

# **VIOLENCIA DE GÉNERO: LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO CONTRIBUYENDO A UN CAMBIO SOCIAL BÁSICO**

## **ISABEL HERRERA GONZALES PRATTO**

Abogada. LLM The University of Warwick.

Socia del Estudio Isabel Herrera Abogados.

Graduada en 1992 por la Pontificia Universidad Católica del Perú, obtuvo una Maestría en Derecho Internacional Económico por The University of Warwick (Reino Unido, 2005). Realizó estudios sobre Dirección de Personas en la Universidad de Piura (1999). Ha sido profesora de Derecho Laboral en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad San Martín de Porres. Ha sido jefe del área Laboral del Estudio Muñiz, Forsyth, Ramírez, Perez-Taiman & Luna Victoria Abogados (1990-2003). Fundó el Estudio Isabel Herrera Abogados, donde se desempeña como consultora y abogada litigante.



## 1. FEMINISMO Y BUTTEFLY POLITICS

Hace algunos años Oscar Ermida (2014) señaló que el núcleo duro de la discriminación está en el campo de las relaciones económicas, sociales y laborales; que el centro de gravedad de la discriminación se sitúa en el seno social familiar; que la conquista de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>1</sup> requiere de una revolución; y, que “el feminismo no prosperará plenamente, mientras no se atreva a hacer una revolución *de tipo religioso*.” (p. 38). En esa línea, la activista y abogada Catharine MACKINNON (2017) apuesta por un gran cambio social desde el feminismo:

Todo lo que hace la ley es reflejar la manera como es la sociedad. Para producir cambios sociales, se requiere trabajar a nivel social, abdicar de la arena legal, porque es sólo una herramienta pasiva en manos de los manipuladores de la sociedad (...) Necesitamos examinar la ley desde el punto de vista de 'todas las mujeres'. Obviamente esta tarea debe abarcar a las mujeres negras, a las latinas, a las mujeres del tercer mundo, incluyendo a aquellas que por ejemplo creen que si todavía tienen un clítoris son feas y sucias, y a las que se vendan sus pies y los de sus semejantes porque creen que es esencial para resultar atractivas y para su futuro. (...). Creo que la sexualidad de la mujer está en el corazón de cómo somos socialmente definidas y por lo tanto denigradas como mujeres, porque la sexualidad ha sido largamente ignorada como un factor de la desigualdad de la mujer frente al hombre. (p. 2).

MACKINNON advierte que el acoso sexual sigue siendo un *new issue*, por lo tanto, la posibilidad presente hoy en día de modelarlo jurídicamente como concepto otorgará poder a las mujeres sobre sus propias vidas.

---

1 Se hace énfasis la mujer porque en nuestro país las mayores cifras y formas de violencia y discriminación se dan contra la mujer donde confluyen motivos de sexo o género, raza, inmigración, clase social y, educación.

*Butterfly politics* significa que, a partir de pequeñas acciones simples, pero correctamente orientadas, podemos esperar grandes transformaciones, en este caso relacionadas a los *sistemas de género*.<sup>2</sup> Otro consejo de MACKINNON es no dejar de llamar discriminación por sexo a todos los actos de acoso, porque tal sería su real entidad.

## 2. LA PERSPECTIVA COMPARADA Y DE ALGUNAS FUENTES DE DERECHO INTERNACIONAL

En la década de los setenta en los Estados Unidos se acuñó el término acoso sexual (*sexual harassment*) por LIN FARLEY, siendo el ámbito laboral aquél donde pudo hacerse más visible. El movimiento feminista y la mayor incorporación de la mujer al ámbito laboral permitió el desarrollo de dicho concepto, siendo abordado por estudios jurídicos, psicológicos y sociológicos. En los Estados Unidos el acoso sexual viola las leyes de igualdad de oportunidades de empleo, es una forma de discriminación sexual y en algunos casos también puede ser un delito penal. Para MACKINNON, la prohibición del acoso sexual no sólo legitimó el descontento y la visión de las mujeres, sino que promovió un cambio de los sentimientos de muchas mujeres sobre lo que “tienen que aguantar”, redibujando las líneas de dignidad entre y dentro de las personas. Considera que el riesgo es que la indignación de las mujeres se reduzca o limite, en tanto aquello que la ley considere como ilegal será necesariamente más limitado que todo aquello que las mujeres aún requieren protestar políticamente.

En el seno de la Unión Europea se emitió en julio 2006 la Directiva 2006/54/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato en asuntos de empleo y ocupación. El acoso y el acoso sexual son contrarios al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres y constituyen discriminación

---

2 Conjunto de acuerdos por el cual la sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, para satisfacción de las necesidades sexuales. El dominio masculino, la heteronormatividad y el modelo dual sexo/género surgen de estructuras concretas, donde el sexo como dato natural (esencialismo) es desplazado y sustituido por el género (constructivismo) como relación social de dominación. GÓMEZ SUÁREZ: 2010: pp. 62-64.

por razón de sexo. Dichas formas de discriminación se producen no solo en el lugar de trabajo, sino también en el contexto del acceso al empleo, a la formación profesional y a la promoción. La directiva definió el acoso sexual como cualquier forma de conducta verbal, no verbal o física no deseada de naturaleza sexual, con el propósito o efecto de violar la dignidad de una persona, y de crear un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Se hizo énfasis en que los resultados serán más efectivos mediante la adopción de los procedimientos adecuados. El Acuerdo Marco sobre Acoso y Violencia en el Trabajo (2007) confirió a los empleadores la responsabilidad de desarrollar políticas y procedimientos en los cuales las quejas sean investigadas y tratadas adecuadamente sin demora.

Aunado a ello, se agregó un marco legal sobre los riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo (*bullying and harassment*). La gestión de los riesgos psicosociales, incluidos *bullying and harassment*, es responsabilidad de los empleadores. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02) señala que todo trabajador tiene derecho a condiciones de trabajo que garanticen su salud, seguridad y dignidad. Por su parte, la Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo (Directiva 89/391 CEE) adoptada en 1989, recoge como elemento fundamental el principio de evaluación de riesgos, definiendo como elementos principales la identificación de peligros, la participación de los trabajadores, la introducción de medidas adecuadas con la prioridad de eliminar el riesgo en la fuente, la documentación y la reevaluación periódica de los peligros en el lugar de trabajo.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de *Belém do Pará*) utiliza la expresión “violencia contra la mujer”, para referirse a cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, en el ámbito público o privado. La violencia física, sexual y psicológica puede tener lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; o, en la comunidad, donde es perpetrada por cualquier persona, comprendiendo

violación, abuso sexual, tortura, trata, prostitución y acoso sexual, éste último en el lugar de trabajo o en instituciones educativas de salud u otros. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, según esta Convención, el derecho a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

En el seno de la Organización Internacional del Trabajo se adoptó en 2019 un nuevo Convenio Internacional del Trabajo, Convenio N.º 190, sobre la violencia y el acoso, instrumento donde se hace referencia a las expresiones: violencia, acoso, acoso por razón de género y, acoso sexual. En el Convenio citado, la expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo designa comportamientos y prácticas inaceptables, o amenaza de los mismos que causen o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico, incluyendo violencia y acoso por razón de género. Mientras que la “violencia y acoso por razón de género” es dirigida contra las personas por razón de su sexo o género, o afecta de manera desproporcionada a las personas de un sexo o género determinado, e incluye el concepto de acoso sexual.

Entonces, la violencia de género deriva de la desigualdad de las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres o bien se comete en contra de personas que no se ajustan a las funciones de género socialmente aceptadas (DANZI: p. 8) como las personas lesbianas, *gays*, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI).

La violencia y el acoso pueden ocurrir en distintos espacios, incluso fuera del espacio del trabajo. El Convenio N.º 190 incluye una especial referencia a la violencia doméstica, considerándose pertinente que, de ser razonable y factible, pueda mitigarse su impacto en el mundo del trabajo. En efecto, es sabido que la violencia doméstica impacta negativamente en la vida del trabajador y en la productividad de las empresas. La violencia doméstica causa ausentismo, estrés, bajo rendimiento y desatención. Se ha observado que a veces el agresor busca impedir que la persona se integre o permanezca en el trabajo. Según explica DANZI, en la Reunión de Ex-

ertos se concluyó que en los convenios colectivos se podría abordar los efectos de la violencia doméstica, ya que el lugar de trabajo puede ser un punto privilegiado para abordar la violencia doméstica y los empleadores pueden convertirse en aliados frente a esta forma de violencia, aunque no sean los responsables de ella. (DANZI: p. 10).

El Convenio N.º 190 protege por igual a todas las personas del mundo del trabajo, tengo o no algún tipo de contrato. Considera así el enfoque de salud mental, para hacer del trabajo un espacio seguro, previniendo el problema de forma integral y apoyando a las víctimas.

### **3. ACOSO Y HOSTIGAMIENTO SEXUAL EN EL PERÚ**

Comenzaremos por una cuestión terminológica: en el Perú se reserva el término “acoso sexual” para el ámbito penal y con una connotación de continuidad de la conducta indeseable; mientras que se utiliza la expresión “hostigamiento sexual” para aquellas inconductas que no necesariamente trascienden a la esfera penal y que no requieren reiterancia. En efecto, el Decreto Legislativo N.º 1410 publicado en setiembre de 2018 incorporó el delito de acoso en el Código Penal peruano a fin de sancionar a todo aquel que, de manera reiterada, continua o habitual, vigila, persigue, hostiga, asedia o busca establecer contacto con una persona sin su consentimiento alterando el desarrollo de su vida cotidiana. El acoso sexual consiste en la misma conducta cuando esté específicamente orientada a llevar a cabo actos de connotación sexual.

Mediante la misma ley, se redefinió el concepto de hostigamiento sexual establecido por la Ley N.º 27942 “Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual”, como una forma de violencia que se configura por una conducta de naturaleza o connotación sexual o sexista no deseada por la persona contra la que se dirige, que puede crear un ambiente intimidatorio, hostil o humillante, o que puede afectar su actividad o situación laboral, docente, formativa o de cualquier índole. En este caso, no se requiere acreditar el rechazo ni la reiterancia.

Efectuada esta precisión, lo segundo que podemos afirmar es que resulta claro que en el Perú hemos venido acompañando el proceso de

internacionalización del derecho fundamental de las mujeres a una vida libre de violencia; el cual se desprende de nuestra Constitución, a partir de tres derechos fundamentales: a la vida, a la integridad moral, psíquica y física, y al libre desarrollo, los cuales lo aseguran y salvaguardan, según lo expresó la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de marzo del 2020 (expediente N.º 03378-2019 Jorge Guillermo Colonia Balarezo); sin perjuicio de la consagración del citado derecho fundamental en la Ley N.º 30364 (artículo 9º) y la Convención Belém do Pará (artículo 3º) como lo indicaron DÍAZ CASTILLO *et. al* (2019), p. 23.

Nuestro Tribunal Constitucional ha hecho también referencia al principio de igualdad, para precisar que éste incluye el derecho a la igual dignidad, cualquiera sea el sexo o género, y que no ser objeto de discriminación alguna, en particular, por razón del sexo, forma parte del núcleo inderogable del derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia.

El año pasado, nuestro Tribunal Constitucional se refirió a la técnica o herramienta de la perspectiva de la igualdad de género como “nueva forma de análisis” que “necesariamente debe ser empleada” (mandato vinculante) en el ámbito jurisdiccional y en el ámbito privado, en tanto que permite hacer real el principio de igualdad entre hombres y mujeres. El enfoque de género debe ser incorporado y practicado “en el ejercicio de la función judicial y fiscal”, para combatir la discriminación contra las mujeres y la violencia de género. (Expediente N.º 01479-2018-PA/TC de 5 de marzo del 2019).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene sugiriendo (no sin votos en discordia) a una perspectiva constitucional para el análisis de la protección de la mujer contra el acoso sexual; enfoque que en otros países admite varios mecanismos. En efecto, según POYATOS MATAS (2019) la técnica de la perspectiva de género se concretiza en el campo de la función jurisdiccional en tres aspectos: en la tramitación o procedimiento; en la valoración de la prueba (distribución de la carga de la prueba, relevancia de la declaración de la víctima); y, en la aplicación de las normas sustantivas

dirigidas a lograr una mayor efectividad de los principios de igualdad de trato y de oportunidades.

Como hemos visto antes, para lograr la protección de la mujer contra el hostigamiento sexual, existen varias opciones disponibles que pueden ser concurrentes: i) una legislación sobre el principio de igualdad de oportunidades; ii) la previsión de la violencia como uno de los riesgos psicosociales a ser abordado dentro de las políticas de seguridad y salud en el trabajo del empleador; iii) el impulso de los procedimientos internos de solución de conflictos en los centros de trabajo (comités bipartitos frente al hostigamiento sexual). Progresivamente, cada uno de estos mecanismos han ido abriéndose camino en nuestro ordenamiento.

En efecto, la igualdad de oportunidades ha sido objeto de una ley del 2006, Ley N.º 28983, y posteriormente mediante la Ley N.º 30709 y su Reglamento Decreto Supremo N.º 002-2018-TR, se considera de manera más específica lo que algunos denominan “violencia económica” contra las mujeres, que se manifiesta típicamente en la discriminación salarial o en el ascenso. La ley aborda asimismo la cuestión de la compatibilidad de la vida laboral y familiar, en tanto que las mujeres son las más afectadas con la excesiva carga laboral o con las tareas domésticas o de servicio a otros (los hijos, el esposo, los familiares que requieren cuidados).

Con relación a la presencia de riesgos psicosociales en el trabajo, el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decisión N.º 584, establece que los planes integrales de prevención de riesgos contemplarán la salud física y mental, inclusive que se tendrá en cuenta dentro de dichos planes los factores de riesgo que inciden en la procreación. Los registros de monitoreo deben incluir los agentes psicosociales.

De forma muy directa, el Decreto Supremo N.º 014-2019-MIMP señala en su artículo 7º que el hostigamiento sexual es un riesgo psicosocial que amenaza la dignidad e integridad de las personas, por lo que debería ser contemplado en los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, la Ley de Salud Mental, Ley N.º 30947 señala que los problemas de salud mental comprenden problemas psicosociales, referidos a

la dificultad generada por la alteración de la estructura y dinámica de las relaciones entre las personas o entre éstas y su ambiente. Por su parte, el Reglamento Decreto Supremo N.º 007-2020-SA, obliga al desarrollo de programas que incluyan medidas de identificación, evaluación, atención y protección ante el estrés laboral, acoso, hostigamiento sexual. Se viene así resaltando cada vez más, que los riesgos psicosociales (entre ellos, la violencia y el acoso) conforman un tipo de riesgo que impacta negativamente en la salud de los trabajadores, y que incide, en la tasa de accidentes de trabajo y en el absentismo o la deserción laboral. Se llama actualmente riesgo psicosocial “emergente” en el mundo del trabajo a aquél que está causado por nuevos procesos organizativos, tecnologías y cambios sociales, pero también por factores conocidos que, bajo nuevas percepciones sociales, evidencian que generan condiciones laborables intolerables o difíciles de tolerar.

Finalmente, en relación a los procedimientos internos de solución de conflictos, se considera clave el funcionamiento de comités de intervención de carácter bipartito, donde los empleadores y los trabajadores estén representados y cumplan la importante función de desarrollar un proceso de investigación que permita a la empresa adoptar una decisión final frente a cualquier queja o denuncia por hostigamiento sexual. En las empresas con menos de veinte trabajadores, los trabajadores elegirán un delegado contra el hostigamiento sexual.

Siendo la prevención uno de los ejes fundamentales, debe existir una política clara de prohibición del hostigamiento sexual; y la capacitación y participación de los trabajadores para el mejor conocimiento de las conductas prohibidas, los procedimientos, los medios de prueba, la obligación de guardar reserva, y las posibles consecuencias y sanciones. Asimismo, el empleador debe hacerse responsable por la instalación del Comité.

Si el Comité recibe una denuncia, debe poner en conocimiento del acusado la denuncia para su descargo y realizar una investigación dentro de un plazo de 15 días calendarios. Dicha investigación será puesta en conocimiento del órgano de sanción (oficina de Recursos Humanos o aquella que haga sus veces) para que éste emita una decisión en un plazo

de diez días calendarios. Asimismo, se notificará a las partes el informe de investigación del Comité, para que presenten sus alegatos.

Como veremos en el ítem siguiente, este marco jurídico es insuficiente, se necesitan otras respuestas para el “Perú fracturado” como lo llama Francisco Durand.

#### 4. EL PERÚ FRACTURADO: LOS RETOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La propuesta de acción de MACKINNON pasa por concentrarse en tres columnas: la violación, el acoso sexual y la pornografía. En el Perú, no obstante, hablamos de problemas escalofriantes: trata de personas con fines de explotación sexual y laboral; tráfico de órganos; trabajo infantil, trabajo forzoso y trabajo doméstico en condiciones de riesgo y servidumbre. La mayoría de las víctimas son niñas, adolescentes o jóvenes en situación de pobreza, de raza campesina o indígena y de hogares desintegrados o con un bajo nivel de educación. Múltiples factores alimentan esta situación: altas tasas de informalidad; persistentes problemas de corrupción que ceban la impunidad; y una sociedad racista que no asume la tragedia de las víctimas como propia.<sup>3</sup>

Uno de los males en el Perú es la distancia entre la consagración normativa de derechos humanos o profusión de normas igualitarias y la efectiva aplicación en la práctica. Se viene impulsando la ratificación del Convenio N.º 190 sobre la eliminación y el acoso en el mundo del trabajo, 2019, pero no hemos eliminado las modernas formas de esclavitud. Diversos estudios han analizado esta problemática; leyes y planes nacionales buscan combatir estos delitos; existe un Ministerio *ad hoc* de la mujer y poblaciones vulnerables; sin embargo, muchas vidas siguen siendo destruidas. ¿Por qué sucede esto, y cómo puede cambiar? ¿Hay algún rol para la Autoridad de Trabajo y, para la Inspección en particular?

---

3 Parfraseamos la conclusión de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, para la que el proceso de violencia terrorista tuvo un fuerte componente étnico racial y afectó singularmente a las mujeres debido a un sistema de género caracterizado por la desigualdad, la jerarquía y la discriminación. Capítulo 2: El impacto diferenciado de la violencia: <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/cv/>

Francisco DURAND (2007) señala que el Perú tiene tres economías separadas por el tipo de legalidad, aunque con vasos comunicantes: la economía formal, la economía informal y la economía delictiva; las dos últimas incorporan a millones de peruanos y han copado el Perú. En la economía informal, las empresas operan en una franja claroscuro, y en materia laboral los trabajadores no están en planillas y sufren abusos. Obviamente las normas fiscales, laborales y de derechos humanos sólo pueden aplicarse en “la parte sana”, cada vez menor, no sólo por el pujante crecimiento de las economías no legales que desde hace años han penetrado el Estado con representación política, sino por la tendencia de la economía formal a un menor empleo de fuerza laboral, amén de la explosión demográfica:

Hoy en día el sector formal es mucho más pequeño, no solo por los avances de las otras dos economías. Esa limitación se evidencia en el hecho de que la gran empresa genera poco empleo. Es intensiva en capital y “grande” en el sentido que abastece al conjunto del país, lo que significa otro tipo de articulación. Las corporaciones emiten sus mensajes y programas a todos, venden los seguros a los taxistas, sean formales o informales, dan crédito, instalan teléfonos y redes de energía, y ofrece a los consumidores nacionales productos en sus supermercados. Hoy, buscando al consumidor, se han trasladado a las “zonas marginales”, como los supermercados del Cono Norte de Lima. Entonces, la vinculación con estas multitudes, definidas así por ser menos que clases sociales propiamente hablando -otra vez la metáfora del triángulo sin base viene al caso recordarla-, es por el consumo.

Según explica DURAND, la economía informal no es solo una economía de pequeña escala, sino que incluye a una gran burguesía informal de empresarios que para defender mejor sus intereses, buscan pasar desapercibidos: los patrones informales utilizan a sus “trabajadores” como fuerza de choque cuando les resulta conveniente.

Entonces, por un lado, el Estado y la Inspección Laboral no pueden renunciar al avance de la formalización, ya que como indica DURAND, ésta le proporcionará mayores recursos, fortalecerá su capacidad de acción y le brindará las condiciones para que pueda tener lugar la aplicación de la

normativa sociolaboral a un mayor número de trabajadores. Este sector viene escapando del control del Estado a pesar de que emplea a cientos de miles de trabajadores. El cambio social que propugna MACKINNON mediante una política de mariposas (*Butterfly politics*) resultaría ostensiblemente más eficaz si hubiera más alas batiendo, y como veremos después, no es poca cosa lo que se puede hacer a través de los empleadores.

En cuanto a los territorios y negocios dominados por mafias que operan sobre la base de la violencia y la corrupción, el Estado tiene que tomar control a nivel municipal y regional, y asegurar su presencia en instituciones locales estratégicas. Según DURAND, la economía delictiva se nutre gracias a un Estado ausente o débil, y tiene operadores en la política, en la justicia, en los medios de comunicación, en las rutas, en el transporte, además del apoyo de redes de productores y distribuidores con miles de personas detrás. Esta economía se expande rápidamente a las otras economías (informal e incluso formal). Dentro de estos espacios lumpenizados están las niñas y jóvenes obligadas a la prostitución y al trabajo forzoso o servil, como parte de una gran cadena económico-delictiva muy rentable y perfectamente organizada.

¿Podrá hacer algo nuestra Inspección del Trabajo en espacios donde no hay Estado, porque éste no quiere (economía informal) o al parecer no puede (economía delictiva)? Como indica DURAND, si queremos hacer algo, un buen comienzo sería llamar a las cosas por su nombre, admitir que tenemos economías sin contrato social (sin Estado). Está claro entonces que, en principio, la posible contribución de nuestra Inspección del Trabajo al cambio social estará principalmente orientada a un sector minoritario de nuestra economía, donde funcionan los comités internos de prevención y acoso sexual y las capacitaciones.

Será indispensable que la Inspección avance en la formalización de empresas, para que exista una real contribución al cambio. Justamente, el Convenio N.º 190 de la OIT nos da un mensaje en relación al sector informal: “Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales” (artículo 2º); debiendo el Estado garantizar una Inspección efectiva para los

casos de violencia y acoso, incluyendo aquella que desarrolla la Inspección del Trabajo (artículo 4°).

La Recomendación N.° 206 que la complementa, señala lo siguiente:

"Al facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, los Miembros deberían proporcionar recursos y asistencia a los trabajadores y empleadores de la economía informal, y a sus asociaciones, para prevenir y abordar la violencia y el acoso en ésta" (ítem 11 capítulo II).

Por otro lado, los Estados que ratifiquen el Convenio N.° 190 de la OIT facultarán a la Inspección del Trabajo y a otras autoridades pertinentes para dictar órdenes que requieran la adopción inmediata de medidas; o disponer la interrupción de la actividad laboral si supone peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores, a reserva de cualquier recurso que pueda prescribir la legislación (artículo 10° literal h).

Precisamente, la Recomendación N.° 206 (ítem 20 capítulo III) señala que los inspectores de trabajo y los agentes de otras autoridades competentes, deberán recibir formación específica sobre cuestiones de género para detectar y tratar la violencia y acoso en el mundo del trabajo.

El Perú ha adoptado una Estrategia Sectorial para la formalización Laboral 2018-2021 así como cuenta con un Plan Sectorial para la igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación 2018-2021, reconociendo que debe contemplar el enfoque de género para atender a la problemática de la informalidad que continúa teniendo una mayor incidencia en el segmento de las mujeres (75%). En un Informe nacional reciente, el Perú reconoce que existe normativa para atender el acoso sexual en el lugar de trabajo, pero no está extendida a nivel nacional, ya que en las regiones sólo el 44% cuenta con una normativa interna que regula el procedimiento para la prevención y sanción de los actos de hostigamiento sexual.<sup>4</sup>

---

4 Informe nacional sobre los avances en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), Beijing+25 y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000).

Las actuaciones inspectivas orientadas a detectar inconsistencias, errores, omisiones, defectos de plazos de comunicación o del número anual capacitaciones según protocolos de fiscalización, están en la práctica dirigidos al sector formal. La inmensa mayoría de la población no trabaja ahí, la SUNAFIL parece imitar a la SUNAT que desata la presión de la fiscalización sobre los principales contribuyentes, pues aunque aquellos representen el 0.2% del total de contribuyentes inscritos, aportan cerca del 80% del total de ingresos tributarios. La acción de la SUNAFIL es reactiva, al vaivén de las denuncias: cerca del 90% de las actuaciones inspectivas surgen como resultado de una denuncia del sector formal.

Deberíamos contar con un cuerpo de estadísticos que pueda verificar la información de los servicios médicos o de salud, registros de denuncias, ingreso a los refugios, registro de las líneas telefónicas de emergencia, entre otros. Asimismo, exigir en todo lugar de trabajo, formal o no, el funcionamiento de un comité de intervención frente al hostigamiento sexual (delegado cuando corresponda) y, la activación de una suerte de seguro complementario de trabajo de riesgo (SCTR-Salud) en caso de violencia doméstica, que puede ser complementado con programas especiales. Si las mujeres pudieran solicitarlo y ser facilitado mediante un plan, mejoraría el conocimiento estadístico y se abriría al conocimiento o intervención de las autoridades administrativas (Trabajo, Mujer), judiciales, fiscales y policiales.

Mencionamos el SCTR-Salud porque es un seguro de atención de la salud que tiene un funcionamiento expeditivo y completo. Se plantea un seguro porque todo riesgo de alta siniestralidad debería ser asegurado, y la violencia de género, en especial, la violencia doméstica, es muy común. Conforme avance la formalización laboral, las mujeres que sufran violencia doméstica podrían estar cada vez más informadas de los medios para acceder a este seguro, que incluso podría ser financiado parcialmente con las rentas que deriven de la formalización laboral.

En México se ha ensayado un seguro contra la violencia familiar otorgado a través de la Dirección de Igualdad y Diversidad Social, y consiste en un apoyo mensual por un año, a las mujeres que denuncian

violencia familiar, ello para preparar a las mujeres a romper con el agresor. El seguro está complementado con un programa de reinserción social que apoya a las mujeres a capacitarse, recibir atención psicológica y jurídica, así como un programa de apoyo a la vivienda, aspecto importante para una nueva etapa de la vida de las víctimas. Consideramos que debería estudiar la experiencia mexicana, y convocar a los expertos en riesgos, sea en prevención o en aseguramiento, para alumbrar un seguro de violencia doméstica que permita cubrir la atención médica por lo menos, y sumar programas adicionales si fuera posible.

## 5. CONCLUSIONES

**Primera:** El principio de igualdad, que subyace al Derecho del Trabajo, sigue manifestándose bajo nuevos enfoques y perspectivas; la igualdad entre mujeres y hombres viene integrando las políticas públicas. Pero alcanzar el esperado cambio social y cultural, requiere un impulso desde el feminismo.

**Segunda:** El derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia surge para visibilizar la persistencia de factores socioculturales que legitiman la violencia contra las mujeres, y ante la vacilante voluntad, persistentes deficiencias y carencia de recursos de las autoridades para combatir la misma. En los procedimientos de investigación en la esfera jurisdiccional, administrativa y privada que conocen hechos de violencia contra la mujer se invoca dicho principio y se comienza a emplear la perspectiva de género como herramienta legal.

**Tercera:** Bajo un enfoque jurídico, el Perú luce un completo elenco de planes y políticas para combatir la violencia contra la mujer y una internacionalización, constitucionalización y reglamentación de derechos y principios dirigidos al mismo objetivo. Pero bajo un enfoque práctico, nuestra legislación no recibe un adecuado grado de cumplimiento: seguimos inmersos en la misma crisis de autenticidad que denunció Oscar Ermida hace veinte años.

**Cuarta:** Las peores formas de violencia, explotación y abuso que sufren las niñas y mujeres de nuestro país acontecen dentro de la economía

informal “y de su mala hermana” la economía delictiva (expresión de Francisco DURAND). La economía informal es heterogénea e incluye a una gran burguesía informal de empresarios que buscan pasar desapercibidos y que utiliza a sus “trabajadores” fuera de planillas. La economía delictiva está organizada, tiene representación política y se nutre de un Estado ausente. En las economías no legales, millones de mujeres son abusadas, no reciben capacitación preventiva e información sobre los contactos de emergencia o de las autoridades, en sus lugares de trabajo no se instalan comités de intervención frente al hostigamiento sexual, y no es extraño que cuando buscan algún tipo de ayuda, no reciban respuesta de las autoridades, con resultados fatales.

**Quinta:** Los esfuerzos de los inspectores en fiscalizar los requerimientos normativos se concentran en el sector formal, mientras que en las otras economías no se cumplen las obligaciones más elementales como es el registro en planillas y la contratación de los seguros.

**Sexta:** La violencia de género es un riesgo psicosocial que amenaza la vida e integridad de las mujeres. En el caso de la violencia doméstica, los empleadores no son responsables, pero están llamados a dar facilidades al trabajador cuando tomen conocimiento que aquel es víctima de tipo de violencia.

**Séptima:** Todo riesgo de alta siniestralidad debería ser asegurado: un seguro similar al seguro complementario de trabajo de riesgo (SCTR-Salud) facilitaría la atención médica o de salud integral de la mujer y aportaría a la información estadística. Si bien puede parecer exagerado o delirante proponer un seguro, hablamos de un grave, alarmante y recurrente riesgo de consecuencias fatales.

**Octava:** La Inspección del Trabajo requiere capacitación sobre cuestiones de género para detectar y tratar la violencia, pero también recursos, dirección y estrategias para promover la formalización laboral, sin olvidar que la economía informal no equivale a negocio de pequeña escala. Reducir la informalidad es atacar directamente las cifras de violencia: la Inspección del Trabajo contribuirá verdaderamente al cambio social en favor de las

mujeres, liderando la formalización laboral de todo empleador en cualquier lugar de trabajo, incluyendo a los empleadores del servicio doméstico.

**Novena:** La información estadística permite la planificación y el monitoreo, por lo tanto, se debería contar con un cuerpo de estadísticos dedicado a esta problemática. Exigir dentro de todo lugar de trabajo, sea cual fuere su tipo y formalidad, el funcionamiento de un comité de intervención frente al hostigamiento sexual (o delegado según el caso) y, la activación de una suerte de SCTR-Salud de violencia doméstica, mejorará el conocimiento estadístico y la intervención de las autoridades administrativas (Trabajo, Mujer), judiciales, fiscales y policiales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DANZI, Jorge Rubén. (2019). *El Convenio N.º 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso (2019). Ponencia presentada en el congreso celebrado en la ciudad de Formosa titulada “Grupos Vulnerables de Especial Protección. Discriminación y Acoso Laboral”*. <http://congresosartra.com/MDQ-2019/DANZI-CONVENIO%20190%20OIT.pdf>
- DÍAZ CASTILLO, et. al. (2019). *Feminicidio. Interpretación de un delito basado en violencia de género*. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/derecho/2019/08/21194712/libro-feminicidio.pdf>
- DURAND, Francisco. (2007). *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/el%20peru%20fracturado%20-%20francisco%20durand.pdf>
- ERMIDA URIARTE, Oscar. (2014). *La mujer en el Derecho del Trabajo: de la protección a la promoción de la igualdad*. <http://www.relats.org/documentos/DERECHOErmida.pdf>
- GOMEZ SUÁREZ, Águeda. (2010). *Los sistemas sexo/género en distintas sociedades: modelos analógicos y digitales*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) N.º 130, 2010, pp. 61-96*. [http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_130\\_03b1331888735499.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_130_03b1331888735499.pdf)

- MAC KINNON, Catharine. (2017). *Butterfly Politics*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- PONS CARMENA, María. (2020). *Aproximación a los nuevos conceptos sobre violencia y acoso en el trabajo a partir de la aprobación del Convenio OIT 190*. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/article/view/5538>  
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/article/view/5538>
- POYATOS MATAS, Glòria (2019). *Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa*. <https://revistas.um.es/iqual/article/view/341501/257391>