

► Del Intendente ► Buscar por texto ► Buscar por número ► Buscar por Fecha



Resolución N° 3147/15

Nro de Expediente:
5010-003601-15

GESTION HUMANA Y RECURSOS MATERIALES

Fecha de Aprobación:
6/7/2015

Tema:
VARIOS

Resumen:
Se aprueba el Protocolo de Actuación en Acoso Moral Laboral, garantizando a todos sus funcionarios un ambiente de trabajo libre de violencia.-

Montevideo, 6 de Julio de 2015.-

VISTO: las reuniones mantenidas en el ámbito de la Comisión Permanente de Seguridad e Higiene en el Trabajo, creada por Resolución No. 4010/05, de 5 de setiembre de 2005, a las cuales se integraron también representantes del PIT-CNT;
RESULTANDO: 1o.) que las mismas obedecieron a la necesidad de establecer un Protocolo de Actuación ante situaciones de acoso moral laboral, a efectos de proteger los derechos de los funcionarios que eventualmente puedan ser vulnerados, concluyéndose con la elaboración de un texto;
2o.) que sin perjuicio de los derechos consagrados en forma implícita en los artículos 7 y 332 de la Constitución de la República, la Carta Magna consagra normas explícitas a efectos de que la ley reconozca a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica, la higiene física y moral, así como el respeto a la dignidad del trabajador (artículos 7, 53 y 54);
3o.) que el acoso en el trabajo en cualquiera de sus modalidades constituye una práctica inaceptable, siendo responsabilidad de la Administración velar por que sus funcionarios disfruten de un entorno de trabajo en que la dignidad de las personas se respete;
CONSIDERANDO: que se estima pertinente el

dictado de resolución aprobando el precitado Protocolo;
LA INTENDENTA DE MONTEVIDEO
RESUELVE:

1o.-Aprobar el Protocolo de Actuación en Acoso Moral Laboral, garantizando a todos sus funcionarios un ambiente de trabajo libre de violencia.-

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO
ACOSO MORAL LABORAL
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN
Declaración de principios.

La Intendencia de Montevideo declara que el acoso en el trabajo en cualquiera de sus modalidades constituye una práctica inaceptable, atendiendo a su responsabilidad de garantizar a todos los funcionarios/as un entorno laboral exento de todo tipo de acoso. Asimismo, la Administración se compromete a hacer uso de todos los instrumentos de los que dispone para asegurar que sus funcionarios/as disfruten de un entorno de trabajo en que la dignidad de las personas se respete.

Objeto

El presente protocolo establece las actuaciones a llevar a cabo en la Institución ante el conocimiento de una situación de riesgo psicosocial para todo/as lo/as funcionario/as que derive en comportamientos atentatorios contra la dignidad e integridad, cualquiera sea la persona de la que proceda. Establece un procedimiento eficaz, y confidencial que se aplica a la prevención y solución rápida de las quejas a todas las modalidades de acoso.

Introducción

La Intendencia de Montevideo, a través del Servicio de Salud y Seguridad Ocupacional aborda la problemática del acoso moral laboral con la intención de brindar respuestas que faciliten el cumplimiento de uno de sus objetivos: generar ambientes de trabajo saludables para la población de funcionarias y funcionarios que la conforman, contribuyendo así a mejorar la calidad de la atención como servidores públicos.

La realidad Departamental reviste gran complejidad a nivel de su organización laboral. Es una institución jerárquica y política, que cuenta con mas de 8000 funcionarios pertenecientes a escalafones y carreras diferentes, así como a niveles educativos y socioculturales diversos.

Posee una considerable dispersión geográfica existiendo mas funcionarios/as cumpliendo sus tareas fuera del edificio sede que dentro del mismo. Esto trae aparejado la existencia de ámbitos laborales con características particulares y muchas veces hasta disímiles, lo que obliga al abordaje de las diferentes situaciones desde su particularidad. En este sentido cabe destacar la existencia en este último período municipal, de un tercer nivel de gobierno (Municipios) que supone nuevos escenarios y desafíos.

En este contexto emergen problemas relacionales, conflictos que muchas veces no pueden ser explicitados, manejados y resueltos. En esto resulta imprescindible la existencia y utilización de resortes institucionales para trabajarlos. De no ser así terminan expresándose a través de la violencia constituyendo vínculos enfermos que condicionan e impactan en la salud del trabajador, de su servicio y en definitiva de la organización institucional.

El trabajo en la temática "Salud Vincular" se ha venido desarrollando desde el año 2008 en el entendido de que la calidad de los vínculos laborales constituye un pilar esencial en el desarrollo humano, dignificación que redundará positivamente en respuestas eficaces a las necesidades de los vecinos y vecinas en el ejercicio de la ciudadanía. La existencia de manifestaciones de violencia, (muchas veces formando parte de la cotidianidad) traen aparejadas consecuencias dañosas en los diferentes ámbitos laborales y en los procesos de salud de las personas con repercusiones en los diferentes ámbitos de su propia participación ciudadana. En sentido se destaca la importancia de entender al funcionario y funcionaria municipal en su propio ejercicio de la ciudadanía.

Desde aquel momento se constituyó un equipo técnico, que ha tenido el desafío de intervenir e investigar generando un conocimiento que debe ser revisado de manera continua, acompañando los cambios y la emergencia de nuevas problemáticas sociales así como contextualizándose en el marco de los planes y objetivos institucionales. En este sentido, es un trabajo en el que se re-piensa la práctica como praxis con una mirada crítica (acción – reflexión) que tomando en cuenta lo aprendido, apunta a mejorar la calidad de la atención ligada directamente desde este Servicio a la Salud desde una concepción integral de Derechos Humanos.

La denominación de este equipo como "Salud Vincular" respondió a la necesidad de generar una apertura desde "lo positivo" con la intención de concientizar acerca de la importancia de los vínculos en nuestros procesos de salud, invitando a las personas a pensarse en torno a ellos, especialmente los referidos al ámbito laboral. Desde nuestra concepción, los mismos y la vivencia en torno a ellos construyen de manera dinámica nuestra persona, siendo el espacio laboral un ámbito donde se juegan, producen, reproducen, significan y resignifican patrones vinculares, configurando muchas veces dinámicas generadoras de sufrimiento. Es así, que se abordan, muchas veces, aspectos de la vida privada que repercuten en el ámbito público.

Las temáticas que se abordan, además de conflictos laborales, refieren a diferentes manifestaciones de violencia: acoso moral, acoso sexual y otro tipo de violencias laborales así como situaciones de violencia doméstica.

Si bien los factores tomados en cuenta a la hora de cada intervención son innumerables, debemos subrayar el atravesamiento primordial que en los procesos vinculares tienen los condicionamientos socioculturales de género, lo que son tomados como herramienta de trabajo y análisis en cada situación abordada.

La Institución ve así que los ámbitos laborales constituyen también expresiones de una complejidad socio económico cultural y política que permea el tejido social. Las repercusiones en la convivencia social que tiene un particular estilo de desarrollo en una economía de mercado globalizada y competitiva, las exigencias que generan los procesos de modernización, el trabajo como fuente principal de riqueza individual y colectiva, problematizan la vida y el ejercicio del rol de los trabajadores, de sus derechos y obligaciones en el marco de un Estado de Derecho. Los ámbitos laborales dan cuenta de trayectorias personales, luchas de poderes y configuración de identidades, dificultando en muchas oportunidades el respeto por la diversidad cultural y obstaculizando en oportunidades, genuinas tolerancias.

Marco teórico. Definición de acoso moral laboral "mobbing"

El término "mobbing" fue descrito por el etólogo Konrad Lorenz y aplicado por el psicólogo alemán afincado en Suecia Heinz Leymann para referirse al acoso moral en el trabajo. Este último definió "mobbing" como: "el encadenamiento a lo largo de un período de tiempo bastante corto de intentos o acciones hostiles consumadas, expresadas o manifestadas por una o varias personas hacia una tercera: el "objetivo", añadiendo además que dicha conducta de acoso se caracteriza por 'una comunicación hostil' y sin ética', que es dirigida de modo sistemático por uno (o varios) individuos contra otro, que debido a esta situación le coloca en una posición de indefensión y desvalimiento y es activamente mantenido en ella. Este hecho suele ocurrir de una forma muy frecuente (al menos una vez a la semana) y durante un cierto tiempo (al menos seis meses de duración)". (Leymann, 1996).

1 La Institución adhiere, por considerar que la misma integra diferentes aspectos de la problemática, a la definición brindada por la médica psiquiatra francesa Marie France Hirigoyen quien definió el acoso moral en el trabajo como: "toda conducta abusiva (gestos, palabras, comportamientos, actitudes, que atenta por su repetición o sistematización, contra la dignidad o la integridad psíquica o física de una persona, poniendo en peligro su empleo y degradando el ambiente de trabajo, produciendo una destrucción insidiosa y fría mediante frecuentes ademanes de desprecio y de humillación de una persona hacia otra durante un período de tiempo largo. Se trata de una violencia sin tregua, que aniquila la autoestima de la víctima y la descalifica con una simple mirada o un cierto tono de voz. El agresor busca, a

menudo aliados, entre el resto de los trabajadores" (Hirigoyen, 2001).

La autora destaca que el acoso moral constituye una violencia en pequeñas dosis, que no se advierte pero que sin embargo es muy destructiva: "Dicho ataque, tomado por separado, no es realmente grave; es el efecto acumulativo de microtraumatismos frecuentes y repetidos lo que constituye la agresión".

2 Asimismo Hirigoyen refiere al término abuso: "El término <<abuso>> viene del latín <<abusus>>, <<mal uso>>. Remite al uso excesivo o injusto de algo. Por extensión, <<abusar>> equivale no solo a sobrepasar ciertos derechos, a aprovecharse con exageración de una situación o de una persona, sino también a engañar gozando de la confianza del interesado....Se pasa de una situación <<normal>>, aunque excesiva, a una actuación discutible o perjudicial para el prójimo".

3 El Psiquiatra Dr. González de Rivera denominó y describió el trastorno mediocridad inoperante activa (MIA), como aquel que padecen algunos/as funcionarios/as afectando el funcionamiento de instituciones, y repercutiendo en otros trabajadores y trabajadoras, pudiendo generar, en su fase de mayor gravedad (tipo III) conductas de hostigamiento laboral cuya repetición podría configurar situaciones de acoso laboral así como síndrome de burn-out. La persona afectada desarrolla una gran actividad tendiente a influir en los demás, genera rumores, crea grupos y trabajos improductivos con funciones de control y seguimiento, que solo favorecen el entorpecimiento de los procesos de trabajo de compañeros a las que vive como amenazantes por su "brillo", atacando aquellos aspectos en los que los percibe vulnerables. De estas últimas se trata de callar sus logros, de descalificarlas y desprestigiarlas, difundir insidias, amplificando los rumores, etc., siendo estas acciones generadoras y sostenedoras de situaciones de acoso moral laboral.

De estas definiciones y del trabajo en la temática se desprende que el acoso moral laboral constituye una problemática con aristas psicosociales lo que obliga a una intervención interdisciplinaria y en el mejor de los casos transdisciplinaria dado su gran complejidad. El trabajo en equipo garantiza, además de la integralidad que la suma de saberes aporta, la participación de los técnicos como sujetos de conocimiento y de cambio, oficiando cada uno en el proceso de investigación e intervención, como "verificadores", enriqueciendo el trabajo técnico con y desde la subjetividad. También constituye una garantía en la calidad de atención y en el cuidado de las personas (técnicos/as) que se ocupan de la salud de otros, poniendo en riesgo la propia.

"También, la misma complejidad de la organización donde están insertos estos trabajadores, es fuente de conflicto, en particular en este tema hay la necesidad de pensar como equipo de salud. Donde cada uno tiene un saber, un conocimiento a incorporar a la hora de generar esos cuidados necesarios. Frecuentemente hay relaciones de inequidad entre trabajadores del equipo y esto puede ser expresado en procesos tanto de valorización como de desvalorización entre los distintos trabajadores. Sentimiento que sin duda, está marcado por relaciones de poder. El sobre-trabajo amplía las posibilidades de accidentes laborales y éste puede ser interpretado como un emergente de la negativa relación entre la salud y el trabajo. La incertidumbre y la desconfianza vinculadas a normas institucionales, también son fuente de riesgo laboral".

4 Características del acoso moral laboral. Conductas que constituyen acoso.

De las definiciones arriba mencionadas surgen las particularidades del acoso moral laboral definidas en las siguientes características:

1.- Da cuenta de un "conjunto" de comunicaciones hostiles (gestos, palabras, acciones, etc.).

La palabra comunicar viene de la raíz latina "communis" y da cuenta de algo que se comparte y se vive en común. Comunicar es un proceso complejo que integra lo sintáctico (lo relativo a transmitir la información, codificación, canales, capacidades, ruidos, etc.), lo semántico (referido al significado) y lo pragmático (vinculado a la conducta). En este sentido es imposible no comunicar. Querer no comunicar constituye también una comunicación (Watzlawick, 1973).

5 La comunicación hostil reviste entonces de un particular significado en el contexto laboral a través del cual se niega a la víctima su reconocimiento como "alter". Es así que la comunicación se complejiza no solo con conductas y discursos, sino con las características particulares del lugar de trabajo, del proceso de trabajo y de la organización que en función de él se establece.

Dentro de las conductas comunicacionales que darían cuenta de hostigamiento se encuentra:

a).- aspectos relacionados con el cargo o función del funcionario o funcionaria: asignación de tareas descalificantes o sin utilidad; tareas por debajo de la capacidad o competencia de la persona; o tareas por encima de la competencia o imposibles de cumplir.

b).- Ataques a la dignidad; aspectos relacionados con características de la persona o su modalidad de desempeño (burlas, generación de rumores, descalificaciones, por ejemplo a través de motes, humillaciones, desvalorizaciones, circulación de rumores, gritos, amenazas, etc.).

c).- comportamientos que apuntan a generar aislamiento, vacío, e indiferencia a la persona, y rechazo a la comunicación (se le comunica que no se le quiere comunicar, o se usan medios indirectos como correos electrónicos aún estando a metros de la persona, etc.). Dichos comportamientos conllevan agravantes cuando son ejercidos por parte de la jerarquía.

d).- aspectos relacionados con la organización del trabajo (omisiones jerárquicas en relación a posicionamientos neutrales frente a comportamientos hostigantes de compañeros/as), ausencia o limitación de las herramientas para que pueda cumplir la función, desproporción de la carga horaria en relación con las tareas asignadas, distribución de responsabilidades de forma no equitativas, etc. Perjuicios o ataques a las condiciones de trabajo. Utilización de medios formales o derechos funcionales como premio- castigo.

- e).- violencia verbal o física (se le grita, se le empuja, se le golpea a la puerta, se le ralla el auto, etc.) (Marie France Hirigoyen, Montevideo 2013).⁶
- 2) la repetición en el tiempo de las conductas y su sistematización. Un único episodio de hostigamiento constituye violencia pero no así acoso laboral. Para que este se configure las conductas se dan de manera sistemática y sostenida en el tiempo, que vistas de manera separada pueden parecer inofensivas, sin importancia.
- 3) la existencia de consecuencias que se expresan en daños o repercusiones en el proceso de salud de la víctima y en su red vincular (laboral, familiar, social). También en el ambiente laboral (ausentismo, aumento de certificaciones médicas, repercusiones en la producción y en la calidad de atención a la ciudadanía).
- 4) vulnera derechos humanos fundamentales definidos como "bienes jurídicos", los que serán mencionados con posterioridad.
- 5) el establecimiento de una relación asimétrica basada en un abuso de poder, posiciona a la víctima en un lugar de indefensión y desvalimiento, poniendo en peligro su empleo y el clima laboral.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el acoso moral supone una forma de discriminación entendida como una desigualdad de trato, caracterizada por la presencia de causas de distinción de especial trascendencia social que implican una vehemente "sospecha" de desigualdad y paralela exacerbación de su gravedad. (Lisanti, 2013)

La verificación de la consecuencias en la salud y los riesgos de una comunicación hostigante sistemática constituye uno de los roles del equipo de salud vincular y su intervención estratégica en la generación de cambios que limiten la continuidad de los hostigamientos y reviertan los procesos negativos en el desarrollo de la salud. Para esto, el equipo brinda contención psicosocial durante un proceso de tiempo en que además de evaluar los daños ocasionados ("síntomas postraumáticos"), pondrá atención en habilitar procesos de reparación.

¿Qué conductas no constituirían acoso?

La realidad laboral de la Intendencia de Montevideo es compleja y diversa. Cada lugar posee un proceso de trabajo y una cultura específica. Cada producción tiene sus características inherentes a la función, los que conllevan requerimientos o necesidades humanas particulares. A modo de ejemplo, la necesidad de tomar agua de un trabajador que se expone al sol y al asfalto es de diferente intensidad del que pueda tener otro que cumple 4 horas en una oficina. Asimismo, un técnico que trabaja con procesos emocionales propios y de otros, se verá expuesto a estresores distintos que aquellos que trabajan fundamentalmente con su fuerza física.

Es así que a la hora de realizar diagnósticos de acoso laboral será de importancia tomar en cuenta la realidad citada, su proceso de trabajo, la organización y la cultura del ambiente laboral, para determinar que conductas constituirían o no acoso.

Existen un sinnúmero de conductas imposibles de enumerar que forman parte de la realidad laboral y que no conformarían una falta pasible de sanción.

No constituyen acoso todas aquellas conductas (acciones u omisiones) que no contienen las características ya definidas como tal (por ejemplo un episodio de violencia aislado, la aplicación de una sanción por parte de un director que correspondiere según lo dictaminado por la norma, encuentros entre jerarquías con la finalidad de transmitir expectativas, correcciones o directivas en referencia a la tarea o a los vínculos).

"En ocasiones las propias exigencias del trabajo o de los superiores, y la imposibilidad para dar respuesta a las mismas, podría ser interpretado como acoso psicológico. Esta situación es especialmente llamativa en aquellos casos en que el trabajador consigue dar una versión parcial, o al menos incompleta de la situación..."; "...Un jefe duro y exigente no ha de ser por definición un acosador". "Otros autores han apuntado que los rasgos paranoides de la personalidad existentes en algunos individuos pueden provocar la aparición de falsas acusaciones de mobbing. Se trata de personas que viven en un mundo de desconfianza y por tanto ven a los que les rodean como enemigos potenciales. Esta situación ocurriría también en el mundo laboral, donde desarrollarían ideas recurrentes de perjuicio, y con frecuencia tomarán medidas legales contra la persona o personas que consideren que les están haciendo daño. Algunos datos útiles para diferenciar el verdadero mobbing de este falso mobbing es que, por un lado, las verdaderas víctimas del acoso moral dudan, comprueban y buscan información sobre lo que les está pasando. Se sienten inseguras, no saben que hacer, tratan de seguir aguantando por si las cosas terminan tal y como empezaron y, sobre todo buscan soluciones al conflicto. Habitualmente las personas con rasgos paranoides de la personalidad no se comportan así. Están seguros y convencidos de lo que les está ocurriendo, no tienen problemas para contar lo que les está sucediendo y suelen denunciar precozmente a su agresor. Por otro lado, las verdaderas víctimas quieren que la situación de conflicto se resuelva, y tratan de canalizar las negociaciones con los agresores hacia un acuerdo. Las personas con rasgos paranoides en su personalidad no suelen buscar acuerdo, sino que necesitan que el acosador se mantenga, incluso toda la vida puesto que da sentido al delirio de perjuicio."⁷

De lo antedicho se desprende que si bien el acoso moral laboral constituye una manifestación de violencia, no todas las expresiones de violencia constituyen acoso.

Consecuencias en la salud producidas por acoso laboral. Estrés postraumático.

El acoso laboral contribuye en la generación o agravamiento de gran variedad de patologías (bio-psico-sociales), desórdenes psicosomáticos y/o de comportamiento. La entidad de los efectos sobre la salud probablemente dependa de la duración y la intensidad de los estímulos de estrés, de los rasgos de personalidad de la víctima así como de las

oportunidades y/o amenazas que le brinden sus redes vinculares, jugando estas últimas un rol de protección o de refuerzo del problema. Las personas que sufren acoso laboral presentan alta probabilidad de desarrollar un Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT), constituyendo uno de los diagnósticos que describe los síntomas que presentan estas víctimas (re-experimentación, activación fisiológica y evitación). Según la Dra. Marie France Hirigoyen "tras un determinado tiempo de evolución de los procedimientos de acoso, los trastornos psicosomáticos están casi siempre en primer plano. El cuerpo acusa la agresión antes que el cerebro, que se niega a ver lo que no consigue comprender. Más tarde, el cuerpo será también consciente del traumatismo y los síntomas corren el riesgo de venir seguidos del estrés postraumático". 8 "Es como si el cuerpo hubiera conservado, a su pesar, la memoria del traumatismo y éste pudiera volver a ponerse en acción eternamente, en cualquier momento". 9

El acoso laboral constituye, así, un riesgo laboral psicosocial, no es una patología en sí misma sino un estresor psicosocial directamente vinculado a las condiciones del ámbito laboral que afecta negativamente la salud física y psicológica de las personas objeto de hostigamientos, activando respuestas fisiológicas y emocionales.

Tipos de acoso

La gran mayoría de los autores que refieren al problema coinciden en destacar los siguientes tipos de acoso, clasificados por la direccionalidad jerárquica desde donde se instauran las conductas de hostigamiento:

Acoso descendente: Es el acoso que se genera desde una posición superior en el organigrama organizacional del lugar de trabajo, constatándose conductas abusivas, desmesuradas y perversas en el ejercicio del poder. El trabajador víctima del acoso teme reaccionar por miedo a represalias, tanto formales como informales, que puedan redundar en perjuicios en su trabajo, incluso la pérdida del mismo.

Es importante mencionar la existencia, dentro de este tipo de acoso, del llamado político-burocrático, presente en los ámbitos laborales estatales: "es un tipo específico o variante de violencia política perpetrada (sobre los agentes del sector público) por funcionarios políticos de (cualquier) administración pública y por agentes (funcionarios) de alto rango (personal jerárquico y/o con funciones ejecutivas, con personal a cargo) que tienen la responsabilidad social, legal y también administrativa de cuidar a los trabajadores del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes. Este tipo de violencia político-burocrática es fortalecida y perpetuada, además, por el apoyo de actores que por falta de toma de decisión convalidan dichas prácticas". 10 El compromiso de los funcionarios políticos en la transformación paulatina de estas realidades institucionales que editan violencias sociales, los ubica como garantes y responsables: a nivel macro en el diseño de políticas públicas en relación a esta problemática; a nivel institucional en prácticas que promuevan la existencia de ambientes laborales saludables y dignificantes para todas y todos los trabajadores.

Según la Psiquiatra Hirigoyen este tipo de acoso "tiene consecuencias mucho más graves sobre la salud que el acoso horizontal, ya que la víctima se siente aún más aislada y le es más difícil hallar recursos".11

Acoso horizontal: Es aquel acoso que sucede entre posiciones de similar jerarquía desde el punto de vista del organigrama organizativo y es frecuente cuando trabajadores rivalizan por la obtención de un ascenso o puesto.

2o.-Encomendar a la Comisión Permanente de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el seguimiento para la mejor aplicación del Protocolo, disponiendo hasta el 30 de noviembre del presente año, para realizar recomendaciones de los dispositivos institucionales para la gestión futura, así como estudiar acuerdos que permitan generar ámbitos de capacitación y formación a todos los actores involucrados en la temática.

3o.-Comuníquese al PIT-CNT, a la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM), a todos los Municipios, a todos los Departamentos, a las Divisiones Asesoría Jurídica y Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación y a la Contaduría General, -que darán amplia difusión a sus dependencias-, y pase al Departamento de Gestión Humana y Recursos

Materiales, a sus efectos.-

ANA OLIVERA, Intendente de Montevideo.-

RICARDO PRATO, Secretario General.-