

MAESTRÍA EN CIENCIA DE LA LEGISLACIÓN

TESIS FINAL

TÍTULO

“La racionalidad legislativa como instancia crítica para la teoría de la legislación.

Un análisis racional de la violencia laboral en la Ciudad de Buenos Aires”.

Director de tesis:

Mg. Carlos I. Salvadores de Arzuaga

Maestrando:

Lic. Damián Carbone Mencucci Kunica

(damian.cmk@gmail.com.ar)

Facultad de Ciencias Jurídicas

Universidad del Salvador



ÍNDICE GENERAL

1. Índice General.....	1
2. Palabras preliminares y agradecimientos	2
3. Plan de tesis	5
3.1 Introducción y justificación de la investigación	5
3.2 Marco teórico	16
3.3 Definición de Hipótesis	24
3.4 Objetivos.....	25
3.4.1 Objetivos Generales.....	25
3.4.2 Objetivos específicos	25
3.5 Metodología	25
4. Desarrollo de la tesis.....	26
Sumario de los Capítulos en análisis.....	26
I. Distinciones Introdutorias.....	27
1. Exordio sobre la idea de ciencia en el derecho.....	28
2. ¿Ciencia, técnica o teoría?	32
II. El punto de partida	39
1. Los paradigmas de la racionalidad.....	40
2. ¿Racionalidad sinónimo de razonabilidad?.....	45
3. Los jueces y la racionalidad jurisdiccional	52
III. Modelos de racionalidad legislativa	56
1. Introducción: la racionalidad legislativa como instancia crítica.....	56
2. El modelo de racionalidad legislativa de Manuel Atienza.....	58
3. El modelo critico de Díez Ripolles	76
4. El modelo operativo racional legislativo de García Amado.....	83
5. Los enfoques minimalista y maximalista.....	89
IV. La ley sobre violencia laboral en la Ciudad de Buenos Aires.....	93
1. Entre la regulación legislativa y algunas precisiones sobre la violencia laboral	93
2. La importancia de la ley N° 1.225 y sus modificaciones.....	103
V. La racionalidad legislativa en acción.....	110
1. Un modelo de análisis racional legislativo para la ley N° 1.225	111
5. Conclusiones.....	132
6. Bibliografía.....	138
7. ANEXOS.....	145

2. Palabras preliminares y agradecimientos

El desafío de escribir una tesis de Maestría a la altura de las exigencias académicas que la Universidad del Salvador demanda no es tarea sencilla ni tampoco trabajo de un solo día; requiere del despliegue de una gama de virtudes intelectuales y la dirección de una voluntad constante capaz de vislumbrar -en la medida de lo posible- aquel propósito que vivifique el sentido de la investigación y sostenga el camino a desandar.

En la Antigua Grecia (Loizaga, 1990) los atenienses utilizaban la palabra “entusiasmo” que significaba la disposición para estar fuera de sí, esto es entusiasmarse ante la perspectiva de que la existencia humana no es pura contingencia sino que tiene un sentido no por oculto imposible de imaginar.

Al calor del entusiasmo, el presente trabajo ha atravesado diferentes momentos a lo largo de los años luego de cumplimentar la última obligación académica en 2018. La vida profesional también ha sufrido cambios radicales; allá a lo lejos y hace tiempo, ha quedado el desempeño técnico parlamentario en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que difiere del ejercicio actual en la Dirección General de Sumarios de la Procuración de la misma ciudad.

Han sido años de crecimiento y de desarrollo formativo tanto en la Argentina y en el exterior. Las discusiones interdisciplinarias, el intercambio de ideas y la puesta en común de errores y planteos equivocados fueron los nutrientes necesarios para llegar hasta aquí.

Desde los inicios de la investigación damos testimonio de un propósito obstinado que nunca ha mermado en su certeza más íntima; siempre ha estado allí

promoviendo la acción y estimulando la dedicación. Vayan estas líneas preliminares al propósito que ha servido de guía: continuar con la formación inacabada del espíritu donde las preguntas son más importantes que las respuestas, donde el tiempo marca el compás de nuestra existencia y en donde es imperioso ser conscientes de que los finales están hechos de pequeños esfuerzos cotidianos a pesar de las dificultades y los obstáculos que se presentan.

Bajo este impulso, las ideas plasmadas en la tesis apuntan a profundizar los estudios en materia de legislación, principalmente, la necesidad de bosquejar los lineamientos de un modelo de análisis racional del fenómeno legislativo.

En otras palabras, la observancia de criterios racionales legislativos deviene indispensable por varias razones. La primera, el conocimiento fehaciente por parte de la sociedad sobre la labor desarrollada del legislador, representante del pueblo, en el contenido de las leyes; un verdadero control cívico indirecto que propicia mayores niveles de participación ciudadana y mejores mecanismos de transparencia. Segundo, el esquema presentado brinda herramientas analíticas para la evaluación y el estudio específico de una multiplicidad de aspectos que facilitan la comprensión de la práctica legislativa. Y por último, no por ello menos importante, el anhelo y el deseo de alentar nuevas y mejores investigaciones.

Resta agradecer a la familia, a Stella Maris y a Daniela, que sin ellas, nada de esto hubiera sido posible. A la memoria de Lucia y Norberto por haber donado un amor tan prístino que se transforma en luz y protección todos los días. Al Director de la tesis, Carlos Salvadores de Arzuaga, por haber confiado sin conocer, pero sobre todo, por el don de su juicio profesional y la calidez cristiana de su persona.

Sin más delaciones, finalizamos suscribiendo las palabras de la Dra. Irene Intebi utilizadas en los agradecimientos de su libro “Abuso Sexual infantil: en las mejores familias”:

(...) no quiero dejar de agradecer a quienes pusieron piedras en mi camino pues tuvieron el poder de empujarme a profundizar mis conocimientos sobre el tema, de obligarme a buscar argumentos que avalaran mis convicciones, de reafirmar mi rebeldía ante posturas prejuiciosas y cortas de vista. (Intebi, 2019:12)



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

3. Plan de tesis

3.1 Introducción y justificación de la investigación

El ejercicio de la profesión nos ha regalado el honor y la oportunidad a lo largo de cinco años de acompañar un sinnúmero de discusiones parlamentarias y el tratamiento de leyes de gran envergadura; primero, en el trabajo específico y meticuloso llevado a cabo en el ámbito de los despachos legislativos y las comisiones parlamentarias (de asuntos constitucionales y de cultura) en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; más luego, en el recinto asistiendo en las sesiones a algunos diputados locales.

La distancia en el tiempo siempre nos permite ver las cosas desde otra perspectiva, aquella capaz de resignificar lugares, personas, momentos y experiencias. Sin lugar a dudas, el asesoramiento parlamentario ha representado uno de los mayores desafíos que nos ha tocado llevar adelante a nivel personal, académico y profesional. Principalmente, el acercamiento y el contacto directo -comúnmente denominado en la jerga parlamentaria de “primera mano”- que hemos tenido en la participación activa y en el compromiso jurídico respecto a la redacción, modificación, subsanación y eliminación de artículos contemplados en proyectos de ley, resoluciones y/o declaraciones.

Pues bien, aquellos años legislativos han sembrado ciertas inquietudes referidas a problemáticas o desajustes, que en el fragor de la praxis cotidiana, desbordaban la posibilidad de su comprensión; pequeñas y grandes insatisfacciones con el dejo de un sabor amargo producto de discusiones atiborradas de argumentos inconducentes y, generalmente, alejados de la realidad parlamentaria y de la buena técnica legislativa.

Uno de los desajustes más desafiantes tenía lugar en el trabajo técnico de los proyectos de ley en los que era casi imposible arribar a una metodología interpretativa respetuosa de las formas, los principios y las reglas del ordenamiento jurídico vigente; el desconocimiento del marco legal era notorio y las propuestas de conceptos políticos por parte de los asesores, desgraciadamente, desdibujaban el sentido de la labor específica.

Otros problemas, en cambio, respondían a ciertos vicios institucionales parlamentarios como el de resolver en el recinto de sesiones cuestiones técnicas administrativas que podían ser tratadas con mayor antelación y eficiencia en los canales de trabajo correspondientes.

Sin embargo, les debemos a todos aquellos problemas una inmensa gratitud: se han convertido en el motor vital para promover la escritura de la tesis pero máxime nos han mostrado la necesidad de acercarnos a la lectura interdisciplinaria de diversos autores.

Bajo estas condiciones, la dirección de la tesis plantea la necesidad de ofrecer una respuesta a uno de los problemas más relevantes de la práctica legislativa y que, en gran medida, su falta de comprensión entorpece el conocimiento cabal de aquello que justifica la elaboración de la ley, nos referimos al fenómeno de la racionalidad en el marco legislativo.

Aspecto no menor que ha sido invisibilizado al interior de los poderes legislativos gracias al trabajo irreflexivo de institutos de capacitación legislativa que han privilegiado la formación aislada de los procedimientos y la redacción técnica de las normas. En igual sentido, pero fuera de los parlamentos, y particularmente en la Argentina, es preocupante la ausencia de ofertas curriculares en los planes de estudio de

la carrera de abogacía y la escasez de posgrados universitarios¹ que apuesten al desarrollo de especialistas en la materia.

La actualidad indica que la actividad desplegada por los actores legislativos² se encuentra sumida en la repetición de conductas y acciones institucionales desprovista de una pedagogía particular respecto a lo que se hace, por qué se hace y para qué se hace lo que se hace en el quehacer legislativo.

Para abrir camino a nuestras reflexiones, el catedrático español Manuel Atienza señala un aspecto interesante. A lo largo de la historia, los desarrollos y avances en materia de teoría del derecho continental han relegado el estudio específico sobre la cuestión de la racionalidad legislativa. Una de las razones que mayor peso ha gravitado es que desde la Ilustración (luego de la codificación a finales del siglo XVIII) la visión del positivismo jurídico centró sus esfuerzos teóricos exclusivamente en el entendimiento de la aplicación o la interpretación de la norma desatendiendo el análisis detallado de la producción normativa. (Atienza, 2020)

En efecto, plantear las bondades de la racionalidad para con el comportamiento del legislador nos invita a reflexionar no sólo sobre el proceso que da origen a la norma sino también la posibilidad de observar la vinculación entre el derecho y el concepto de racionalidad, es decir, aquella relación de lo jurídico con la idea de razón.

¹ La excepcionalidad a la regla se encuentra dada por la Universidad del Salvador que desde 1994 dicta junto a la colaboración de la Università di Pisa (Italia) la maestría en Ciencia de la Legislación, primer posgrado en la Argentina sobre técnica y ciencia legislativa (http://juri.usal.edu.ar/juri_posgrado-maestria-ciencia-legislacion). También la Universidad de Buenos Aires ofrece la Especialización en Normas Jurídicas (http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/carr_esp_elaboracion_normas.php).

² Lato sensu, aquí entiendo por “actores legislativos” (más allá de la diferenciación de la responsabilidad política y jurídica que compete a cada cual) no sólo quienes ostentan la legitimidad de representar al pueblo, llámese diputados, senadores, legisladores, concejales, sino también los asesores técnicos y el universo administrativo que integra a los Poderes Legislativos.

Bajo esta premisa, en un Congreso de la ciudad de Bolonia, Norberto Bobbio esgrimió un concepto de razón en el derecho sumamente elocuente: “aquella facultad de razonar en las formas más o menos rigurosas de que hacen uso, y no pueden dejar de hacerlo, los jueces y los juristas, los unos para tomar y motivar las decisiones, los otros para proporcionar la más correcta interpretación de las leyes vigentes”.

El autor no conforme con dicha definición, planteó la existencia de dos tipos de razones, una razón legisladora y otra razón que juzga a las que corresponde, sustancialmente, a dos momentos o campos de acción del derecho: a) la razón en sentido fuerte referida a la creación del derecho como la que “crea, descubre o revela el derecho o las reglas que el hombre debe atenerse, propone o impone”; y b) la razón débil con el momento de aplicación, “una vez establecidas las normas, no importa si las mismas han sido puestas por la razón o por una voluntad superior, las aplica al caso en concreto y para aplicarlas se sirve de los procedimientos regulados” (Bobbio, 1984).

Retomando la hipótesis de Atienza, la dogmática positivista extendida por el siglo XIX y el siglo XX nutrió sus aportaciones gracias a la creación de un mito sobre la figura del legislador racional concebido como una divinidad con las siguientes características:

a) imperecedero o inmortal; el legislador racional no puede morir, a pesar de que los legisladores reales sí que mueren; b) único; crea en solitario todas las normas del ordenamiento jurídico; c) consciente; tiene conocimiento directo de todas las normas que ha creado; d) finalista o teleológico; siempre persigue un propósito definido, una vez ha creado la norma; e) omnisciente; conoce todas las circunstancias fácticas que abarcan las normas que dicta; f) omnipotente; su voluntad permanece con vigencia indefinida, a menos que él mismo se

autolímite o la revoque por un acto de voluntad expresa; g) coherente; su voluntad no puede contradecirse consigo misma; h) omnicompreensivo; no deja ninguna situación jurídica sin regular; i) económico; no dicta normas repetidas o redundantes; j) operativo; las normas que dicta siempre son eficaces; k) preciso; su voluntad real tiene una dirección unívoca, con independencia de las imperfecciones del lenguaje que accidentalmente utilice. (Ruiz Sanz, 2007:10).

Por tanto, el marco conceptual de la voluntad del legislador daba creación y fundamento exclusivo-excluyente a la existencia de la ley y reducía la tarea interpretativa del juez a su aplicación mecánica y autentica sin ningún tipo de objeción y sin la posibilidad de introducir modificación alguna en las normas generales. La frase citada hasta el cansancio del barón de Montesquieu ilustra lo expuesto:

podría ocurrir que la ley, que es ciega y clarividente a la vez, fuera, en ciertos casos, demasiado rigurosa. Los jueces de la nación no son, como hemos dicho, más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes. La parte del cuerpo legislativo que considerábamos como tribunal necesario, anteriormente, lo es también, en esta ocasión: a su autoridad suprema corresponde moderar la ley a favor de la propia ley, fallando con menos rigor que ella (Montesquieu, 1984: 112)

De acuerdo a las consideraciones anteriores también resulta oportuno especificar que el fenómeno del protagonismo de la ley y el positivismo jurídico de la Ilustración se encuentran estrechamente ligados a la aparición del Estado Moderno como respuesta europea a las guerras de religión (Véase Schmitt, 1982: 70).

Compartimos la síntesis brillante que el Dr. Eugenio Bulygin ensaya:

lo que llamo aquí "doctrina tradicional" se caracteriza por una tajante distinción entre la creación del derecho por parte del legislador y la aplicación del derecho por los tribunales de justicia. Esta doctrina hunde sus raíces en la Ilustración (con las teorías de la soberanía popular y de la división de poderes), la Revolución Francesa (que intentó poner en práctica las principales ideas de los pensadores de la Ilustración) y la codificación napoleónica que es una consecuencia casi necesaria de la doctrina de división de poderes, doctrina que mantiene su vigencia hasta nuestros días. (Bulygin, 2003:8)

Sin embargo, es indispensable realizar una aclaración pertinente. No es la finalidad de esta tesis profundizar el estudio histórico sobre las causas y los factores que podrían explicar la ausencia de abordajes teóricos sobre el fenómeno de la producción normativa; sino que partimos de aquella idea planteada por Atienza y otros autores (Díez Ripollés, 2017; Marcilla Córdoba, 2005) para retomar la senda de la comprensión de la racionalidad en el marco de la legislación.

Precisamente, nuestro nivel de análisis se inscribe en el estado constitucional de derecho por la existencia de ciertas notas características que marcan una ruptura en la consideración del modelo de estado. La primera, la importancia de la constitución consagrada como el instrumento político por excelencia del ordenamiento jurídico que limita los poderes constituidos, garantiza y reconoce la protección de una carta de derechos fundamentales y somete la validez formal y sustancial del derecho al cumplimiento de sus exigencias. Y la segunda, la constitución ofrece un marco institucional necesario como norma fundamental para la actuación de los actores políticos, la legislación, la jurisprudencia, el estilo doctrinal y las relaciones sociales. (Guastini, 2009)

Advierte Linares Quintana

en su sentido material o específico, el término constitucional califica a un determinado tipo de Estado, que se caracteriza por la idea de un ordenamiento jurídico orientado a la consecución de un fin supremo y último: la garantía de la libertad y la dignidad del hombre en la sociedad. Solamente aquel Estado que posea y aplique una Constitución con un contenido teleológico semejante merece el calificativo de constitucional. (Linares Quintana, 1953)

11

Conforme estos rasgos del estado constitucional de derecho nos avocamos al tratamiento específico de dos conceptos, dos fenómenos trascendentales que estructuran el sistema, el diseño y el funcionamiento del derecho mismo. Nos referimos a la relación entre la legislación y la jurisdicción; dos polos institucionales fundamentales que manifiestan la existencia particular de dos lógicas racionales jurídicas. A saber,

(...) puede observarse que la racionalidad legislativa es sobre todo una racionalidad de fines, orientada hacia el cumplimiento de objetivos, mientras que la racionalidad jurisdiccional es fundamentalmente una racionalidad de carácter formal, dirigida a la resolución normativa de los casos, esto es, conforme a reglas preestablecidas. En otros términos, en nuestros sistemas jurídicos “legislación” y “jurisdicción” se hallan presididas por valores distintos e incluso contrapuestos: eficiencia social, en un caso, y certeza o previsibilidad de las acciones, en el otro. (Marcilla Córdoba, 1999:188)

Desde el Estado moderno hasta nuestros días producto de la codificación napoleónica, el sistema jurídico impone, grosso modo, a los jueces dos exigencias: a) la

obligación de resolver todos los casos conforme al ámbito de su competencia³; y b) la fundamentación de sus resoluciones acorde a normas jurídicas.

Bajo estos principios, la función judicial se encuentra constreñida para con el sistema y la sociedad a dictaminar en el acto jurídico de sus sentencias conforme los hechos probados y la interpretación jurídica del derecho vigente. Precisamente allí, la histórica vinculación del juez con la ley⁴, esto es, con el principio de legalidad, revela la exigencia racional de justificar sus decisiones no sólo en el plano formal (la utilización de razonamientos lógicos correctos) sino también sustancial (el contenido racional) y contextualmente racional (las condiciones contextuales cumplen un papel fundamental como presupuesto para la argumentación escogida por el juez). (Zuleta, 2003)

A pesar de las particularidades de los diseños constitucionales que los Estados han tenido en cuenta para formalizar la actuación de los jueces, la herramienta jurídica del control de constitucionalidad ha asumido el protagonismo de la jurisdicción donde a las claras también localizamos el cumplimiento de observar cierta racionalidad jurídica conforme a las pautas legales que cada sistema constitucional contempla.

En las últimas décadas, especialmente en Latinoamérica, es notoria la participación activa de los jueces en la esfera pública a través de sus decisiones. Alguna doctrina califica de “activísimo judicial”⁵ el comportamiento normativo desmedido ejercido por jueces u órganos de decisión colegiada en los que se evidencian amplios márgenes de discrecionalidad interpretativa en la aplicación de principios, reglas y

³ Ejemplo de ello, es la disposición del Código Civil y Comercial argentino en su Art. 15: “Los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes”.

⁴ Interesante resaltar la actualidad de la vinculación en el estado de derecho constitucional entre el juez y la ley, donde podríamos decir que el juez ya no se encuentra exigido por la ley sino por los principios como herramientas estratégicas para la aplicación de criterios interpretativos que, en muchos casos, se alejan de lo requerido por la ley.

⁵ Para profundizar el tema sobre el activísimo judicial, véase un excelente artículo publicado en la Revista Jurídica de Universidad de San Andrés [Agosto 2015] Número 2 de Fernando R. Racimo “El activismo judicial sus orígenes y su recepción en la doctrina nacional”.

derechos fundamentales recortando y avanzando sobre funciones propias (no delegadas) de los ámbitos legislativos.

Resultaría sumamente inocente afirmar la actualidad de la discusión sobre el rol que ocupa el juez en la sociedad cuando la historia demuestra lo contrario. Pero si cabe dejar en claro que el contenido peyorativo ha ido ganando terreno en el tiempo desde la década del 40' en los Estados Unidos por parte de la Corte Suprema con la teoría de la autorestricción judicial.

No obstante las ideas planteadas sobre la expresión racional de la jurisdicción, la otra potestad, la legislación, en líneas generales, ha quedado asociada al espacio o ámbito institucional parlamentario donde la legitimidad es la categoría analítica que justifica la autoridad y la actividad discrecional del legislador; actividad puramente decisoria, guiada por los intereses y las ideologías, que transforma la política en derecho, supuestamente, exenta de cualquier control racional.

A pesar de lo expuesto, según Niklas Luhmann⁶, el fundamento de la legitimidad ofrece la racionalidad al proceso legislativo. Para otros autores, como Carlos Nino, Habermas, Philip Pettit, Roberto Gargarella, José Luis Martí, la idea de representación se inscribe en el marco de una visión epistémica, dialógica y deliberativa de la democracia articulada con ciertos principios republicanos que traducen la existencia de presupuestos (formales y sustanciales) garantes mínimos de la racionalidad en el control del proceso y la actividad legislativa. En esta línea, Waldron:

La abstracción de la representación implica una forma particularmente apropiada para la creación legislativa, en donde luchamos para la construcción de normas abstractas -abstractas en el sentido de generales -esto es decir no directivas

⁶ Luhmann, Niklas. (2006). El derecho de la sociedad, Editorial Herder.

enfocadas en una persona o situación particular[...] como podría estarlo una decisión judicial, al menos en primera instancia. (Waldron, 2016:136)

Más allá de la tensión estructural sucintamente esbozada entre la legislación y la jurisdicción, y la expresión de sus racionalidades específicas, la investigación de la tesis pretende dentro del campo de análisis del polo legislativo plantear un corrimiento, un desplazamiento del concepto de representación hacia el concepto de racionalidad sin que ello implique invalidar, desacreditar o anular un concepto por el otro, sino todo lo contrario.

Sostenemos que los conceptos de representación y legitimación democrática no son cheques en blanco que la sociedad consigna al legislador para que tome cualquier decisión legislativa sino que la habilitación se encuentra condicionada por requerimientos racionales más allá de la exigencia social que impone el Estado constitucional de derecho.

Por ello, las aportaciones de Manuel Atienza y de Díez Ripollés devienen indispensables a la hora de reflexionar sobre los modelos regulativos legislativos a los efectos de puntualizar dos aspectos: a) los elementos intervinientes en las distintas fases del proceso de elaboración legislativa; y b) cuáles han sido las razones utilizadas por el legislador para crear y justificar la sanción de la norma sin que ello sea considerado una intromisión democrática como bien dice la catedrática de la Universidad de Castilla-Mancha, Gema Marcilla Córdoba.

En otras palabras, hemos de definir al modelo racional legislativo como un esquema conceptual caracterizado por una serie de elementos identificados en el proceso legislativo (los edictos, los destinatarios, el sistema jurídico, los fines y los

valores) que interactúan con la existencia de diferentes niveles de racionalidad presentes en la ley.

Así las cosas, el bosquejo del modelo conforma los lineamientos para sentar las bases de una teoría de la legislación racional que tiene el objetivo de describir, explicar y proponer procedimientos para incrementar los niveles de racionalidad en la legislación. Desde ya no agota las pretensiones de esgrimirse como una teoría completa e integral de la legislación sino que desde los modelos analizados por algunos autores, pretende jerarquizar la función, destacar los beneficios analíticos y apostar por la aplicación de la racionalidad en la legislación.

Respecto al segundo eje de análisis de la investigación articularemos los contenidos del modelo propuesto de racionalidad legislativa en el tratamiento de una ley local sancionada en el año 2003 por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: la ley N° 1.225 sobre violencia laboral en el sector público.

Específicamente, el análisis evalúa los diferentes niveles de racionalidad implicados, sus elementos y aquello que se pone en juego en la dinámica del proceso legislativo sobre un tema tan actual y relevante no sólo para la ciudad de Buenos Aires sino también a nivel regional e internacional como es el abuso, el acoso y la figura del maltrato en el ámbito laboral.

En virtud de lo expuesto, las preguntas que orientan el presente trabajo de investigación son las siguientes: *¿qué es la racionalidad en la legislación y qué criterios sirven de base para pensar un modelo comprensivo de racionalidad legislativa? Y, ¿cómo es posible aplicar el modelo de racionalidad legislativa en el estudio de la ley N° 1.225 sobre violencia laboral en el sector público de la ciudad de Buenos Aires?*