas a crear situaciones de discriminación de jure o de facto, y por el otro, adopten múltiples medidas integrales tales como contar con un adecuado marco jurídico de protección cuya aplicación sea efectiva, con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. A ello se agrega que frente a situaciones especiales se requieren protecciones especiales, por ejemplo, cuando una mujer se encuentra detenida o bajo arresto y es discriminada, ejerciéndose sobre ella violencia, por el hecho de ser mujer<sup>12</sup>.

Entre las acciones positivas, el rol del Poder Judicial es esencial. Pilar fundamental del actual Estado de derecho, los efectos de su ineficacia generan una mayor violencia y discriminación de aquellos que, en condiciones de vulnerabilidad, justamente requieren de su máxima efectividad para hacer valer sus derechos. Justamente, las fallas de la justicia frente a casos individuales de violencia contra las mujeres producen un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general, además de enviar un mensaje en el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada<sup>13</sup>.

En su informe “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia” la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió que:

*“la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad*

10 Corte IDH Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205

11 Comité CEDAW, Recomendación general 25 (párrafo 1° del artículo 4° de la CEDAW), párr. 8°.

12 Corte IDH Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 303

13 Corte IDH Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014

*de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en las relaciones interpersonales”.*

Es evidente que estamos en el ámbito del estereotipo “Imagen o idea aceptada comúnmente por un grupo o sociedad con carácter inmutable”<sup>14</sup>. Es decir que se trata de preconcepciones de atributos o características, de roles que, en el caso, son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres<sup>15</sup>.

Sin perjuicio de la importancia de esos criterios que enfatizan el trascendente papel que tienen las autoridades públicas y en particular el Poder judicial, no puede desconocerse que son avances parciales, ya que los casos y situaciones que llegan a los tribunales nacionales e internacionales constituyen una mínima muestra de las situaciones de hostigamiento, discriminación y abusos que sufren las mujeres.

Por tal razón, debe insistirse en la obligación de los Estados de implementar mecanismos preventivos y sancionadores rápidos e idóneos, cuyo diseño atienda a sus idiosincrasias, en la búsqueda de soluciones para el problema principal: esto es, la categorización de la mujer como un sujeto que padece “*capitis deminutio*” por su condición de tal.

### 3.2 La realidad en términos estadísticos

La proliferación normativa tampoco es suficiente para garantizar la paridad de género y evitar las situaciones de violencia contra las mujeres. La realidad muestra que a pesar de los “refuerzos normativos”, continúa siendo una asignatura pendiente, porque a la condición femenina se le suman otras circunstancias que dificultan aún más el ejercicio de los derechos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (“ACNUDH”) de las Naciones Unidas, pone en evidencia que la institucionalización de la condición de segunda clase de mujeres y niñas, está presente en países en los cuales ellas constituyen la población más pobre. A nivel mundial, el número de mujeres que viven en condiciones de pobreza rural aumentó aproximadamente el 50% desde 1972.

Realiza los dos tercios de las horas laborales de todo el mundo y producimos la mitad de los alimentos mundiales, pero percibimos únicamente el 10% de los ingresos mundiales y poseemos menos del 1% de la propiedad mundial.

La prevalencia de la violencia, las limitaciones al acceso a la justicia sumado a otros factores como la raza, etnia, casta, discapacidad, orientación sexual, etc. las hace más vulnerables a las dificultades económicas, la exclusión y la violencia.

Treinta años después de la entrada en vigencia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el reconocimiento y el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad respecto al hombre, sigue siendo ilusorio para una gran cantidad de mujeres en todo el mundo. A pesar de que la Convención fue ratificada por 186 estados, contiene una cantidad de reservas realizadas a los artículos principales (como los artículos 2 y 6)<sup>16</sup> situación que para dicha Oficina tiene repercusiones en la vida personal y familiar de las mujeres y las niñas<sup>17</sup>.

En este punto es justo reconocer que ciertas discriminaciones en el empleo público afectan tanto a hombres como a mujeres, producto de los vínculos de empleo precario que terminan por constituir instrumentos de intimidación y que marcan desigualdades en las condiciones salariales. El debilitamiento de la protección del trabajador y la trabajadora que se encuentran en esas situaciones agrava los efectos.

Aun así, la mujer se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, pues resulta indiscutible que está sujeta a una presión agravada por su condición femenina.

14 Diccionario de la Real Academia Española, edición del Tricentenario, actualización al 2019.

15 En ese sentido: Corte IDH Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205

16 Por el artículo 2, los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política dirigida a eliminar la discriminación contra la mujer, comprometiéndose a diversas acciones. El artículo 6, consagra que aquellos “tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

17 <https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/DiscriminationAgainstWomen.aspx> (última consulta 03/02/2020)

Es cierto que en los últimos años la tendencia legislativa en países de Latinoamérica y Europa, ha sido la de ampliar los derechos de las mujeres, en particular la figura del femicidio o feminicidio, pero todavía se conservan de manera generalizada leyes discriminatorias, lo que revela que el ritmo de las reformas es muy lento.

Los objetivos a nivel internacional, en la búsqueda de herramientas efectivas para lograr la plena vigencia de la igualdad, encuentra en el ámbito laboral un terreno ejemplar de discriminaciones que merece especial atención.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) le ha otorgado a la igualdad de género un lugar central. Sus estudios marcan un progreso notable en los últimos 20 años. Más niñas van a la escuela que hace 15 años, y la mayoría de las regiones ha alcanzado la paridad de género en la educación primaria.

Pero también exhibe que, a pesar de que las mujeres se han insertado en el mercado laboral, todavía hay grandes desigualdades en algunas regiones, en las cuales se les niegan los mismos derechos laborales que tienen los hombres. La violencia y la explotación sexual, así como las desigualdades del trabajo no remunerado –tanto doméstico como en el cuidado de otras personas– y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público, son grandes obstáculos que aún se mantienen.

En cifras, a nivel mundial, las mujeres ganan solo 77 centavos por cada dólar que ganan los hombres haciendo el mismo trabajo; 1 de cada 3 mujeres han experimentado violencia física y/o sexual; representan solo el 13 por ciento de los propietarios de las tierras; en todo el mundo, casi 750 millones de mujeres y niñas vivas hoy se casaron antes de cumplir 18 años; 2 tercios de los países del mundo en desarrollo han alcanzado la paridad de género en la educación primaria; solo el 24% de todos los parlamentarios nacionales eran mujeres a noviembre de 2018, un lento incremento desde 11,3% en 1995.

La Organización Internacional del Trabajo (“OIT”), en uno de los últimos informes publicado en el 2019, indica que el mejoramiento de la situación de las mujeres para lograr una igualdad con respecto a los hombres, “no requiere pasos graduales, sino un gran salto en el que se ponga fin a la discriminación y las desventajas y se superen los estereotipos arraigados en cuanto al papel de las mujeres en la sociedad, el valor de su trabajo y su posición en el mercado laboral”.

Según ese documento, las leyes que establecen que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos son la base para exigir y conseguir la equidad en la práctica.

Datos de ese Organismo internacional<sup>18</sup> reflejan que el 70% de una muestra mundial representativa de mujeres preferirían tener un trabajo remunerado y que el 66,5% de los hombres están de acuerdo. Sin embargo, en 2018 solo el 45,3% de ellas tenían un trabajo. En ese año, 1.300 millones de mujeres estaban empleadas, mientras que los hombres con trabajo sumaban 2.000 millones.

La prestación de cuidados no remunerada sigue constituyendo la principal causa por la que las mujeres están fuera de la fuerza de trabajo. A nivel mundial, 647 millones de mujeres en edad de trabajar se dedican de tiempo completo a un trabajo de cuidados no remunerado, en comparación con 41 millones de hombres que hacen lo mismo.

Históricamente, con la división sexual del trabajo, a las mujeres les correspondió el trabajo doméstico, el cuidado del hogar, la crianza de los hijos, la atención al marido y el mantenimiento de la armonía familiar; la orientación de la vida en ese sentido, centrada en el espacio de lo doméstico-privado, tenía como contraposición la posición de los hombres a quienes se les asignaron tareas relacionadas con el logro de objetivos en el ámbito público, centradas sobre todo en el trabajo remunerado y con un mayor reconocimiento. Esta asignación cultural de roles crea modelos en los cuales los hombres deben ser fuertes, protectores, propietarios, responsables de la toma de decisiones importantes, mientras que las mujeres, deben ser débiles, frágiles, a cargo del trabajo doméstico, dependientes y vulnerables<sup>19</sup>.

Entre 1997 y 2012 el tiempo que las mujeres dedicaron al trabajo doméstico y a la prestación de cuidados apenas disminuyó 15 minutos por día, mientras que el de los hombres solo aumentó ocho minutos por día.

18 Informe: “Un paso decisivo hacia la igualdad de género: Para un mejor futuro del trabajo para todos”. OIT. En [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_674751/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_674751/lang-es/index.htm) (último acceso 03/02/2020)

19 Marta Perela Larrosa, Violencia de género: violencia psicológica, *Foro Revista de ciencias jurídicas y sociales* N° 11-12 (2010): 353-376

“De continuar a ese ritmo, la brecha de género en términos de tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado se cerraría hasta 2228, en 209 años”.

El informe también advierte que las prácticas discriminatorias en la esfera laboral se extienden a todos los aspectos del empleo y la ocupación, en especial a la remuneración, el avance profesional y la cobertura de la seguridad social.

En cuanto a los salarios, el último *Informe Mundial de la OIT* refleja que el crecimiento mundial de las remuneraciones ha sido débil y que las diferencias entre hombres y mujeres, de alrededor del 20% a escala mundial, continúan siendo inaceptablemente altas.

La relevancia del tema también surge de meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 8) de las Naciones Unidas, al establecer como propósito “de aquí a 2030, lograr (...) la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”, propone como indicador principal comparar el “ingreso medio por hora de empleadas y empleados” (indicador 8.5.1).

Respecto al camino a seguir para reducir progresivamente las brechas salariales entre las mujeres y los hombres en el mundo, admite que aunque existe una amplia gama de políticas y medidas que pueden adoptarse para reducir las brechas salariales de género, la respuesta es, inevitablemente, específica de cada país, ya que los factores que impulsan y explican las brechas salariales entre hombres y mujeres varían de un país a otro y en las distintas partes de la distribución salarial<sup>20</sup>.

### 3.3 Discriminación y acoso en el empleo público

Debemos al fuero judicial laboral –por lo menos en la República Argentina– el significativo avance en la protección de los derechos de los trabajadores frente a situaciones de *mobbing*, acoso y discriminación, ya que en su origen las respuestas judiciales a la violación de los derechos de los agentes públicos no fueron satisfactorias.

La organización estatal en general, y la Administración pública en particular, poseen estructuras que inciden en la configuración de esas conductas y en sus consecuencias, pues en aras del interés público, la eficiencia y la eficacia se generan situaciones de acoso o discriminación que no siempre son de posible demostración.

La burocracia, la rigidez de los procedimientos formales, la existencia de procesos informales impuestos por arraigadas costumbres administrativas, la relación política-administración, el vínculo jerárquico y las potestades que surgen de él, la omisión de la carrera administrativa, son algunas de las características que determinan el complejo universo de aquel vínculo.

Sin embargo, es justo reconocer que en los últimos años los fueros federales contencioso administrativo, y civil y comercial federal demuestran de un significativo progreso en la materia.

Es importante mencionar las diferencias conceptuales de las figuras que afectan la dignidad de la persona humana y en particular que transgreden sus derechos de igualdad. Así, con el vocablo *mobbing* es habitual que se haga referencia a diversos comportamientos que no siempre encuadran en su noción más pura. Por ejemplo, existen dos términos que engloban los comportamientos que se describen con aquel término: el acoso moral y el acoso psicológico.

La calificación como “moral”, puede abordarse como un ataque a las buenas costumbres, en el que se esconde una situación donde los sentimientos y sufrimientos son humillantes, degradantes y envilecedores, como una constante a lo largo de todo el proceso de sometimiento al acosador: Pero no está orientado a consideraciones médicas, o a tratamientos psicológicos, estos no siempre resultan necesarios y dependen muchas veces de las características personales del individuo<sup>21</sup>.

20 En la República Argentina, en el tercer trimestre de 2017 la mitad de las mujeres estaban inactivas en términos laborales, de ellas, casi el 46% se encontraban jubiladas, el 19% estudiando y el 31% estaba a cargo de las tareas del hogar y de cuidado de personas. De estas últimas, más de la mitad vivían en hogares con presencia de niños menores de 10 años. Observando a las mujeres económicamente activas se advirtió que, sumando las desocupadas y las que ocupaban puestos informales, se concentraba casi el 40% de las mujeres que participan en el mercado de trabajo, es decir, casi 3 millones de personas. [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/mujeres\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_argentino-3trim2017.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/mujeres_mercado_de_trabajo_argentino-3trim2017.pdf) (último acceso 31/05/19)

21 Ana I. Pérez Machio, “Concreción del concepto jurídico de “mobbing”, bien jurídico lesionado y su tutela jurídico-penal”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* N° 06 (2004), <https://dialnet.unirioja.es> (último acceso 03/02/2020)

La sustitución del término moral por el de “psicológico”, limita las conductas, pues no encaja en todos los supuestos. Piñuel y Zabala, precursor del término<sup>22</sup>, alude a que el sustrato esencial que subyace en esta clase de comportamientos, es la falta de respeto al derecho a la dignidad humana, admitiendo que no todas las prácticas que adquieren la condición de *mobbing* tiene carácter psicológico, aun cuando implique un ataque directo a dicha dignidad. Por ello, se prefiere el término “acoso moral”, relegando el concepto de “acoso psicológico” para los supuestos que se dirigen en forma exclusiva a la esfera psicológica o mental de la persona<sup>23</sup>.

Lo importante, es que subyace la idea de comportamientos vinculados a la provocación de violencia psicológica, proyectada sobre el estado emocional, perturbando el necesario equilibrio que la persona necesita para su bienestar. Se presenta un hostigamiento psicológico, es decir, un conjunto de actuaciones que configuren una atmósfera de maltrato síquico, lesivo para su salud.

En este punto y sin perjuicio de las especificaciones que elaboran otras ciencias, es factible advertir que las normas jurídicas no siempre incluyen definiciones precisas acerca de todos los comportamientos posibles, utilizándose en general los términos discriminación, acoso, violencia, hostigamiento, estrés laboral.

Otro aspecto del que no puede prescindirse es el vinculado con el sujeto acosador, pues cuando se trata de *mobbing* quien acosa es otro trabajador, mientras que si la conducta disvaliosa proviene de un superior se produce *bossing* también denominado acoso vertical; se trata de un individuo que se encuentra en una cierta situación de poder dentro de la escala jerárquica, que hostiga a uno o varios individuos que se encuentran subordinados a él<sup>24</sup>.

Aunque la mayoría de las veces con el *bossing* se pretende la renuncia del trabajador, lo que determina su esencia es la pretensión directa del enervamiento mental del empleado. Es decir, “el daño efectivamente causado (...) no se da porque ‘yo pretenda despedirlo’, sino por los perjuicios de orden psíquico que ‘yo le he producido’ como consecuencia de alguna finalidad buscada”<sup>25</sup>.

Sin embargo debe considerarse que en el caso que el acoso provenga de un empleado con la misma jerarquía o incluso inferior al hostigado, la anuencia o desidia del empleador (que incluso puede “dejar hacer” o estimular la actitud hostil)<sup>26</sup>, le generan responsabilidad pues el incumplimiento de los deberes legales (Ley de Contrato de Trabajo, regímenes de empleo público, convenciones colectivas de trabajo) está causado por permitir que uno de los trabajadores tenga un trato desconsiderado, desagradable y descortés con otro. Constituye un mandato derivado del principio de buena fe, exigible al buen empleador y lo esperable de éste.

Es indudable que este principio es extensivo a todas las relaciones jurídicas públicas y privadas, pues la buena fe es un principio general del derecho al cual el Estado está sujeto en forma directa y también “especial”, porque la buena fe estatal se relaciona con la ética pública y se impone como contenido de toda la gestión pública.

### 3.4 “Women 20” y la mujer en el sector público. El caso argentino

En el sector público, “W20”<sup>27</sup> indica que el liderazgo femenino ha aumentado significativamente en las últimas décadas, aun que no pueda hablarse de paridad de género<sup>28</sup>.

Comenzando por ámbito político, resulta manifiesta la escasa presencia femenina.

Entre los obstáculos que se presentan para generar la paridad, la llamada «masculinización de la política» es el principal, ya que los horarios y los espacios para la toma de decisiones continúan organizados y dominados por un hombre que responde a un modelo machista, ámbito en el cual las mujeres siguen manteniéndose dentro de las segundas líneas o asumiendo tareas y roles más administrativos.

22 Este profesor español creó un modelo denominado Barómetro Cisneros, consistente en un cuestionario individual sobre psicoterror, negación, estigmatización y rechazo en las organizaciones sociales.

23 Pérez Machio, “Concreción del concepto jurídico...”, 3

24 Francisco Javier Abajo Olivares, *Mobbing. Acoso psicológico en el ámbito laboral*, 3ra edición (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010), 21.

25 Tomás I. Gonzalez Pondal, “Cuestiones en torno al *bossing*”, *Revista Jurídica La Ley, Suplemento actualidad* (Buenos Aires, 13/11/2007), 1

26 La justicia laboral se ha expedido reiteradamente en ese sentido, por ejemplo Sala VIII en “Vazquez Gabriela Nora c/P.A.M.I. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilaciones y Pensionados, del 09/08/10” donde se determinó que para configurarse el *mobbing* es necesaria la figura de un líder (que puede ser cualquier empleado de la empresa) que utiliza el colectivo de trabajadores como instrumento de hostigamiento –con el asentimiento del empleador–.

27 W20 surgió de la cumbre del G20 que realizó en Australia, como reclamo de un grupo poco representado.

28 <http://w20argentina.com/wp-content/uploads/2018/05/Liderazgos-en-el-Sector-Publico.pdf> (último acceso: 03/02/2020)

Otros factores son: a) la «debilidad institucional», dado que las unidades de género tienen escaso poder y recursos y se verifica ausencia de cupo femenino en la mayoría de los estamentos públicos; b) la «ausencia de tiempo y dinero» para construcción de carreras políticas entre las mujeres; c) ausencia de «articulación público/privado», es decir la falta de trabajo en red entre lo público y lo privado para la toma de decisiones que transparenten los ingresos y las condiciones laborales de las mujeres.

Algunas propuestas para evitar las desigualdades, son:

- a. garantizar concursos competitivos, transparentes y neutrales en términos de género para el acceso a puestos públicos y fiscalizar el cumplimiento de los procesos de selección para cargos de la Alta Administración Pública Nacional;
- b. promover una cultura de trabajo en la política que concilie la vida personal y laboral, con el objeto de poder aumentar la presencia de mujeres, sobre todo aquellas con responsabilidades familiares;
- c. promover cupos femeninos en los tres poderes del Estado para garantizar un piso mínimo de presencia de mujeres y en los espacios de decisión en las empresas del Estado;
- d. en las compras públicas, favorecer a las empresas lideradas por mujeres y que presenten buenas prácticas de equidad género;
- e. garantizar espacios de trabajo públicos y privados libres de acoso contra las mujeres;
- f. dictar normativas que aseguren equidad salarial;
- g. fortalecer la estructura y competencia de las unidades de género en todo el territorio nacional, provincial y municipal, ampliando recursos financieros y humanos a las áreas de género de los Ministerios, con el fin de reforzar la transversalización de la perspectiva de género en las intervenciones; h) cumplir con la Ley de Cupo en el ámbito sindical.

En la República Argentina, hoy se cuenta con instrumentos normativos que abordan la protección frente a casos de violencia, en ámbitos sociales, familiares y laborales.

Sin perjuicio de ello, en el Poder Ejecutivo nacional la representación femenina alcanza el 50% pero con importantes diferencias respecto a la ocupación de cargos de nivel jerárquico: solo un 22% de los puestos de decisión está a cargo de mujeres. Estos porcentajes que datan de apenas un año, se complementan con el registro de una merma en la participación de mujeres en puestos de conducción ministerial, pues al 2018 solo un 14% de los Ministerios estaban dirigidos por mujeres, mientras que en 2011 ese porcentaje era del 19%.

A su vez, la representación femenina en los cargos políticos de ministerios cuyas áreas de trabajo se suelen considerar como “masculinas”, es muy baja.

Los estereotipos también están presentes en estos ámbitos porque en los ministerios que abordan temáticas sociales, el porcentaje de cargos políticos en manos de mujeres es significativamente mayor: en Desarrollo Social un 56%, en Educación un 27% y en Salud 40%.

Respecto al Congreso nacional, la Argentina se ubica en el cuarto lugar de América latina en cuanto a la inclusión de las mujeres en tal Poder con un 40% de participación. La Ley de Cuotas Legislativas 24.012 ha implicado un avance en este sentido, reforzado por la Ley de Paridad 27.412, que estipula que en las elecciones del 2019 las listas deberán integrarse con un 50 % de mujeres y 50 % de varones, intercalando candidatos de ambos sexos en las listas.

Ya desde la primera ley, del año 1991, la presencia de más mujeres en el Congreso Nacional generó un aumento en la cantidad de leyes que favorecen los derechos de las mujeres en materia de salud sexual, diversidad de género y protección contra la violencia de género. Esta tendencia influyó en las legislaturas de las provincias argentinas como Buenos Aires, Salta y Santiago del Estero, Chubut, Córdoba, Neuquén y Río Negro.

La situación en el Poder Judicial de la Nación no es muy diferente. Las mujeres ocupan el 26% de los cargos y solo a medida que disminuye la categoría de los puestos de trabajo, aumenta el porcentaje de presencia de mujeres. Actualmente, solo una mujer compone la Corte Suprema de Justicia la Nación.

La conformación de las asociaciones sindicales, tampoco está exenta de crítica. La Ley 25.674 establece un cupo mínimo de 30% para la presencia de mujeres en cargos electivos y participación en las comisiones de negociación. Según el Ministerio de Trabajo de la Nación, existe una relación directa entre la cantidad de mujeres empleadas en un rubro y su representación sindical. Inversamente, en las actividades con menores tasas de empleo femenino no hay mujeres en las comisiones directivas, por ejemplo, en los rubros de transporte y metalúrgica.

Por ejemplo, como se expuso en los estudios de las Percepciones sobre la Desigualdad en el ámbito del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para las mujeres las formas de acomodar el rol de madres y trabajadoras de acuerdo con las diversas posibilidades se presentan en el marco de tensiones derivadas de los mandatos de género, de la evaluación de costos y beneficios y de las pocas alternativas de políticas públicas<sup>29</sup>.

En tal sentido, debe reconocerse que la ineficacia y la ineficiencia que esas situaciones producen en la gestión, en realidad no son productos de la mujer trabajadora y sus circunstancias, sino de la ignorancia de quienes tienen a su cargo el diseño de las políticas.

La labor legislativa ha tenido un efecto positivo en cuanto a la divulgación de deberes, prohibiciones y derechos generando un mayor conocimiento por parte de los funcionarios públicos.

Entre ellas, la Ley Micaela 27.499 constituyó un importante logro al establecer la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres, para aquellos que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los tres poderes del Estado.

### 3.5 La jurisprudencia argentina

La Corte Suprema de Justicia de la Nación llevó a cabo una verdadera política de Estado con la creación de oficinas de atención de situaciones de violencia doméstica y de la mujer, asumiendo un rol activo al acercarse a situaciones concretas, que en otros tiempos carecían de ámbitos específicos de contención, o eran asumidas por instituciones aisladas u oficinas administrativas no siempre articuladas con políticas estatales concretas<sup>30</sup>.

Más allá de incorporación de la perspectiva de género en el funcionamiento del Poder Judicial, la jurisprudencia argentina en los últimos años muestra interesantes decisiones vinculadas a casos de discriminación, acoso y violencia de género. En esta ocasión hemos seleccionado algunas sentencias que muestran un avance significativo en la interpretación de la igualdad de género.

#### 3.5.1 El caso A.V.A. La prueba del acoso.

El 21 de junio de 2012 la Sala III de la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal se pronunció en los autos "A. V. A. c/ Estado Nacional - Ministerio del Interior - Policía Federal s/ daños y perjuicios. El objeto de la demanda consistió en la solicitud de resarcimiento de los daños sufridos por una agente, como consecuencia del trato recibido durante la última etapa de prestación de servicios en la Policía Federal. Tal situación se produjo cuando al reincorporarse a sus labores, luego de una licencia por maternidad, comenzó a ser objeto de un trato particularmente severo, que le ocasionó distintos y sucesivos problemas emocionales que derivaron en una severa depresión y trastorno adaptativo, situaciones que le determinaron una incapacidad estimada del 30%.

El Tribunal interviniente hizo lugar de la demanda, con un análisis de los hechos basado en la condición de mujer de la accionante, expresando que:

*"(...) el relato efectuado da cuenta de la siguiente situación: a) quién denuncia es una mujer; b) denuncia hechos de violencia; y, c) esa violencia se da en el ámbito laboral y en una organización de características muy particulares, como es la Policía Federal. Es decir que quien inicia estas actuaciones es alguien que se encuentra **en una triple condición de vulnerabilidad, lo modifica el encuadre con el que debe analizarse la causa.**"*

(Énfasis añadido).

29 En tal sentido, considerar las evaluaciones de Eleonor Faur, "Mujeres malabaristas en el Poder Judicial de la CABA", en *El género en la justicia porteña*, (Buenos Aires: Jusbaire, 2016), 63-70

30 Mario Fera y Victoria Cosentino, "Enfoque judicial de la violencia sobre la mujer en el ámbito de las relaciones laborales", en *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega (Buenos Aires: La Ley, 2019) 481-519. En el año 2006 se crea la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) y en el 2009 la Oficina de la Mujer, con el fin de impulsar, en la esfera 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.

Las circunstancias fácticas derivaban en una dificultad probatoria significativa, que en general se presenta en la mayoría de los casos de conductas discriminatorias, acosadoras o persecutorias. Estas situaciones no siempre son evidentes sino, por el contrario, son sutiles e incluso puede pasar desapercibidas para los "otros". La *apariencia* incluso es otro factor que dificulta la demostración de esas situaciones; detrás de un aparente trato correcto, pueden esconderse actitudes agresivas, injuriantes.

En el precedente comentado resultaba evidente que el ámbito en el cual se produjeron los hechos no permitía obtener declaraciones de testigos, los que continuaban trabajando bajo la misma dependencia jerárquica. Sin embargo, ello no escapó al escrutinio judicial al analizarse la relación causal y el significado de otra prueba -la pericia-.

Por eso, se evaluó tanto la importancia de los indicios (indicadores o conductores que en "el marco de pequeñas acciones guían a los hechos sometidos a prueba") como el criterio procesal de "la carga dinámica de la prueba", que desplaza el *onus probandi* del acto al demandado, o viceversa, según el caso, haciéndolo recaer sobre la parte que se encuentra en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producir la prueba respectiva<sup>31</sup>.

La necesidad de la inversión de la carga de la prueba en cuestiones de discriminación, ya había sido considerada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T., en el Estudio general de 1988 sobre Igualdad en el empleo y ocupación, documento en el que destaca que imponer dicha carga a quien alega un motivo discriminatorio, subyacente al acto incriminado puede constituir un obstáculo insuperable a la reparación del perjuicio sufrido. Lo más frecuente es que la discriminación constituya una acción o una actividad más presunta que patente, difícil de demostrar, en especial en casos de discriminación indirecta o sistemática; tanto más cuanto que la información y los archivos que conforman elementos de prueba suelen estar en manos de la persona a la que se dirige el reproche de discriminación.

Coincidimos con quienes sostienen que para los casos de discriminación y hostigamiento o acoso moral o psicológico, se impone que la carga de la prueba no quede librada solamente al criterio judicial, o las normas procesales generales o en las específicamente laborales. Las circunstancias que suelen rodear los hechos y conductas de tal naturaleza y la afectación a la dignidad humana, justifican una regulación específica en aquel sentido tanto en los supuestos de violación del principio de igualdad, como para los casos de hostigamiento moral o psicológico que no supongan discriminación<sup>32</sup>.

Estas cuestiones no han sido ajenas a los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que confirmó que resultaba suficiente para la parte discriminada acreditar los hechos que, prima facie evaluados, resultarían idóneos para inducir su existencia<sup>33</sup>.

Respecto de los agentes públicos insistimos en las dificultades que presentan los casos de acosos o discriminación y los supuestos de omisión del deber de seguridad y protección.

En este punto, estamos en el campo del principio de la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias, con independencia de cómo fueron alegadas y en su caso probadas por las partes. Ello supone que se deseche la prevalencia de criterios que acepten como verdadero algo que no lo es o que nieguen la veracidad de lo que sí lo es, porque con independencia de lo que hayan aportado, *la Administración siempre debe buscar la verdad sustancial como mecanismo para satisfacer el interés público*<sup>34</sup>.

Por lo tanto, a nuestro entender se trata de un principio que si bien encuentra un sentido especial en el procedimiento administrativo (éste no constituye un medio para resolver un conflicto entre las partes y el administrado es un colaborador), es predicable de toda la actuación de la Administración, pues a ella debe interesarle determinar si en su ámbito se configuran casos de acoso, discriminación o violencia. Es decir, los empleados públicos como órganos administrativos, deben recabar la información y la prueba necesaria para proteger a la organización y a ellos mismos.

31 Tomás I. González Pondal, "Cuestiones...", 1-2

32 En ese sentido Gabriela Cerutti, "Mobbing, discriminación y carga de la prueba", *Revista Jurídica La Ley* (2011-A), 202-207. En la República Argentina, la Ley 26.485 (de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales) establece que el juez podrá disponer las medidas que fueren necesarias para indagar los hechos, ubicar el paradero del presunto agresor, y proteger a quienes se encuentren en riesgo de padecer nuevos actos de violencia, rigiendo el principio de obtención de la verdad material (artículo 30) A su vez, rige el principio de amplia libertad probatoria para acreditar los hechos denunciados, fijándose el criterio de la sana crítica para evaluar las pruebas ofrecidas. En el proceso se considerarán las presunciones que contribuyan a demostrar los hechos, siempre que sean indicios graves, precisos y concordantes (artículo 31).

33 CSJN Pelllicori Liliانا Silvia c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/Amparo, Fallos 334:1387 (2011)

34 Héctor Escola, *Tratado General de Procedimiento*, (Buenos Aires, Depalma, 1981), 126-127

Inclusive en los supuestos de comportamientos que no se traducen en actos administrativos escritos, la prueba pesará sobre la Administración, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. De ahí entonces que reiteramos que un argumento basado en que la actividad de la Administración se presume legítima, cae frente a hechos como los descriptos pues aquella no tiene privilegios sustentados en las potestades públicas tratándose de conductas que afectan la dignidad humana; en el caso que por el tipo de acoso o discriminación el agente se vea impedido de recabar la prueba adecuada, la demostración de que no se configuraron las irregularidades es responsabilidad de aquella.

### 3.5.2 El supuesto de la mujer que acosa a la mujer: "wollyng"<sup>35</sup>.

Los principales análisis de los casos de violencia de género se enfocan en la relación hombre-mujer.

Sin embargo, esa violencia también puede provenir de otra mujer, en particular cuando existe una relación de jerarquía. Son los casos que se denominan *wollyng*, es decir el maltrato –principalmente psicológico- a las mujeres por parte de otras de su mismo género; una suma de dos conceptos: *woman* + *bullying*<sup>36</sup>.

Los efectos que produce en la mujer acosada u hostigada, son similares a los que padece en el caso de que el acosador fuera un hombre: desequilibrio emocional, baja autoestima, inseguridad, miedo al rechazo, a la soledad, angustia.

Pero aun cuando desde la psicología y la psiquiatría se explican las causas sustanciales para diferenciar los efectos y definir las personalidades involucradas en esos comportamientos, el hecho de provenir el ataque de otra mujer produce una carga emocional que deja a la víctima en un total estado de indefensión.

El porcentaje de mujeres maltratadoras a otras mujeres no es un dato para desestimar (67%), según el *Workplace Bullying Institute* de Estados Unidos<sup>37</sup>.

En Argentina, la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral muestra datos coincidentes: el 60% de los acosadores son hombres y el 40% mujeres, en este último caso en un 79% de los casos el sujeto acosado u hostigado es mujer y solo el 21% hombre.

Las estructuras jerárquicas constituyen un factor sustancial en estos supuestos, ya que la superioridad genera un posicionamiento que produce una mayor opresión y desestabilización de la trabajadora pública hostigada.

Es decir, que a pesar de las dificultades para acceder a puestos de poder y decisión, cuando lo hacen, las mujeres acosan en un porcentaje elevado a otras mujeres, mientras que los varones lo realizan en proporciones similares a ambos géneros<sup>38</sup>.

Los hechos que dieron lugar a una decisión de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial, Secretaría N° 2, de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz, son ejemplos de ese tipo de comportamientos femeninos<sup>39</sup>.

Una docente en el Conservatorio Provincial de Música, reclamó indemnizaciones por incapacidad laboral y daño moral, por el acoso laboral que sufrió por parte de la rectora y vice rectora de la institución: tratos diferenciados en detrimento de la actora que fueron considerados por el tribunal como mobbing, entre ellos la persecución por los pasillos del Conservatorio, control de entradas y salidas del aula en minutos y segundos, control de las personas que mantenían conversaciones con la afectada durante recreos, comentarios descalificantes, investigaciones y amenazas.

Los jueces condenaron al Consejo Provincial de Educación a abonar daño moral y patrimonial por acoso laboral y el correlativo quebranto en la salud de la afectada.

35 Miriam M. Ivanega, "La discriminación del género femenino: entre la realidad y la justicia" *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega (Buenos Aires: La Ley, 2019), 161-178

36 El bullying ha sido particularmente tratado en los niveles educativos (Ley 26.982 "Promoción de la Convivencia y Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas").

37 <https://www.workplacebullying.org/multi/pdf/2017/Gender.pdf> (último acceso 03/02/2020)

38 <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/oavl/estudios#1> (último acceso 03/02/2020)

39 Causa "Pérez Rey Rita Analía c/Consejo Provincial de Educación s/laboral" (Expte N° 23.883/12-16002/15) del 30/11/2017- <https://www.pensamientocivil.com.ar/fallos/2847-mobbing-laboral-administracion-publica> (último acceso 03/02/2020).

Creemos que, si bien estamos ante un claro supuesto de acoso por parte de superiores, el dato de que la acosada haya sido una mujer es un aspecto que debería resultar relevante en la valoración de los hechos y sus consecuencias.

### 3.5.3 El mobbing político. ¿Y si lo complementamos con una visión de género?

El caso "Votta" marca un positivo avance en materia de empleo público, que esperamos sea imitado por otros tribunales.

La decisión de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>40</sup> se vincula con los reclamos de una agente contratada en la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales respecto a la indemnización por ruptura del vínculo luego de ocho años continuos realizando tareas propias de la actividad permanente, normal y regular de la Administración a lo que sumó la pretensión indemnizatoria derivada de la situación de mobbing generada, principalmente, por quienes ejercieran cargos superiores, entre ellas una mujer.

Si bien confirmó la sentencia de primera instancia, en cuanto al derecho a recibir indemnización por la interrupción de la relación contractual (remitiéndose a otros precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) lo revocó en punto a la desestimación de la indemnización reclamada por el mobbing, y reconoció el daño moral reclamado en atención a los hechos demostrados en la causa.

Respecto de este último aspecto, resulta destacable la apreciación que se realiza de la prueba testimonial producida y su examen según las reglas de la sana crítica. De allí surgen situaciones como malos modos, ambiente hostil, persecuciones inaceptables, desplazamientos por persecución y maltratos, aislamiento, menoscabo profesional, separación de lugar físico y del cargo, hostigamiento con la intención de que renunciara o no tenga acceso a los medios de trabajo y el padecimiento de que las renovaciones de los contratos dependieran de la simpatía, la filiación política y favores personales exigidos por los funcionarios.

Hay entonces una clara intención de perjudicar a una mujer por motivos principalmente políticos<sup>41</sup>.

La intromisión de la política en la gestión y las relaciones de empleo público no es nueva, como tampoco lo son las secuelas nefastas que producen en los agentes públicos y en la propia organización<sup>42</sup>. Justamente la injerencia exacerbada de aquella genera mobbing político, cuyo contenido coincide con los comportamientos descriptos en esta sentencia.

Aunque coincidimos totalmente con la interpretación del tribunal, creemos importante considerar que las particularidades de los hechos también permiten un análisis a la luz de la perspectiva de género, presentándose un supuesto de violencia proveniente de una mujer y un hombre que ejercían cargos superiores a la afectada.

Las preguntas a formular serían:

¿El trato despectivo, denigrante, dirigido a una mujer por motivos políticos, hubiese sido similar de tratarse un hombre el destinatario de ellos?

¿Es la condición femenina una causa que genera un ataque más exacerbado por parte de los superiores jerárquicos, sean estos hombres o mujeres?

En la búsqueda de respuestas a esos interrogantes, reiteramos que la valoración de los hechos en toda situación de mobbing o discriminación, siempre debe completarse con la visión de género femenino, provenga el acoso de un hombre o de una mujer.

En otras palabras, si bien la violencia en el lugar del trabajo atañe a la gestión de los recursos humanos y a cuestiones de seguridad y salud laboral, uno de los mecanismos para reducirla es la promoción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres, tal como lo señala la OIT.

La sentencia comentada, recuerda a la decisión de la Corte IDH en el caso "San Miguel Sosa y Otras Vs. Venezuela" del 8 de febrero de 2018 (Serie C No. 349). A fines del año 2003, diferentes partidos políticos y

40 CNACAF, Sala III "Votta Sandra Marcela c/ EN-M. RREE y C. s/ empleo público" del 23/04/2019.

41 La sentencia menciona los dichos de dos testigos, en el sentido de que el trato dispensado a la actora habría obedecido al apoyo de una lista de candidatos para elecciones internas distinta a la que impulsaban los funcionarios de turno (penúltimo párrafo del Considerando VIII)

42 Miriam M. Ivanega, *Empleo Público* (Buenos Aires: Astrea, 2019), 20-30.

miembros de la sociedad civil recolectaron firmas para promover un referendo revocatorio del mandato del presidente. Las señoras Rocío San Miguel Sosa, Magally Chang Girón y Thais Coromoto Peña, empleadas del Consejo Nacional de Fronteras lo suscribieron. La lista de firmantes (“Lista Tascón”) se hizo pública, generándose posteriormente despidos y rechazos de solicitud de trabajo en cargos públicos o de acceso a programas de asistencia social. En tal contexto, se rescindieron los contratos de empleo de las citadas justificado en la reestructuración del organismo donde desempeñaban sus funciones.

La Corte Interamericana responsabilizó a Venezuela por la violación al derecho a la participación política, en relación con el principio de no discriminación, del derecho a la libertad de pensamientos y expresión y de los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo; además de la violación al derecho al trabajo. Expresó que “la terminación de los contratos de las presuntas víctimas se dio en un contexto de alta inestabilidad, polarización política e intolerancia a la disidencia (...) Más allá de la naturaleza del vínculo de las presuntas víctimas con la administración pública, o de la necesidad de determinar si –en virtud de una cláusula en su contrato– la autoridad respectiva tenía o no una facultad discrecional para darlo por terminado en cualquier momento, incluso sin motivación, en el caso, el Estado no ha dado una explicación circunstanciada y precisa acerca de los motivos de su decisión. En casos como el presente no basta la mera invocación de conveniencia o reorganización, sin aportar más explicaciones, pues la debilidad de precisiones en cuanto a las motivaciones refuerza la verosimilitud de los indicios contrarios (...) la terminación de los contratos constituyó una forma de desviación de poder, utilizando dicha cláusula como velo de legalidad para encubrir la verdadera motivación o finalidad real, a saber: una represalia en su contra por haber ejercido legítimamente un derecho de carácter político constitucionalmente previsto, al firmar a favor de la convocatoria al referendo revocatorio presidencial” (párr.149 y 150).

#### 3.5.4 *El trabajo honesto*

Otra modalidad de discriminación es analizada en la causa “A.C., H. C. s/ Solicitud de Carta de Ciudadanía”, de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal en abril de 2019. El Tribunal revocó la sentencia de primera instancia que había rechazado la solicitud de carta de ciudadanía de una mujer por no cumplir con el requisito de actividad laboral honesta exigida por el Decreto 3213/84.

Esta norma reglamenta la Ley de nacionalidad y ciudadanía, 23.059, cuyo artículo 3 expresa que: “Son causas que impedirán el otorgamiento de la ciudadanía argentina por naturalización: a) no tener ocupación o medios de subsistencia honesto”.

La actora había manifestado que su labor principal consistía en ser ama de casa, acreditando que su esposo era quien sostenía económicamente el hogar.

En términos del Tribunal tal exigencia no excluía la posibilidad de que la aspirante a obtener la ciudadanía contara con otros medios de subsistencia que fueran lícitos, aunque no surgieran de su ocupación laboral.

A partir de las convenciones internacionales y que en el continente era una realidad que la división de tareas que se asignaba principalmente a las mujeres consistía en trabajo no remunerado, consideró (con cita de Alicia Barcena) que “la valoración monetaria de todo el volumen de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que se utiliza en los hogares y su inclusión en las cuentas nacionales mediante una cuenta satélite de trabajo no remunerado han sido potentes herramientas para visibilizar el aporte de las mujeres a la economía de los países”.

En esa línea destacó que se estaba ante un rol importante como desempeño en una ocupación o medio de vida honesto, el cual era desvalorizado injustamente y que, en el caso, le impedía acceder a la ciudadanía argentina.

Este fallo tiene efectos positivos tanto respecto a los estereotipos con que las mujeres son catalogadas, como por la interpretación que realiza de una facultad asignada a la justicia cuyo ejercicio tiene el límite de la no discriminación por género.

La atribución que tiene el juez de valorar las circunstancias que impiden el otorgamiento de la ciudadanía (en el caso la subsistencia honesta) debe ser razonable, proporcional, y también inclusiva en términos de razonabilidad, solidaridad y respeto por los derechos de las mujeres.

#### 4. Conclusiones

Cuando nos referimos al derecho de las mujeres, aludimos a igualdad, dignidad, respeto, solidaridad, cohesión, inclusión.

La lucha por la reivindicación de los derechos fundamentales del género femenino es de antigua data. Se reconoce como antecedentes la petición de la prerrogativa a la educación de la mujer, formulada en Francia por Cristina Pisan en 1405, la presentación ante la Asamblea Constituyente de Félicité de Keralio en 1789 del primer Cuaderno de Queja de las Mujeres, para reclamar sus derechos y equiparación al hombre en ámbitos como el económico, jurídico y político, y la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, que incluye igualdad salarial y laboral, por parte de Marie de Gouze (Olympe de Gouges era su seudónimo) en París, en 1791<sup>43</sup>.

Los modelos masculinos en los cuales la mujer fuera insertada con la consiguiente subordinación al protagonismo de los hombres, derivaron en la identificación de roles y asimetrías con el denominador común de la ubicación en posiciones inferiores y de dependencia.

Es cierto que en las últimas décadas estas estructuras comenzaron a reemplazarse y que los frutos de los avances en materia de igualdad ya pueden ser visibilizados, pero también lo es que el camino aun presenta férreos obstáculos por las posiciones conservadoras, tradicionalistas y elitistas que impiden cambios sustanciales para la mujer en los ámbitos educativos, económicos, políticos, laborales, profesionales, culturales, académicos, universitarios, etc.

Con esa perspectiva, estoy convencida de que las inclusiones en dichos espacios deben respetar las disidencias y no generar más exclusiones que las que quieren evitar. Por ello, los derechos de las mujeres no pueden derivar en la destrucción de los derechos de los hombres, porque se trata de derechos que la totalidad de los seres humanos deben ejercer con independencia de su sexo.

La consagración de la igualdad obliga a transformaciones racionales para que, en términos convencionales y constitucionales, la paridad no se convierta en una solución coyuntural sino integral, en la cual nadie se instituya propietaria o propietario, sino que se construya con defensoras y defensores en el marco de una sociedad democrática y justa.

#### 5. Bibliografía

Abajo Olivares, Francisco Javier. *Mobbing. Acoso psicológico en el ámbito laboral*, 3era edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010.

Caputti, Claudia. "El derecho administrativo frente a los desafíos de la igualdad de género". En *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega. Buenos Aires: La Ley, 2019.

Cerutti, Gabriela. "Mobbing, discriminación y carga de la prueba", *Revista Jurídica La Ley* (2011-A): 202-207.

Escola, Héctor. *Tratado General de Procedimiento*. Buenos Aires: Depalma, 1981.

Faur, Eleonor. "Mujeres malabaristas en el Poder Judicial de la CABA". *El género en la justicia porteña*, (Buenos Aires, Jusbairens, 2016), 63-70

Fera, Mario y Victoria Cosentino. "Enfoque judicial de la violencia sobre la mujer en el ámbito de las relaciones laborales", *Igualdad y Género*, dir: Miriam M. Ivanega, 418-519. Buenos Aires, La Ley, 2019.

Fernández Ruiz, María Guadalupe. "El tema de la igualdad de género en la educación superior en México", *RAP N° 451, Equidad de género en el derecho administrativo*, 101-118.

Gelli, María Angélica. "Prólogo" en *Igualdad y Género*, dir. Miriam M. Ivanega, XXV-XXXV. Buenos Aires, La Ley, 2019.

Gonzalez Pondal Tomás I. "Cuestiones en torno al *bossing*", *Revista Jurídica La Ley, Suplemento actualidad* (Buenos Aires, 13/11/2007),1

Ivanega Miriam M. *Empleo Público*, Astrea, Buenos Aires, 2019, 20-30.

43 María Guadalupe Fernández Ruiz, "El tema de la igualdad de género en la educación superior en México", *Equidad de género en el derecho administrativo, RAP N° 451* (2016): 101-118.

Ivanega Miriam M. "La discriminación del género femenino: entre la realidad y la justicia" *Igualdad y Género*, directora Miriam M. Ivanega (Buenos Aires, La Ley, 2019), 161-178

Lopez Alfonsin Marcelo y Salerno Luciana, "¿De qué hablamos cuándo hablamos de igualdad de género?", *Igualdad y Género*, directora Miriam M. Ivanega (Buenos Aires, LA LEY, 2019), 17-36.

PERELA LARROSA MARTA. VIOLENCIA DE GÉNERO: VIOLENCIA PSICOLÓGICA, *FORO REVISTA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES NRO. 11-12* (MADRID, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE 2010) 353-376

Pérez Machio Ana I. "Concreción del concepto jurídico de "mobbing", bien jurídico lesionado y su tutela jurídico-penal", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, N° 06 (2004) <https://dialnet.unirioja.es> (último acceso 03/02/2020)

Yuba, Gabriela. Perspectiva de género: alcances e implicancias en materia de derechos humanos, [www.elDial.com](http://www.elDial.com), DC23BB (último acceso 03/02/2020).