

EVALUACIÓN DEL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PRESTATARIO PARA UN PROYECTO ESPECÍFICO

Borrador - versión preliminar

Evaluación del marco normativo sobre trabajo y las condiciones laborales de Argentina para la propuesta de Proyecto Modernización de la Línea Ferroviaria Metropolitana de Pasajeros Belgrano Sur (P178067)

Esta versión preliminar no incluye los resultados del proceso formal de participación de partes interesadas y, por tanto, será revisada y ajustada a la luz de dichos resultados, una vez que estén disponibles

Borrador - Para Consulta

TABLA DE CONTENIDO

Lista de acrónimos	3
Resumen ejecutivo.....	5
I. Introducción.....	7
II. Actividades del Proyecto, Trabajadores y Riesgos Laborales	9
III. Instituciones relevantes relacionadas con las leyes laborales y la ejecución del Proyecto.....	11
IV. Análisis del Marco Jurídico y la Capacidad de Implementación	15
1. Aspectos Generales.....	15
1.1. Condiciones de trabajo y manejo de relaciones laborales	15
1.2. Protección de la fuerza laboral	20
1.3. Mecanismos de quejas y reclamos	21
2. Aspectos Específicos relacionados con los Potenciales Riesgos Laborales del Proyecto	23
2.1. Salud y Seguridad Ocupacional (SSO)	23
2.2. Igualdad en el acceso al empleo, no discriminación y protección contra el acoso sexual laboral	26
V. Conclusión.....	32
ANEXO 1: Estrategia de participación de las partes interesadas.....	35

Lista de acrónimos

ADIFSE	Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (también conocida como Trenes Argentinos Infraestructura)
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
APDFA	Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos – Administración General de Puertos y Puertos Argentinos
AR\$	Peso argentino
ART	Aseguradoras de Riesgos del Trabajo
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
ATL	Agencia Territorial Local
BM	Banco Mundial
BPII	Buenas Prácticas Internacionales de la Industria
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAMARCO	Cámara Argentina de la Construcción
COPIDIS	Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad
COPRETI	Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CTIO-Género	Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades
CyMAT	Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo
DGPPSE	Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
DGRSS	Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social
EAS	Estándar Ambiental y Social del Banco Mundial
ECETSS	Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad
GCASS	Gerencia de Calidad, Ambiente, Salud y Seguridad
IERIC	Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LCT	Ley de Contrato de Trabajo
LGTBIQ	Lesbiana, Gay, Transgénero/Transexual, Bisexual, Intersex y Queer
MAS	Marco Ambiental y Social del Banco Mundial
MT	Ministerio de Transporte
MTBA	Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PBA	Provincia de Buenos Aires
PCAS	Plan de Compromiso Ambiental y Social del Banco Mundial
PIOD	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
REAS	Resumen del Examen Ambiental y Social
REPSAL	Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales
SECLAS	Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad
SECLO	Servicio de Conciliación Laboral para Conflictos Individuales

SMHST	Servicios de Medicina y de Higiene y Seguridad en el Trabajo
SOFSE	Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado
SRT	Superintendencia de Riesgos del Trabajo
SSO	Salud y Seguridad Ocupacional
UF	Unión Ferroviaria
UOCRA	Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina
UPCN	Unión del Personal Civil de la Nación

Borrador - Para Consulta

Resumen ejecutivo

1. El presente informe ofrece una evaluación preliminar sobre leyes, políticas e instituciones argentinas relativas a “Trabajo y Condiciones Laborales” (EAS 2) para su posible uso en el Proyecto “Modernización del Transporte Ferroviario Metropolitano de Pasajeros de la Línea Belgrano Sur” (P178067). Este proyecto, propuesto para financiación del Banco Mundial, busca modernizar la línea ferroviaria Belgrano Sur con miras a mejorar la confiabilidad y seguridad del servicio, así como la accesibilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, especialmente de la población económicamente vulnerable. La evaluación persigue determinar si el marco laboral argentino, incluyendo la capacidad de implementación de las entidades relevantes, permitiría abordar los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto, así como satisfacer objetivos y requerimientos substancialmente coherentes con los Estándares Ambientales y Sociales (EAS) del BM.

2. Se estima que la fuerza laboral del Proyecto ronde los 1.100 trabajadores directos y contratados, en los términos del EAS2, sean reclutados localmente y se desempeñen en obras civiles y tareas de asistencia técnica. Asimismo, y en vista de la distinta naturaleza de los trabajos a los ellos serán destinados, se anticipan diferentes riesgos e impactos potenciales para dichos trabajadores. Preliminarmente se considera que dichos riesgos e impactos potenciales estarían asociados a la seguridad y salud ocupacional, posibilidad de horas extras sin la debida contabilización y pago, así como potencial riesgo de discriminación y acoso sexual en el ámbito del trabajo. De ahí que éstas sean las áreas de regulación y prácticas laborales que se abordan con mayor detenimiento en este informe. Las entidades ejecutoras del Proyecto y principales empleadoras de trabajadores directos son el Ministerio de Transporte de Nación y ADIFSE, siendo esta última además la principal responsable de los trabajadores contratados para las obras de renovación previstas en el Proyecto.

3. La evaluación preliminar indica que la mayor parte del marco laboral analizado, incluyendo especialmente la capacidad de gestión de las instituciones ejecutoras, son en general congruentes con los objetivos y requerimientos del EAS 2 y con los Convenios fundamentales de la OIT ratificados por Argentina. Esto puede apreciarse en el conjunto de las regulaciones, procedimientos e instituciones existentes en cuanto a condiciones de trabajo, protección y organización de la fuerza laboral, igualdad y no discriminación, salud y seguridad ocupacional que rigen en las áreas relevantes para el Proyecto. Si bien se identifican también ciertas limitaciones regulatorias o de implementación, por ejemplo, en materia de inspección y control de la normativa laboral y de seguridad y salud ocupacional, así como en el abordaje de la violencia y el acoso sexual en el trabajo, la evaluación realizada indica que parte importante de estas limitaciones parecen subsanadas en los sistemas de gestión de las agencias ejecutoras y principales empleadores o responsables de los trabajadores del Proyecto: ADIFSE y el MT, quienes destacan por la alta capacidad de manejo de los riesgos laborales y de SSO asociados al Proyecto.

4. Aun así, la evaluación permite identificar un ámbito específico de divergencia entre la normativa argentina y el EAS 2, lo que se propone abordar mediante una acción correctiva. La brecha que el informe identifica se refiere a la falta de obligatoriedad de contratos por escrito en ciertos casos, lo que no permitiría asegurar a todos los trabajadores del Proyecto recibir información y documentación clara y comprensible sobre sus términos y condiciones de empleo, incluyendo los derechos que les reconoce el marco laboral. Si bien se tiene en cuenta la existencia de un sistema de registro de la relación laboral que requiere entregar una constancia por duplicado al trabajador, en principio éste no parece suficiente para asegurar que los trabajadores reciban, al iniciar la relación, la documentación e información necesaria para satisfacer los objetivos y requerimientos establecidos en el EAS2 sobre este punto, particularmente ante la posible ausencia de contrato escrito.

5. El informe también da cuenta de oportunidades de fortalecimiento del marco del prestatario, que pueden ser abordados mediante medidas de fortalecimiento para una mejor gestión laboral. Los aspectos susceptibles de mejora que identifica esta evaluación incluyen la falta de exigencia legal a los empleadores del sector privado para que implementen protocolos en materia de acoso sexual laboral, y la ausencia de un mecanismo mediante el cual ADIFSE imponga a las contratistas la obligación de contar con sus propios protocolos y medidas efectivas ante situaciones de acoso sexual laboral. También se observa la necesidad de que el MT implemente efectivamente y en el corto plazo el Protocolo sobre acoso sexual adoptado para el ámbito de trabajo del organismo, y que tanto éste como ADIFSE den efectivo cumplimiento a la normativa de inclusión laboral de las personas con discapacidad mediante la aplicación práctica del cupo del 4% fijado por ley. Se considera deseable, además, que en aquellos casos en que la ley no exija un preaviso escrito de cese de empleo, se asegure al menos que los trabajadores reciban una notificación por escrito del término del contrato. El informe propone algunas medidas concretas para abordar las necesidades de fortalecimiento identificadas y promover una mejor gestión de los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto.

6. La evaluación identifica, además, aspectos del marco laboral que necesitan de seguimiento y mayor información a efectos de determinar si requieren de alguna acción correctiva o medida de fortalecimiento en el marco del Proyecto. Estos aspectos se refieren al grado de ocupación de mano de obra mediante las figuras de “locación de obra o servicio” y/o autónomo/monotributista, así como el nivel de acceso a representación sindical u otras modalidades de organización y a negociaciones colectivas por parte de los trabajadores del Proyecto. Asimismo, se establece la necesidad de revisar, tras el proceso de consulta con los actores claves, la existencia de brechas o necesidades específicas de fortalecimiento en relación con la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores del Proyecto, especialmente de aquellos que se desempeñen en las obras de renovación ferroviaria. Si bien este informe preliminar no identifica puntos específicos a abordar en este ámbito, es probable que la consulta a sindicatos o representantes de trabajadores del sector de la construcción pueda aportar antecedentes para una adecuada evaluación de este punto.

7. Si el uso del marco laboral del prestatario fuera aprobado para el Proyecto propuesto, deberán acordarse las acciones correctivas y medidas de fortalecimiento que habrán de incluirse en el Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS) para el Proyecto. En vista de los hallazgos previamente resumidos, así como de aquellos que surjan del proceso de consulta, y para asegurar la debida gestión de los potenciales riesgos laborales del Proyecto, el BM y el prestatario deberán acordar las acciones correctivas y medidas de fortalecimiento necesarias. Estas deberán incorporarse en el PCAS para el Proyecto.

8. La conclusión preliminar del informe es que es probable que el uso del marco laboral analizado permita abordar los potenciales riesgos e impactos del Proyecto, y posibilite que éste logre objetivos substancialmente congruentes con el EAS 2. Debe tenerse en cuenta que el informe que se presenta a continuación descansa principalmente en la revisión documental y en las consultas planteadas a algunas instituciones relevantes y a representantes de los organismos ejecutores del Proyecto. Por lo mismo, la conclusión preliminar de esta evaluación será validada y complementada con los resultados que se obtengan en un proceso amplio e inclusivo de consulta a las partes interesadas y que se detalla a en el anexo de este informe.

I. Introducción

1. **El presente informe ofrece una evaluación de las leyes, políticas e instituciones de Argentina sobre “Trabajo y Condiciones Laborales” (EAS 2) para su posible uso en un Proyecto específico.** El Banco Mundial (BM) se ha comprometido a utilizar y desarrollar los marcos del prestatario para crear capacidad nacional y lograr resultados en materia de desarrollo sustancialmente coherentes con los objetivos y requerimientos de su Marco Ambiental y Social (MAS)¹. En esa línea, este informe presenta una evaluación de una parte del conjunto de políticas, leyes e instituciones del marco social y ambiental de Argentina para determinar si éste podría ser utilizado para manejar los posibles riesgos e impactos laborales de un proyecto de modernización ferroviaria propuesto para financiación del BM. El aspecto del marco del prestatario que se evalúa en el presente informe concierne el Estándar Ambiental y Social 2 (EAS 2) “Trabajo y Condiciones Laborales”, y el proyecto propuesto para el que se analiza su uso es el Proyecto de Modernización del Transporte Ferroviario Metropolitano de Pasajeros de la Línea Belgrano Sur (Proyecto). Este análisis comprende también las normas y procedimientos laborales generados y aplicados por las entidades implicadas en la ejecución de dicho proyecto.

2. **El Proyecto propuesto persigue la modernización de la línea ferroviaria Belgrano Sur, en el suroeste del conurbano del área metropolitana de Buenos Aires.** El Proyecto apunta a mejorar las condiciones de viaje en ferrocarril de los habitantes de las zonas de La Matanza, Merlo y Morón, e integrarlos con otros medios de transporte. Si bien la línea Belgrano Sur ya ha sido objeto de mejoras, se estima que ella requiere intervenciones adicionales para completar el proceso de modernización y responder a importantes desafíos en la operación actual del servicio. Éstos incluyen subutilización, baja frecuencia, deterioro del entorno de las estaciones, conexiones intermodales desaprovechadas y vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, todos los cuales impactan mayormente en la población socioeconómicamente desaventajada. El Proyecto pretende subsanar estas dificultades y potenciar la línea a través de una serie de actividades e intervenciones agrupadas en dos componentes, uno dedicado a diversas obras civiles de renovación, y otro enfocado en el fortalecimiento institucional necesario para asegurar la sostenibilidad del servicio. El proyecto será ejecutado por el Ministerio de Transporte, principalmente a través de ADIFSE (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado).

3. **Se prevé que los trabajadores del Proyecto sean, según la clasificación del EAS2, trabajadores directos y contratados, y se estima que todos sean reclutados localmente.** Los trabajadores directos del Proyecto serán empleados por los organismos ejecutores, mientras que la mayoría de los trabajadores contratados serán empleados por las contratistas que ejecuten las obras de modernización. Los primeros se abocarán principalmente a tareas de planificación, coordinación y fortalecimiento institucional, en tanto la mayor parte de los segundos se desempeñarán en labores propias de la industria de la construcción. Por lo mismo, se identifican riesgos diferenciados para la fuerza laboral del Proyecto, aunque todos ellos con carácter moderado. Como podrá apreciarse más adelante, esta calificación se debe tanto a la naturaleza de los trabajos previstos, como a las características del sistema laboral argentino y, especialmente, a la capacidad de gestión laboral del principal ejecutor del Proyecto, ADIFSE. Los potenciales riesgos e impactos laborales asociados al Proyecto identificados a la fecha se refieren a la salud y seguridad ocupacional (SSO) de los trabajadores, la igualdad y no discriminación en el acceso y condiciones de empleo, incluyendo acoso sexual laboral y la posibilidad de horas extraordinarias sin el debido registro y remuneración. No se

¹ BM, Una visión para el desarrollo sostenible, párrafo 8; Política Ambiental y Social para el Financiamiento de Inversiones, párrafos 23-29.

han identificado riesgos de trabajo infantil o forzado, ni riesgos asociados al desplazamiento de trabajadores.

4. Objetivo y alcance de la evaluación. En la evaluación que se presenta a continuación se analizan y evalúan las políticas, leyes, instituciones y los sistemas de implementación que operan actualmente en Argentina para la identificación, evaluación y gestión de los posibles riesgos e impactos del Proyecto en relación con el trabajo y las condiciones laborales (EAS 2). El principal objetivo de la evaluación consiste en determinar si es probable que el uso de este aspecto del marco social y ambiental del prestatario permitiría abordar adecuadamente los riesgos e impactos del Proyecto propuesto, a fin de lograr objetivos sustancialmente coherentes con los Estándares Ambientales y Sociales (EAS) establecidos en el MAS del Banco.²

5. Puesto que Argentina tiene un régimen federal, esta evaluación considera competencias en materia laboral tanto a nivel nacional como provincial que resultan pertinentes para los trabajadores del Proyecto. La estructura federal argentina conlleva la distribución de competencias en materia laboral entre distintos niveles de jurisdicciones y órganos. Es de notar que mientras el Congreso Nacional (federal) centraliza las funciones legislativas en asuntos de trabajo y seguridad social, las provincias retienen competencias de control y sanción en este ámbito, las cuales coexisten con las facultades de control y sanción que tienen las autoridades nacionales en ciertos ámbitos.³ Para reducir la divergencia entre ambos niveles, el Congreso ha dictado regulaciones consensuadas con las provincias para unificar criterios y soluciones, sobre todo en materia de inspecciones y sanciones administrativas por incumplimiento de la normativa laboral.⁴ Como se explica más abajo (párr. 22), debido a las entidades y territorios implicados en el Proyecto, a nivel provincial resultan relevante las competencias laborales (particularmente de inspección) tanto de la Provincia de Buenos Aires como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

6. Metodología. La evaluación que aquí se presenta se basa en los hallazgos obtenidos a través de una investigación documental sobre el marco laboral argentino liderada por el equipo del BM,⁵ y las consultas sostenidas con diversas partes interesadas.⁶ Entre diciembre de 2021 y el 1 de febrero de 2022, el equipo del BM realizó consultas preliminares con representantes del Ministerio de Transporte, ADIFSE, del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad y del MTEySS. Durante febrero de 2022 y hasta comienzos de marzo se realizarán consultas adicionales con un amplio abanico de partes interesadas, cuyos resultados también se incorporarán al presente informe para validar, corregir o complementar la evaluación preliminar que aquí se presenta.

7. Estructura. El informe comienza con la caracterización del Proyecto, la fuerza laboral destinada a su preparación y ejecución, y la descripción de los posibles riesgos del Proyecto para los trabajadores. En la segunda parte del informe se identifican los actores institucionales más relevantes en el ámbito de las leyes laborales aplicables y en el contexto específico del Proyecto. A continuación, se realiza un

² Véase la Directiva Ambiental y Social del BM para Financiación de Proyectos de Inversión, Sección VI, paras.2 y 3.

³ A modo de ejemplo, ver Ley No. 26940 (destinada a promover el trabajo registrado y reducir la informalidad), que otorga mayores atribuciones al Ministerio del Trabajo de la Nación en materia de fiscalización laboral.

⁴ Ejemplo de ello es la Ley No 25212, Pacto Federal del Trabajo, que establece un régimen general de sanciones por infracciones laborales.

⁵ Esta revisión incluye información aportada por una evaluación sobre el marco ambiental y social argentino recientemente realizada por el equipo del BM con el apoyo de expertos locales contratados a tal efecto.

⁶ Una serie de consultas preliminares, que incluyeron la distribución de cuestionarios, han tenido lugar entre diciembre de 2021 y enero de 2022, principalmente con autoridades del MT, de ADIFSE y del MTEySS. A la fecha de redacción de este informe preliminar, aún quedaban por recibir las respuestas del MTEySS. A comienzos de febrero de 2022 se espera iniciar el proceso de consulta a las partes interesadas sobre la base de la estrategia que se detalla en el anexo de este informe. Todas las consultas referidas aquí se han realizado a distancia, debido el contexto sanitario generado por la pandemia de COVID-19.

análisis del marco jurídico laboral y la capacidad de implementación de Argentina, el cual tiene dos ejes. Primero, el análisis brinda una descripción general de las condiciones laborales y de la protección de los trabajadores en Argentina con miras a contextualizar el sistema laboral jurídico e institucional que opera en el país. En segundo lugar, el análisis se centra en las leyes, las políticas y la capacidad de implementación aplicables a los riesgos específicos del EAS 2 identificados para el Proyecto, tales como medidas en materia de salud y seguridad ocupacional, igualdad de oportunidades y acoso sexual en el trabajo. El informe finaliza con conclusiones y recomendaciones.

8. En el anexo a este informe se presenta la estrategia propuesta para la participación de las partes interesadas. Esta estrategia de participación y consulta tiene la finalidad de compartir y validar las conclusiones obtenidas a partir de esta evaluación.

II. Actividades del Proyecto, Trabajadores y Riesgos Laborales

9. El Proyecto tiene como principal objetivo mejorar la accesibilidad de la población de bajos recursos que se encuentra en el área de influencia de la línea ferroviaria Belgrano Sur, de una manera segura, inclusiva y con baja emisión de carbono. Para ello, se proponen dos grandes líneas de acción: primero, la renovación de la línea Belgrano Sur mediante obras civiles sobre vías, estaciones, cerramientos perimetrales, pasos a distinto nivel y electrificación, entre otras (componente 1). La segunda línea de acción del Proyecto se encamina al fortalecimiento institucional para el desarrollo de estudios y capacidades que sirvan a la sostenibilidad del sistema ferroviario (componente 2). El Proyecto contempla un diseño inclusivo desde el punto de vista de género y la discapacidad y con enfoque de resiliencia climática. La implementación global de las actividades del Proyecto estará a cargo del Ministerio de Transporte de Nación, a través de sus distintas unidades técnicas y administrativas; en tanto ADIFSE (Sociedad del Estado que administra la infraestructura ferroviaria) estará a cargo de la ejecución de las obras civiles que conforman el componente 1. La Operadora Ferroviaria del Estado (SOFSE) será, por su parte, quién gestione el servicio de la línea Belgrano Sur, tal como hace actualmente con un gran número de líneas urbanas de pasajeros.

10. Las actividades del Proyecto se organizan a través de dos componentes. El componente 1 supone las siguientes obras y trabajos: 1.1) la renovación de vías entre Tapiales y González Catán y entre Sáenz y Tapiales, y de pasos a nivel, renovación de obras de arte, verificación estructural e hidrológica de puentes y otras obras de ingeniería e instalación de un nuevo sistema de señalización, respaldado por una red de fibra óptica; 1.2) obras de transformación de pasos a nivel tanto vehiculares como peatonales en cruces a distinto nivel y en pasarelas, así como la construcción de nuevos pasos a distinto nivel, en caso de ser necesario;; 1.3) renovación de estaciones (con diseño inclusivo desde la perspectiva de género y de discapacidad, y ajustado a estándares de seguridad y resiliencia climática) y de las áreas aledañas, construcción de cerramientos perimetrales, y modernización de los talleres ferroviarios y las playas de estacionamiento en Tapiales; 1.4) la completa electrificación de la línea, incluyendo el montaje y operación de subestaciones, sistemas de tracción y tendido de catenarias, con miras a transitar hacia un servicio con menos emisiones. Este componente también contempla 1.5) actividades de supervisión técnica y ambiental de todas las obras. El Componente 2, por su parte, está destinado a financiar 2.1) actividades para el desarrollo de capital humano, tales como capacitaciones, preparación de material de difusión, adquisición de equipos informáticos y la realización de consultorías individuales; 2.2) actividades de innovación tecnológica para el desarrollo de equipos y material para acciones de mantenimiento y la implementación de modelos operativos, así como la mejora de los procedimientos de gestión de MT, ADIFSE y SOFSE; y 2.3) la realización de estudios técnicos y consultorías para, *inter alia*, preparación de términos de referencia, pliegos licitatorios, planes de gestión ambiental, estudios de viabilidad y de planificación a largo plazo.

11. La preparación y ejecución del Proyecto supondrá trabajos en diversas obras de renovación y asistencia técnica, y la fuerza laboral que los llevará a cabo estará conformada por aproximadamente 1.100 trabajadores directos y contratados, en los términos del EAS2. Dadas las características del Proyecto, los trabajadores empleados se abocarán a la realización de dos tipos de labores, a saber: 1) construcción y otras labores manuales asociadas a las obras de renovación ferroviaria y 2) asistencia técnica (especialmente en planificación y seguimiento) y servicios tecnológicos. Las actividades de carácter técnico serán realizadas por los trabajadores directos, que corresponden, principalmente, a empleados de ADIFSE, del MT (que no sean funcionarios públicos), y de SOFSE, destinados a apoyar la preparación y ejecución del Proyecto. La realización de las obras corresponderá a los trabajadores contratados, esto es, aquellos empleados a través de los contratistas y subcontratistas que se adjudiquen las obras civiles de modernización de la línea Belgrano Sur. Si bien actualmente se estima que la fuerza laboral del Proyecto podría rondar los 1.100 trabajadores, ello será definido con mayor exactitud al término de la preparación del Proyecto. La mayor parte de esta fuerza laboral probablemente esté conformada por los trabajadores contratados de las obras del componente 1. No se prevén trabajadores de proveedores primarios ni trabajadores comunitarios.

12. El Proyecto también será respaldado por funcionarios públicos, quienes quedan sujetos a un régimen laboral diferenciado. Los trabajadores dependientes de la administración pública nacional, provincial o municipal no están sujetos, salvo exclusiones expresas, a la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) que regula el régimen general laboral de los trabajadores dependientes. Los funcionarios públicos se rigen, en cambio, por la ley marco de regulación del empleo público (Ley No. 25.164). Sin embargo, como se explica más adelante (párr. 41), existen distintas modalidades de empleo en la administración pública, de modo que no todo el personal regulado por la ley marco mencionada tienen la misma categoría. Además, como se explica más adelante, no todas las formas de vinculación con los organismos públicos conllevan relación de empleo con la administración pública. Esto implica que, tratándose del MT, por ejemplo, sólo aquellas personas que no estén regidas por el estatuto de empleo público (i.e. aquellos contratados bajo la LTC o en régimen de prestación de servicios) serán consideradas trabajadores directos del Proyecto. En este sentido, cabe precisar que mientras que gran parte de los trabajadores del Ministerio de Transporte son funcionarios regidos por la ley marco de empleo público, la mayoría del personal de ADIFSE está sujeto a la LCT.

13. Los trabajadores directos estarán mayormente regidos por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), a la vez que la mayor parte de los trabajadores contratados estarán sujetos tanto a la LCT como a la Ley específica sobre construcción. Los empleados de ADIFSE representan la mayor parte de los trabajadores directos y, como se señaló anteriormente, sus relaciones laborales se rigen por la LTC. Los trabajadores contratados para las obras del Componente 1 representan la gran mayoría de trabajadores contratados y estarán sujetos a la Ley aplicable al personal de la construcción (Ley No. 22250) y a la LTC, en lo que esta última sea compatible con dicha normativa. Se anticipa que sólo una proporción menor de trabajadores del Proyecto podría prestar servicios puntuales en forma independiente, bajo los regímenes de prestación de servicios u obra (“monotributistas” o autónomos).⁷

14. La gran mayoría de los trabajadores del Proyecto serán reclutados a nivel local para desempeñar sus labores dentro del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Este Proyecto no requiere la incorporación de mano de obra desde otras provincias del país, por lo cual no se prevé el desplazamiento y llegada de trabajadores hacia el AMBA. Los trabajadores que se desempeñen en las obras de renovación se concentrarán en la zona de influencia de la línea Belgrano Sur, aunque la

⁷ Estimación de ADIFSE, informada en el marco de las consultas preliminares realizadas entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

ubicación exacta de sus puestos de trabajo se definirá durante la ejecución del Proyecto. Se anticipa que estos trabajadores contarán, como los otros trabajadores del Proyecto, con los servicios básicos necesarios tales como comedor, centro de enfermería, baños y otras instalaciones en los sitios de obra. En el caso de los trabajadores que presten servicios de asistencia técnica, si bien es probable que ellos se localicen en el AMBA, también es posible que puedan trabajar en forma remota, en línea con las políticas de prevención de COVID-19 y las regulaciones vigentes sobre teletrabajo.⁸

15. Los posibles riesgos e impactos que se prevén para los trabajadores del Proyecto son moderados y los principales riesgos se refieren a la SSO, especialmente en las obras; horas extras no compensadas; la igualdad de oportunidades y la protección frente al acoso laboral. Se estima que todos los trabajadores del Proyecto están expuestos, en mayor o menor medida, al contagio con virus de COVID-19 y dengue en el ámbito del trabajo. Adicionalmente, los trabajadores de las obras de la línea Belgrano Sur se enfrentan a riesgos propios de su interacción con el medio físico (uso de maquinaria pesada, electricidad, vibración y ruido, trabajo en altura, etc.) y químico (p.ej. exposición a productos tóxicos, inflamables o corrosivos). Para estos trabajadores es posible prever también un potencial riesgo de horas extraordinarias no contabilizadas y por tanto no compensadas. Por otra parte, se estima que todos los trabajadores del proyecto tienen algún grado de exposición a riesgos e impactos asociados a la posible discriminación en el acceso al empleo (especialmente mujeres y otros grupos en situación vulnerable) y al acoso sexual en el trabajo.⁹ Si bien el sector de la construcción está asociado a tasas significativas de informalidad laboral (es decir, trabajo no registrado y consecuente falta de protección social), en el caso específico de este Proyecto y por las razones que se explican más abajo, este riesgo no se considera probable para los trabajadores contratados.

III. Instituciones relevantes relacionadas con las leyes laborales y la ejecución del Proyecto

16. Las instituciones relevantes para esta evaluación corresponden tanto al nivel nacional como provincial y de la CABA, las cuales ejercen sus competencias en los respectivos territorios bajo el principio de coordinación. Como se mencionó anteriormente, las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que integran la Nación argentina, constituyen jurisdicciones autónomas que conviven con el sistema federal de alcance nacional. Las autoridades con competencias en estos distintos niveles operan bajo los principios de coordinación y cooperación.

17. La división y coordinación de competencias en materia laboral se plasma en una serie de convenios, destacando los relativos a inspección y aplicación de sanciones. Al ser la inspección del trabajo una función de cada jurisdicción local (provincia o CABA), cada una de ellas cuenta con su sistema de inspección laboral. Para efectos de asegurar consistencia y cumplimiento con las leyes laborales, se han celebrado acuerdos interinstitucionales como el **Pacto Federal de Trabajo** (Ley Nº 25.212), y el **Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social** (Ley 25.877). El Pacto Federal es el acuerdo marco orientado a la distribución de competencias y atribuciones, especialmente en materia de inspección laboral y aplicación de sanciones. Esto ha permitido la celebración de convenios con las provincias en la materia. Por su parte, el sistema Integral de Inspección del Trabajo está compuesto por las autoridades administrativas del Trabajo y de la Seguridad Social nacional, provinciales y de la CABA. Este sistema establece las facultades que tienen estas autoridades, particularmente las inspecciones laborales, para fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre trabajo y seguridad social en todo el territorio nacional.

⁸ Ver Ley No. 27555, de 30 de julio de 2020 (que regula la modalidad de teletrabajo).

⁹ BM, Informe Conceptual del Resumen del Examen Ambiental y Social (REAS), elaborado/actualizado el 16 de diciembre de 2021.

18. **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del poder ejecutivo de la Nación.** Es la institución responsable de la elaboración, administración y fiscalización de políticas, leyes y acciones en materia laboral, tales como discriminación y violencia en el empleo, medidas de SSO, condiciones de trabajo, negociación colectiva, trabajo forzado e infantil y seguridad social.¹⁰ Su asignación presupuestaria para 2021 es de 1.068.944.694.544 AR\$ (aprox. USD 11,000 m). El Ministerio está compuesto por diversas secretarías, subsecretarías y direcciones técnicas, entre las que destacan, **la Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo, la Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo y la Dirección Nacional de Protección e Igualdad Laboral.** El Ministerio tiene alrededor de 355 inspectores técnicos, quienes realizan tareas de control a nivel nacional.¹¹ Sin embargo, esta competencia de inspección federal es excepcional (puesto que esta función normalmente corresponde al nivel local) y está limitada a ciertas actividades y establecimientos, entre los que se encuentra el sector de transporte de pasajeros.

19. **Las Agencias Territoriales** son las entidades encargadas de coordinar la ejecución de la política del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en las distintas jurisdicciones del país. Desde ellas se realizan también actividades de fiscalización laboral (principalmente respecto del trabajo informal o no registrado), se abordan conflictos laborales y se reciben consultas y denuncias por violencia laboral.

20. **Ministerio del Trabajo del poder ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.** Es la autoridad administrativa a nivel provincial con competencias de elaboración, administración y control de las leyes y políticas laborales en el territorio de la provincia. **La Subsecretaría de la Inspección del Trabajo** es el órgano del ministerio encargado de la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral, incluyendo lo relativo a condiciones de trabajo y de seguridad y salud ocupacional.¹² Su presupuesto para el año 2021 es de AR\$ 2.106.871.000 (aprox. USD 22m) y cuenta con un equipo de 220 inspectores. La inspección del trabajo es una competencia primordialmente local, por lo que el Ministerio provincial ejerce sus funciones sobre un amplio abanico de sectores y actividades, incluyendo la construcción.

21. **Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio de la CABA.** Se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico y Producción del gobierno de la ciudad. Cuenta con una **Dirección General de Protección del Trabajo**, que se encarga de la fiscalización, control y sanción por incumplimientos de la normativa sobre la salud, higiene y seguridad, seguridad social y de las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo dentro de su ámbito territorial.

22. **La normativa y las facultades de los órganos tanto del gobierno central como de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA son relevantes para los distintos trabajadores del Proyecto.** Los trabajadores del Ministerio de Transporte y ADIFSE se encuentran en el ámbito territorial de la CABA. Por su parte, los trabajadores de la construcción contratados para las obras de renovación de la línea Belgrano Sur desempeñarán su labor principalmente en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, pero también en el ámbito de la CABA, donde tendrá lugar la construcción de varios pasos bajo nivel. Esto implica que mientras que la inspección laboral respecto del personal de ADIFSE y del Ministerio del Transporte corresponderá principalmente a los inspectores de la CABA (lugar en el que ambas instituciones están domiciliadas y donde se desempeñan gran parte de sus trabajadores), la inspección de las condiciones y SSO de los trabajadores de las obras de modernización de la línea Belgrano recaerá tanto en las autoridades de la Provincia de Buenos Aires como en las autoridades de la CABA que tengan competencia sobre las obras que se realicen en su ámbito territorial. Como fuera señalado,

¹⁰ Decreto 7/2019, Artículo 23.

¹¹ Ver listado disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/inspectores>.

¹² Véase Anexo II del Decreto 74/2020 de la Provincia de Buenos Aires.

las jurisdicciones locales retienen las principales competencias para la aplicación y fiscalización de la normativa laboral en los respectivos territorios. Sin embargo, la autoridad central laboral no se limita a la función legislativa, sino que también ejerce atribuciones de control en algunos ámbitos relacionados con las condiciones del trabajo.

23. **La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)** es la institución responsable, bajo la órbita del Ministerio de Economía, de la ejecución de la política tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social a nivel nacional. Esto último se lleva a cabo por su Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS), que se encarga de la recaudación y fiscalización (incluso mediante sanciones) de los recursos que financian las prestaciones de la Seguridad Social.

24. **La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)** es un organismo descentralizado bajo el ámbito del Ministerio del Trabajo de la Nación, encargado de la administración de prestaciones de la seguridad social, tales como asignaciones familiares, beneficios de desempleo, pensiones y jubilaciones. Desde 2008 el sistema de seguridad social pasó a estar exclusivamente bajo la administración pública, con lo cual ANSES supervisa la administración de todas las contribuciones al sistema de retiro y pensiones. La Inspección de la Seguridad Social es de competencia federal, bajo la dirección del MTEySS.¹³

25. **Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)**. La SRT (Ley No 24.557) depende del MTEySS, tiene como principal cometido garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la salud y seguridad de los trabajadores a través del control del funcionamiento de las ART, entre otras actividades. Las ART son, por su parte, las empresas privadas contratadas por los empleadores para apoyar en la gestión de riesgos de SSO y proporcionar prestaciones médico-asistenciales y económicas a los trabajadores por accidentes laborales y enfermedades profesionales.¹⁴

26. **Los tribunales de Justicia Laborales a nivel nacional y provincial también se encargan de controlar y asegurar el cumplimiento de la normativa laboral dentro de los respectivos territorios.** La distribución de competencias de los tribunales laborales se determina en función de: (i) el lugar de celebración del contrato; (ii) el domicilio del empleador; o (iii) el lugar de ocurrencia del accidente o enfermedad laboral. Si cualquiera de estas circunstancias tuviera lugar dentro del territorio bajo jurisdicción nacional (esto incluye, principalmente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el asunto recaerá en los tribunales laborales nacionales. En el caso de contratos de consultoría celebrados con ADIFSE, estos probablemente quedarían bajo la jurisdicción de los tribunales federales ordinarios (con sede en la CABA). Si, en cambio, el asunto involucra relaciones de empleo público, la competencia correspondería, en principio, a los tribunales contenciosos administrativos locales.¹⁵ Los tribunales laborales de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, están divididos en varias jurisdicciones, de modo que cada uno de estos tribunales tiene competencia para intervenir en un determinado territorio dentro de la provincia.

27. **Otras instituciones relevantes a nivel nacional incluyen: el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación**, que lidera el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales en materia de género, igualdad y diversidad, incluyendo la discriminación y violencia de

¹³ Esta inspección se realiza a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), una iniciativa conjunta del MTEySS y otras instituciones para combatir el trabajo no registrado e impulsar la afiliación al sistema de la seguridad social.

¹⁴ También existe la posibilidad de que los empleadores se autoaseguren en vez de afiliarse a una ART, pero para ello deben demostrar que cumplen con exigencias técnicas y capacidad suficiente para brindar las prestaciones que establece la ley. Esto tiene que ser autorizado por la SRT.

¹⁵ Véase, a modo de ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Nación sentencias en los casos "Currao" (326:3122), "Muchink" (326:4352) y "Sa" (326:4778).

género en el trabajo. Para ello, entre otras funciones, coordina y colabora con otros ministerios, gobiernos provinciales, la CABA y las municipalidades para asegurar la aplicación de las referidas políticas. **El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)** es un organismo descentralizado, dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus principales cometidos está el impulsar políticas nacionales para combatir toda forma de discriminación, xenofobia y racismo, promover el cumplimiento de la Ley No. 23.592 sobre actos discriminatorios, así como recibir y registrar denuncias sobre discriminación, incluyendo en el ámbito laboral. **La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)** es el principal organismo público dedicado al desarrollo e implementación de políticas de inclusión y promoción de los derechos de las personas con discapacidad. **El Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)**, es entidad pública no estatal sin fines de lucro, regida por el derecho privado y sujeta al control del MTEySS.¹⁶ Sus funciones comprenden actividades de estadística, censo y registro del sector de la construcción (empleadores y empleados) en todo el territorio nacional.

28. Entre otras instituciones relevantes a nivel provincial destacan: Las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), que operan en todas las provincias y en la CABA. Están compuestas por representantes del Estado, del sector empresarial, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil (Creada por la Ley N°13803/08). **El Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad (SECLAS) y la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS)**. Se encargan de diseñar y gestionar políticas y acciones tendientes a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad a nivel de la provincia de Buenos Aires (SECLAS) y de la CABA (COPIDIS). **La Secretaría para la Igualdad de Género de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** es responsable del diseño, coordinación e implementación de las políticas en la materia, en todas las áreas de gobierno. Similar función desempeña el **Ministerio de las Mujeres, Políticas de Géneros y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires**.

29. El Ministerio del Transporte (MT) y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) son las entidades ejecutoras del Proyecto y principales empleadoras de trabajadores directos. El proyecto será ejecutado por el MT a través de (ADIFSE), que será la principal responsable en la materia. También se contempla la ejecución parcial de actividades de fortalecimiento institucional y apoyo en gestión financiera por parte de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DGPPSE), dependiente del MT. ADIFSE y el MT serán, por tanto, las principales empleadoras de trabajadores directos. La Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), es el operador de la línea, de modo que será beneficiario de las mejoras propuestas por el Proyecto. Sin perjuicio de ello, también se prevé que SOFSE apoye con decisiones técnicas y con información para la planificación y seguimiento del Proyecto, por lo que es probable que esta entidad también aporte algunos trabajadores directos del Proyecto.¹⁷

30. ADIFSE y el MT cuentan con departamento de recursos humanos para la adecuada gestión de su personal. ADIFSE cuenta con una Gerencia de Recursos humanos y Relaciones Laborales, la cual se estableció tras un reciente cambio organizacional que elevó el área de recursos humanos a la categoría de gerencia para reforzar la capacidad de gestión integral del personal. Esta gerencia comprende, entre otras, las áreas de (i) administración de personal y liquidación de sueldos; (ii) relaciones laborales, y (iii) salud ocupacional. El Ministerio de Transporte, por su parte, tiene una Dirección General de Recursos Humanos, encargada de la gestión y desarrollo de su personal. La existencia y

¹⁶ El IERIC vino a sustituir al Registro Nacional de la Industria de la Construcción creado por la Ley No. 22.250 sobre Industria de la Construcción. Véase reforma de Ley No. 24.629 y Decreto 1309/1996.

¹⁷ Información confirmada mediante consultas preliminares realizadas por el equipo del BM con representantes de ADIFSE y el MT entre diciembre 2021 y enero de 2022.

funcionamiento de mecanismos internos de reclamo y de sindicatos al interior de estas organizaciones se aborda en los párrafos 46 y ss.

31. Las contratistas y subcontratistas que se adjudiquen las obras de modernización ferroviaria serán los principales empleadores de los trabajadores “contratados” en los términos del EAS 2. La identificación y características específicas de las empresas contratistas y subcontratistas sólo se conocerá tras el inicio de la ejecución del Proyecto, una vez que se adjudiquen los pliegos de licitación de las obras programadas. En cualquier caso, dichas empresas deberán cumplir con los estándares y procedimientos de gestión laboral impuestas por ADIFSE y la legislación vigente, en los términos que se detallan más abajo. En el caso del Proyecto ferroviario de modernización de la línea Mitre, se ha informado la adjudicación a SIEMENS, una gran empresa del sector.

IV. Análisis del Marco Jurídico y la Capacidad de Implementación

1. Aspectos Generales

1.1. Condiciones de trabajo y manejo de relaciones laborales

32. El marco jurídico argentino establece la obligatoriedad de contratos escritos sólo para las contrataciones que no sean por tiempo indeterminado y la entrega de documentación e información limitada al trabajador sobre sus derechos y condiciones laborales, a diferencia del EAS2. De acuerdo a la legislación vigente, los contratos de trabajo por tiempo indeterminado no necesitan ser celebrados por escrito. Sin embargo, el empleador se encuentra obligado a reportar tanto la existencia de dicho contrato como la información relacionada a la autoridad tributaria (AFIP), antes del inicio de actividades, a través de un procedimiento online. Asimismo, el empleador está obligado a entregar al trabajador contratado un comprobante que acredita el cumplimiento de dicha exigencia. Este registro laboral en el “sistema de alta” de la AFIP incluye detalles tales como nombre completo y Código Único de Identificación Laboral del trabajador, ART contratada por el empleador, domicilio de este último, monto de remuneración, convenio colectivo aplicable, categoría y puesto a desempeñar, y fecha de finalización de la relación laboral cuando se trata de contrato a plazo fijo.¹⁸ El sistema informático emite un “acuse de recibo” por duplicado, el cual deberá ser entregado al trabajador al inicio de la relación laboral.¹⁹ Sin embargo, este comprobante parece insuficiente para asegurar que los trabajadores reciban, en línea con el EAS2, información y documentación clara y comprensible acerca de los términos y condiciones del empleo, incluyendo sus derechos relacionados con descansos, horas extras, preaviso de cese de empleo, entre otros. Los contratos fijos y cualquier otro tipo de contrato temporal (incluyendo el contrato eventual), en cambio, deben ser formalizados por escrito e indicar expresamente la justificación de esa modalidad contractual. De lo contrario, el contrato de trabajo se presumirá por tiempo indeterminado (Ley No. 20744 de Contrato de Trabajo, LCT). En la práctica, la mayoría de los contratos laborales en Argentina son por tiempo indeterminado.

33. La preferencia por los contratos por tiempo indeterminado y las consecuencias asociadas a ellos no se traslada, sin embargo, al sector de la construcción, que se caracteriza por la temporalidad de las obras. El ordenamiento jurídico argentino contempla un régimen diferenciado para los empleadores y trabajadores de la construcción, regulado por la Ley No 22250 y los convenios colectivos del sector.²⁰ Este régimen aplica cualquiera sea la modalidad de contratación de los

¹⁸ Resolución General AFIP No. 3399/2012, Artículo 5.

¹⁹ Resolución General AFIP No. 2988/2010, Artículo 21.

²⁰ Este estatuto no aplica al personal de dirección, el administrativo, el técnico, el profesional, el jerárquico y el de supervisión de las obras, ni tampoco a los empleados de organismos del Estado que actúen como constructores de sus propias obras. De ahí que ADIFSE se encuentre excluida de la aplicación de la Ley No. 22.250.

trabajadores dependientes destinados a desempeñarse en las obras, frecuentemente vinculados por contratos a plazo fijo o eventual. Con esta normativa se modifican las formas de cese de empleo y consecuencias previstas en la LCT, a la vez que se establecen exigencias específicas de registro, control y SSO (ver párr. 52). Las relaciones laborales en la construcción no sólo se rigen por la Ley 22250, puesto que una serie de aspectos no regulados en ella continúan bajo el ámbito de aplicación de la LCT. Se espera que las consultas con actores claves permitan determinar si modalidades de trabajo sin relación de dependencia, como la “locación o contrato de obra” y el régimen de autónomo o monotributista,²¹ son habituales en la ejecución de obras como las previstas en el Proyecto y evaluar así su posible incidencia en el mismo.

34. Si bien los contratos de locación de obra y servicio no requieren ser formalizados por escrito, ADIFSE sí celebra por escrito los contratos de este tipo que utiliza para contratar a consultores. Los contratos de locación de obra y servicio son contratos civiles, no laborales, y no están sujetos a formalidades como la escrituración, aunque ello ocurra con frecuencia en la práctica.²² Tampoco aplica en estos contratos la obligación de preaviso (salvo en el caso de servicios continuados por tiempo indeterminado), ni otras obligaciones y derechos propios de la normativa laboral.²³ Sin embargo, en el caso de los contratos de locación de obra o servicio que celebra ADIFSE -típicamente para contratar a consultores- éstos se celebran por escrito, incluyéndose en dicho contrato una serie de información sobre las condiciones y términos del encargo o servicio. Entre ellas se encuentra la obligación del consultor de contar con afiliación a ATR, contrato de seguro que cubra los riesgos de trabajo (accidentes, lesiones), seguro de vida obligatorio y acreditar aportes previsionales y tributarios al día.

35. Todos los empleadores están obligados a registrar a sus trabajadores dependientes en la seguridad social y ante la autoridad tributaria, pero persisten dificultades para reducir la informalidad. Argentina cuenta con un sistema de registro de la relación laboral que contiene una base de datos con toda la información a nivel federal sobre las relaciones empleador-trabajadores.²⁴ Los empleadores están obligados a registrar y afiliar a la seguridad social a sus trabajadores antes de que inicien funciones. Esto es fiscalizado por inspectores de las Agencias Territoriales del MTEySS (con presencia en todo el país) y de la Dirección de Inspección Federal (con jurisdicción en la CABA), quienes coordinan su accionar en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT).²⁵ Las empresas de la industria de la construcción deben registrar a sus trabajadores ante un organismo específico: el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC). Los empleadores con sanciones firmes por incumplir sus obligaciones de registro son incluidos en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). El REPSAL, junto con el Plan

²¹ La “Locación de Obra” o “contrato de obra” es básicamente un tipo de contrato mediante el cual una persona se obliga a ejecutar una obra (material o inmaterial) para otra persona. Aunque tiene naturaleza de contrato civil-comercial, en la práctica ha servido para proveer de empleo en la construcción. Tanto el régimen de autónomo como de monotributo aplica a quienes desempeñan una actividad económica, en forma habitual, pero independiente (sin relación de dependencia; sin contrato de trabajo). El monotributo es el mecanismo que permite a emprendedores que son pequeños contribuyentes cumplir con sus obligaciones tributarias y previsionales de manera simplificada. Por su parte, los autónomos (responsables inscriptos) tienen una facturación mayor a la de los monotributistas y por tanto un régimen tributario distinto, que incluye el pago al valor agregado (IVA).

²² Siguiendo la regulación del Código Civil y Comercial de la Nación, los contratos de locación de obra y servicio son consensuales y no formales. Ver Artículos 969 y 1251 del Código Civil y Comercial de la Nación.

²³ Existe la posibilidad de que un contrato de servicios continuado se entienda celebrado por tiempo indeterminado, por lo que, en caso de terminación, deberá darse “preaviso con razonable anticipación” (Artículo 1279 del Código Civil y Comercial de la Nación). Tanto para el contrato de obra como el de servicio se contempla el derecho a indemnización (por concepto de gastos, trabajo y utilidad) en caso de que el comitente se desista unilateralmente del contrato, aun habiendo comenzado su ejecución (Artículo 1261 del mismo cuerpo legal).

²⁴ Ley de Empleo No 24013, Artículos 18-10; Resoluciones Generales de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) No 1891 (que crea Registro de Altas y Bajas en Materia de la Seguridad Social); No 899/2000 y No 943/2000 (sobre sistema de Clave de Alta Temprana).

²⁵ Para más información, véase <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion/pnrt>.

Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) son las principales medidas implementadas para reducir la informalidad. Sin embargo, la tasa de informalidad del trabajo está en torno al 42,8%²⁶ y un estudio de la OIT sugiere que el impacto positivo que tienen las mencionadas medidas en el corto plazo tiende a diluirse considerablemente en el mediano.²⁷ Si bien el sector de la construcción presenta tasas significativas de trabajo no registrado, ello no ocurre con las grandes empresas de construcción. El sector público, por su parte, es el entorno con menor prevalencia de informalidad laboral.²⁸

36. Se prevé que todos los trabajadores del Proyecto sean debidamente registrados y coticen en la seguridad social, y es probable que la mayoría reciba contratos por escrito. Gran parte de los contratos laborales del proyecto, principalmente de trabajadores “contratados” en los términos del EAS2, serán por tiempo limitado y por tanto tendrán que celebrarse por escrito (i.e. personal contratado para las obras). Adicionalmente, las empresas contratistas y subcontratistas que se adjudiquen las obras civiles del Proyecto estarán obligadas a registrar a sus trabajadores a través del IERIC,²⁹ el cual controla el cumplimiento de la documentación laboral requerida a los empleadores por la Ley No. 22250. Como se indica más adelante, la observancia de éstas y otras obligaciones legales por parte de las contratistas que se adjudiquen las obras del Proyecto será, a su vez, controlada a través del sistema de gestión de contratistas de ADIFSE. Tratándose de trabajadores directos empleados por tiempo indeterminado (mayormente trabajadores de ADIFSE), sus contratos podrían prescindir de formalización por escrito. Sin embargo, estarán igualmente sujetos a todos los derechos y obligaciones establecidos en la LCT, así como a los sistemas de registro y cotizaciones señaladas anteriormente. A todos los trabajadores del Proyecto les son aplicables, además, las regulaciones de condiciones mínimas y derechos que se detallan a continuación.

37. La legislación argentina establece, en consonancia con el EAS2, condiciones mínimas de trabajo y derechos de los trabajadores. La normativa existente regula, entre otros aspectos, el horario de trabajo, salarios y deducciones, horas extraordinarias, indemnizaciones, licencias y beneficios. Los principales derechos reconocidos a los trabajadores incluyen un entorno de trabajo seguro y con medidas de SSO, limitación de horario y pago de horas extraordinarias, salario anual complementario, vacaciones pagadas, licencias pagadas por enfermedad o accidente, licencia por maternidad y otros permisos. Las condiciones y derechos mínimos de los trabajadores se establecen en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT No. 20744, que regula las relaciones laborales en el sector privado),³⁰ complementadas por los convenios colectivos y la normativa sobre seguridad social y riesgos del trabajo. Como se explica más abajo, los trabajadores dependientes del sector público y privado están amparados por un seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades laborales. Adicionalmente,

²⁶ Cifra de la Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS) de 2018 (la más reciente actualmente disponible). Ver informe, p. 23.

²⁷ Lucas Ronconi y Moira Ohaco, *Incidencia de las inspecciones y las sanciones laborales sobre el empleo registrado*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2018, pp. 37-38.

²⁸ ECETSS, supra n. 26, pp. 25-26. La alta informalidad en la construcción se refiere sólo a los pequeños empleadores (con hasta 5 ocupados). Las tasas de informalidad en el país son inversamente proporcionales al tamaño de las empresas. Además, en la construcción, el 74,2% de los asalariados no registrados se concentra en unidades productivas informales, es decir, donde a ninguno de sus trabajadores les realizan las cotizaciones respectivas. El sector de la administración pública, por su parte, es el que presenta la tasa más baja de informalidad entre todas las ramas de actividades.

²⁹ El Departamento de Registración del IERIC inscribe a las empresas y a los trabajadores de la construcción, así como las declaraciones de inicio de obras, generando un registro completo de empleadores y trabajadores del sector. Quienes contraten o subcontraten los servicios de contratistas o subcontratistas de la construcción están obligados a exigir la constancia del registro de los trabajadores, siendo solidariamente responsables del incumplimiento de estas obligaciones. Véase Artículo 32 de la Ley No. 22250.

³⁰ Véase Ley No. 20744 y sus modificatorias, incluida la Ley No. 26.911 de 2013.

regulaciones específicas aplican a ciertas categorías de trabajadores, como es el caso de aquellos que trabajan en forma remota y de los trabajadores de la construcción.³¹

38. La ley requiere que empleadores exijan a contratistas y subcontratistas el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social y ADIFSE ha implementado procedimientos específicos para llevar a cabo dicha obligación. Los empleadores principales deben controlar que contratistas y subcontratistas cumplan con las obligaciones de, *inter alia*, registro, remuneraciones y cotizaciones establecidas por ley, siendo solidariamente responsables de su incumplimiento.³² Desde el año 2018, ADIFSE dispone de una plataforma digital que permite el control de contratistas, desde donde se habilita el ingreso y permanencia del personal en los proyectos.³³ Esto permite el control documental de cumplimiento con el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) de los trabajadores, apertura de cuenta corriente; convenio colectivo de trabajo; póliza y certificado de cobertura de ART, pago de remuneraciones y liquidaciones, póliza y certificado de cobertura de seguro de vida obligatorio; constancia de inscripción en el IERIC (registro propio de la construcción) y Libreta de Fondo de Desempleo, entre otros. Este sistema también comprende la documentación adicional controlada por parte de ADIFSE sobre SSO, vehículos y maquinarias (ver también párr. 55 y 57). Además, debe precisarse que los empleadores incluidos en el REPSAL están inhabilitados para contratar con la administración pública mientras permanezcan en dicho registro.³⁴

39. En consonancia con el EAS2, los trabajadores dependientes regidos por la LCT tienen derecho a un preaviso escrito de cese de empleo y a pagos por cesantía y a indemnización, según corresponda. La LCT establece que los empleadores deben notificar previamente y por escrito del cese de empleo a sus trabajadores, sean contratados por tiempo indeterminado o por plazo fijo (salvo que este último sea inferior a un mes). Dicha notificación puede ir desde los 15 días hasta los 2 meses de antelación, según el tiempo de antigüedad del trabajador y tipo de contrato.³⁵ De lo contrario, deberá pagarse una indemnización equivalente al salario que hubiese percibido el trabajador en esos períodos o, en el caso de los contratos a plazo fijo, éste se entenderá convertido en plazo indeterminado. También se establece el derecho a indemnización en caso de despidos injustificados³⁶ y un pago mensual por desempleo cuando el cese de la relación no es imputable al trabajador. Los contratos eventuales, sin embargo, no están sujetos a la obligación de preaviso. La propia ley los exime de esa exigencia.³⁷ De manera similar, los trabajadores del sector de la construcción, están sujetos a un régimen específico en esta materia.

40. Dada la naturaleza de los contratos laborales en la construcción, la ley prevé consecuencias distintas para el cese de la relación, particularmente en materia de indemnizaciones y preaviso. La ley No. 22250 (específica para la construcción) establece un fondo de cese laboral basado en contribuciones del empleador por un 12% del salario bruto del trabajador durante el primer año, y por un 8% en los siguientes períodos. Este fondo de cese laboral reemplaza a las indemnizaciones por antigüedad y por preaviso mencionadas arriba. El ordenamiento argentino justifica esta particularidad

³¹ El régimen de los trabajadores de la construcción se analiza en los siguientes párrafos. Sobre trabajo remoto, ver Resolución 2020-207-APN-MT (fomenta el teletrabajo para trabajadores del sector público nacional); Ley No. 27555, de 30 de julio de 2020, que regula la modalidad de teletrabajo, y SRT, Resolución No. 21/20 (obliga a los empleadores a informar a la ART el domicilio particular desde donde se autoriza al trabajador a realizar sus labores y la frecuencia).

³² Véase Artículo 30 de Ley No. 20744 (Ley de Contrato de Trabajo).

³³ <https://certronic.io/site/>. El servicio de esta plataforma es brindado por una empresa privada (miembro de BDO International Limited).

³⁴ Artículo 28 del Decreto delegado No 1023/2001 (Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional), modificado por la Ley No. 26940.

³⁵ LCT, Ley No. 20744, Artículos 94, 231-232 y 235.

³⁶ LCT, Ley No. 20744, Artículo 245.

³⁷ Ley No. 24013, Artículo 73.

en atención a que los contratos de los trabajadores de la construcción, por su propia naturaleza, no están destinados a extenderse en el tiempo. Por la misma razón, para la industria de la construcción, la ley no exige un preaviso, sino sólo que la rescisión (término del empleo) sea comunicada “de forma fehaciente” tanto por el empleador como por el trabajador.³⁸ Esta exigencia supone que exista justificante de dicha comunicación y de su recepción por el destinatario, por lo que en la práctica esta notificación normalmente deberá realizarse por telegrama, nota o carta con acuse de recibo. Desde ese momento, y cualquiera sea la causa del término de la relación, el trabajador tiene derecho a disponer del dinero acumulado en el fondo, así como de su “Libreta de Aportes”³⁹ (actualmente digital) en la que deben constar los depósitos correspondientes. Si el empleador incumple con su obligación de efectuar los aportes o entregar la libreta, se genera derecho a indemnización.⁴⁰ Se prevé que el régimen aquí descrito sea aplicable a los trabajadores de las obras del componente 1 del Proyecto.

41. Los funcionarios de la administración pública a nivel nacional y provincial se rigen por un estatuto específico. En el ámbito nacional, la relación de empleo público está regulada por la Ley No 25164 (Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional), que aplica tanto a los funcionarios públicos de carrera (régimen de estabilidad) como a aquellos contratados por un término específico para la prestación de servicios de carácter transitorio que no pueden ser cubiertos por personal de planta. Sin embargo, existen diferencias importantes en las condiciones de trabajo de ambas categorías de empleados. En particular, sólo los funcionarios de carrera gozan de inamovilidad. Por otro lado, la misma ley regula al personal de gabinete de las autoridades superiores, cuya designación y destitución depende de dichas autoridades. De manera similar, la normativa sobre relaciones laborales en el ámbito público de la CABA y de la provincia de Buenos Aires, regulan la situación de los empleados que gozan de inamovilidad (personal de planta); de quienes ingresan a la administración por un período de tiempo determinado (transitorios y contratados); y de aquellos que pueden ser removidos de sus cargos en cualquier momento (personal de gabinete y secretarios privados).⁴¹ Existen, sin embargo, otras formas de vinculación con la administración pública, tales como contratos temporales regidos por la LCT y contratación bajo régimen de locación de servicios personales (autónomos, Decreto No 1.109/17).⁴² El personal del MT que estuviera en estas categorías y que sea destinado a apoyar el Proyecto es considerado trabajador directo y no funcionario público, desde la perspectiva del EAS2.

42. El marco argentino protege el derecho de los trabajadores a sindicarse y negociar colectivamente, pero restringe considerablemente el otorgamiento de personería gremial y los derechos que ésta conlleva. Según la ley No. 23551, los trabajadores pueden formar sindicatos y unirse a ellos libremente.⁴³ Los sindicatos adquieren estatus legal con su sola inscripción ante el MTEySS, lo que les otorga algunos derechos. Sin embargo, el pleno disfrute de todos los derechos colectivos está asociado a la “personería gremial”, un estatus que sólo es concedido al sindicato con

³⁸ Ley No. 22250 (régimen legal de trabajo para el personal de la industria de la construcción), Artículo 17.

³⁹ La libreta es un documento obligatorio, expedido por el Registro Nacional de la Industria de la Construcción (IERIC). Además de los aportes mencionados, en ella deben constar la identidad y domicilio del trabajador; su inscripción ante el IERIC, así como las anotaciones de los contratos laborales que ha tenido el trabajador.

⁴⁰ Ley No. 22250, Artículo 18 (la ley establece un plazo de 48 horas a contar del cese de la relación para que el empleador entregue al trabajador la libreta de aportes con la constancia de los depósitos).

⁴¹ Ley No. 471 (CABA) y Ley No. 10430 (provincia de Buenos Aires). En el ámbito municipal de la provincia de Buenos Aires, las relaciones de empleo público están reguladas por la Ley No. 14656 (Estatuto para el personal de las Municipalidades).

⁴² Este último está destinado a la prestación de servicios especializados, técnicos o profesionales. El contenido de estos contratos está regulado por el Decreto No 1.109/17.

⁴³ Los sindicatos pueden operar en distintos niveles, agrupando a trabajadores de la misma (i) actividad; (ii) categoría profesional; y (iii) empresa. También pueden constituir federaciones (agrupación de sindicatos) y confederaciones (agrupaciones de federaciones).

más afiliados dentro de su ámbito o categoría. Sólo los sindicatos con personería pueden celebrar convenios colectivos, los cuales vinculan a todos los trabajadores y empleadores del sector.⁴⁴ Asimismo, únicamente los representantes de dichas asociaciones gozan de protección especial contra el despido y otras garantías.⁴⁵ Tanto estas restricciones, como las excesivas dilaciones de los procedimientos para obtener la inscripción o personería, han sido materia de preocupación de la OIT.⁴⁶ Los sindicatos con personería son activos y tienen una fuerte capacidad de negociación. El sector público, la industria y el transporte están entre los ámbitos con las tasas más altas de sindicalización.⁴⁷

43. Es probable que gran parte de los trabajadores del Proyecto tengan representación sindical. En el ámbito de ADIFSE operan los sindicatos Unión Ferroviaria (UF) y la Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos – Administración General de Puertos y Puertos Argentinos (APDFA). En la órbita del MT destacan los sindicatos ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) y UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación). Tratándose de los trabajadores de las obras del Proyecto, es probable que puedan ser representados por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA). Se espera que las consultas públicas aporten mayores antecedentes sobre la capacidad de organización y representatividad que podrían tener los trabajadores del Proyecto.

1.2. Protección de la fuerza laboral

44. El marco jurídico e institucional argentino para combatir el trabajo infantil y forzado es en gran medida congruente con el EAS 2. En Argentina, la edad mínima para trabajar es de 16 años, sujeto a ciertas restricciones de jornada, descanso y otros.⁴⁸ En ningún caso pueden los menores de 18 años desempeñarse en labores peligrosas. Excepcionalmente, los menores sobre 14 años tienen permitido trabajar en empresas de sus padres o guardianes, siempre que se cumplan una serie de requisitos de horario, actividad y escolarización.⁴⁹ La infracción de estas normas también constituye delito, por lo que el control en este ámbito no sólo lo realizan las autoridades laborales a nivel provincial y nacional, sino también varias otras instituciones abocadas al combate del trabajo infantil, trabajo forzado y la trata de personas.⁵⁰ De acuerdo a un estudio de 2020, el país ha hecho avances significativos para eliminar el trabajo infantil, aunque los datos actualizados de fiscalización no suelen ser publicados.⁵¹ El trabajo forzado se aborda desde la persecución penal y la prevención de la trata, que cuenta con un

⁴⁴ Ley No. 23551 (Ley de Asociaciones Sindicales), Artículos 28-30. Sobre los efectos de los convenios colectivos, véase la ley No. 14250 (sobre Convenciones Colectivas de Trabajo). La retención en nómina de las cuotas sindicales tampoco está permitida a las asociaciones meramente inscritas, sino sólo a aquellas con personería.

⁴⁵ Ley No. 23551 (Ley de Asociaciones Sindicales), Artículos 48 y 52; y Decreto Reglamentario No. 467/88.

⁴⁶ Ver observaciones a los Artículos 2, 3 y 6 del Convenio OIT No 87, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4057509. Si bien la OIT admite que el otorgamiento de personería gremial al sindicato considerado más representativo dentro de su ámbito pueda conllevar ciertas prioridades en su favor (e.g. en las negociaciones colectivas, en las consultas con las autoridades, o en la designación de delegados) cuestiona que se prive a los demás sindicatos (inscritos, pero sin personería) de los demás derechos garantizados por la constitución y los tratados internacionales. Con respecto a las dilaciones injustificadas, la OIT observa demoras de hasta más de 15 años en tramitar las solicitudes de inscripción y personería.

⁴⁷ Tomada, C., *et. al.*, Radiografía de la sindicalización en Argentina, Informe de la Universidad de San Martín (octubre 2018), pp. 12 y 19.

⁴⁸ Ley No. 20.744, Artículos 32,187-188, 190-191, y Ley No. Ley 26.390.

⁴⁹ Ley No. 20.744, Artículo 189 bis.

⁵⁰ Entre ellas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (línea directa para denuncias de trabajo infantil y forzado); la Procuración General de la Nación, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, la Oficina Nacional de Migración; y el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (creado por la Ley 26.842/2012), que coordina la acción interinstitucional de prevención, sanción y asistencia en materia de trata de personas.

⁵¹ Ver informe del Departamento del Trabajo de Estado Unidos (US Department of Labor) 2020, disponible en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/argentina>

plan nacional 2020-22, legislación, instituciones y canales de denuncia especializados.⁵² Las áreas para las que se ha reportado riesgo de trabajo infantil y forzado no están entre las actividades del Proyecto de modernización de la línea Belgrano Sur.

1.3. Mecanismos de quejas y reclamos

45. Aunque la legislación no obliga a los empleadores a implementar mecanismos internos de reclamo, existen varios canales de denuncias accesibles fuera de la empresa. Si bien se promueve la existencia de canales internos de denuncia en el marco de la ley de responsabilidad penal empresarial,⁵³ el marco argentino no impone una obligación a este respecto. No obstante, los trabajadores pueden presentar quejas y reclamos ante los delegados y comités sindicales; ante las oficinas de los ministerios del trabajo y de la inspección del trabajo a nivel nacional, de la provincia de Buenos Aires y la CABA, así como ante la SRT. Los canales dispuestos por estas autoridades incluyen teléfonos, email, atención personal y un servicio de conciliación laboral para conflictos individuales (SEClo).⁵⁴ También es posible acudir a los tribunales laborales (de jurisdicción nacional o provincial, según el caso) durante la relación laboral o cuando ésta ha terminado. En casos de discriminación y violencia laboral, también se puede acudir al INADI. Estos canales de denuncia y reclamos establecidos por la normativa laboral aplican a todos los trabajadores del Proyecto.

46. ADIFSE cuenta con un mecanismo interno de fácil acceso para las quejas y reclamos de los trabajadores, el cual ha hecho extensivo a contratistas, subcontratistas y proveedores. ADIFSE ha implementado un Programa de Integridad, en línea con el incentivo creado por la ley de responsabilidad penal empresarial mencionado arriba, y un Código de Conducta. En este marco, ha establecido una “línea transparente” con tres canales confidenciales y seguros para recibir quejas o reclamos: i) por teléfono, dejando un mensaje o fax; ii) mediante un formulario online o email; o bien iii) personalmente o por carta.⁵⁵ Su Código define además la estructura interna del personal al que pueden reportarse incumplimientos y malas conductas, que incluye jefaturas, recursos humanos y el responsable de ética y transparencia, a la vez que especifica las sanciones aplicables.⁵⁶ A esto se suma un compromiso de “cero represalias”, conforme al cual las amenazas, el acoso o la discriminación a los denunciantes están sujetos a sanciones. El Código de Conducta de ADIFSE aplica también a contratistas, subcontratistas y proveedores, lo que es reforzado con un Código de Conducta específico para Terceras Partes.⁵⁷ Se prevé, por tanto, que los trabajadores de contratistas y subcontratistas tengan acceso al mecanismo de “línea transparente” descrito arriba.

⁵² Véase Leyes No 26.364 y modificatoria No. 26.842 (Prevención y sanción de la trata y asistencia a sus víctimas); Código Penal (Art. 145 bis), y acciones y miembros del Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y Explotación de Personas y para la protección y asistencia a sus víctimas.

⁵³ Ley No 27401, Artículos 22-23 (que promueve la adopción de “Programas de Integridad”).

⁵⁴ El Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria es una instancia obligatoria previa al inicio de una demanda judicial laboral. Está en la órbita del MTEySS (con competencia nacional) de modo que opera principalmente para conflictos que involucran empresas domiciliadas en la CABA.

⁵⁵ Código de Conducta de Trenes Argentinos Infraestructura, p. 10, documento disponible en:

<https://drive.google.com/file/d/1Lt9IL3409hwOmXQ8dUEfvdxoV5PS8eM/view>.

⁵⁶ Ibidem, p. 12. Las sanciones aplicables son en conformidad con la Ley de Contrato de Trabajo (y van desde un llamado de atención hasta el despido con causa, en los casos más graves). Además de sanciones por infracción, se contempla el ajuste de políticas y los procedimientos que sirvan para evitar la repetición de la conducta, así como el aumento de auditorías y supervisiones.

⁵⁷ Ibidem, pp. 8 y 18. La adhesión al Código será requisito de admisibilidad para que los potenciales proveedores y contratistas sean admitidos como oferentes en los procesos de selección para la contratación de obras, suministros y/o servicios. Para estos efectos, ADIFSE dispone además de un Código de Conducta para Terceras Partes. Ver <https://drive.google.com/file/d/133J1z-NuxLDPeXzEzVe1aIG3-0MMn8Ky/view>.

47. El Ministerio de Transporte y SOFSE también cuentan con mecanismos internos de reclamo, incluyendo canales para abordar situaciones de violencia y acoso sexual, a lo cual se sumará el mecanismo de reclamos del Proyecto. El MT y SOFSE cuentan con una línea transparente similar a la de ADIFSE, que opera por vía telefónica, a través de un formulario web y por email.⁵⁸ Además, el MT a través de la Subsecretaría de Gestión Administrativa, ha implementado un sistema de denuncias de actos de corrupción mediante formularios web, el cual admite denuncias anónimas.⁵⁹ Tanto el MT como SOFSE cuentan también con mecanismos para abordar situaciones de violencia y acoso sexual, como se detalla en el párr. 65 más abajo. Se espera que el proceso de consultas públicas descrito en el anexo 1 de este informe aporte mayores antecedentes sobre el funcionamiento y efectividad de estos mecanismos de reclamos. Por su parte, el Proyecto contempla un mecanismo de quejas y reclamos que estará disponible para todos los trabajadores del Proyecto. Un mecanismo similar ya ha sido implementado en el marco del Proyecto ferroviario de la línea Mitre (financiado por el BM),⁶⁰ por lo que esta experiencia ayudará al buen funcionamiento del mecanismo de quejas del Proyecto propuesto.

48. El cumplimiento de la normativa laboral, incluyendo las materias de SSO y discriminación laboral, es fiscalizado por las inspecciones del trabajo, las cuales no siempre cuentan con suficiente capacidad y dotación. El Comité OIT que supervisa la observancia del Convenio No. 81 sobre Inspección Laboral ha manifestado su preocupación por deficiencias asociadas a falta de estabilidad en el cargo de una parte del cuerpo de inspectores laborales, lo cual compromete la independencia con la que deben contar para actuar con independencia y exentos de presiones indebidas.⁶¹ En la última década organizaciones de trabajadores también plantearon a la OIT problemas relacionados con la insuficiente dotación de inspectores en relación a número de empresas y trabajadores, y falta de recursos para llevar a cabo su labor de inspección.⁶²

49. En el ámbito de ADIFSE, el cumplimiento de la normativa laboral y del Código de Conducta es regularmente supervisado tanto respecto de su personal como de los trabajadores de contratistas y subcontratistas. ADIFSE ha implementado un sistema de control interno y de gestión de riesgos a través de diversas herramientas y procesos coordinados, tanto desde recursos humanos como desde la GCAAS.⁶³ Adicionalmente, como se señaló arriba, el cumplimiento de la normativa laboral, incluyendo SSO, igualdad y protección contra el acoso sexual, es exigido por el Código aplicable a terceras partes. ADIFSE puede solicitar a sus terceras partes la verificación del cumplimiento de lo establecido en dicho Código a través de encuestas, evaluaciones a terceros o auditorías en sus operaciones. Asimismo, y sobre todo para efectos de inspeccionar las condiciones de SSO de los trabajadores, ADIFSE designa personal en las obras en ejecución para actividades de seguimiento y monitoreo.⁶⁴ Las inspecciones de SSO se abordan también más adelante, en los párrafos 57 y 59.

⁵⁸ Ver <https://www.argentina.gob.ar/transporte/trenes-argentinos/transparencia/otra-informacion-relevante/programa-de-integridadlineatransparente>.

⁵⁹ Ver <https://www.argentina.gob.ar/transporte/politica-antisoborno/formularios>.

⁶⁰ Proyecto Modernización del Transporte Ferroviario de Pasajeros en Buenos Aires - Línea Mitre, información disponible en <https://servicios.adifse.com.ar/cprm/>.

⁶¹ Ver OIT, Observaciones de la CEACR relativas al Convenio No 81, adoptadas en 2016 (las más recientes), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3300092:NO

⁶² Ver OIT, Observaciones de la CEACR relativas al Convenio No. 81, adoptadas en 2012, disponibles en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3086856.

⁶³ Se espera que el proceso de consulta con personal de ADIFSE y sindicatos aporte mayores antecedentes sobre la frecuencia y eficacia de la supervisión y gestión que se realiza internamente.

⁶⁴ Información aportada por representantes de ADIFSE en el marco de consultas preliminares realizadas por el equipo del BM entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

2. Aspectos Específicos relacionados con los Potenciales Riesgos Laborales del Proyecto

2.1. Salud y Seguridad Ocupacional (SSO)

50. Argentina ha establecido una serie de normas y procedimientos para garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable en consonancia con los requisitos del EAS2 y las buenas prácticas internacionales de la industria (BPII). La Ley No. 19587 sobre higiene y seguridad en el trabajo impone a los empleadores una serie de requisitos para identificar, prevenir y mitigar riesgos y proteger la integridad personal de los trabajadores, incluyendo conservación de instalaciones y maquinaria, entrega de equipos de protección, capacitaciones sobre medidas de SSO, instalaciones sanitarias y de descanso adecuadas, controles médicos preventivos y periódicos y el deber de reportar e investigar los accidentes y enfermedades laborales. Además, los empleadores tienen la obligación, salvo excepciones no relevantes a efectos de la presente evaluación, de establecer Servicios de Medicina y de Higiene y Seguridad en el trabajo (SMHST), los cuales realizan funciones principalmente preventivas.⁶⁵ Asimismo, se impone la obligación de contratar un seguro para reparar las consecuencias de accidentes y enfermedades ocupacionales que puedan afectar a sus trabajadores dependientes (Ley No. 24557 sobre Riesgos del Trabajo). Estas obligaciones mínimas sobre SSO rigen para todos los lugares de trabajo, cualquiera sea el sector o tipo de actividad, aunque existen ciertos sectores para los que rigen exigencias específicas, como es el caso de la construcción. Esto último se desarrolla en los párrafos siguientes.

51. El sistema de gestión de la SSO que establece la normativa argentina descansa en los servicios de medicina, de higiene y seguridad en el trabajo (SMHST), las ART y el seguro contra riesgos del trabajo. Los servicios de medicina ocupacional son responsables de elaborar un programa de medicina del trabajo, un manual de procedimientos y vigilancia médica, mantener un registro de accidentes y enfermedades ocupacionales, brindar educación sanitaria y primeros auxilios, entre otras funciones. Los servicios de higiene y seguridad en el trabajo son, por su parte, los encargados de desarrollar un programa de higiene y seguridad para la prevención de riesgos. Esto incluye, *inter alia*, normas y manuales sobre SSO, planes y procedimientos de preparación ante emergencia, capacitación y evaluación de cumplimiento de exigencias de SSO (según mapa de riesgos del establecimiento).⁶⁶ Los empleadores pueden implementar estos servicios por su cuenta, a través de terceros o contratándolos con su aseguradora (ART). Ambos servicios tienen también funciones conjuntas, deben estar integrados por profesionales y actuar coordinadamente con las ART. Asimismo, a través de las ART, los empleadores aseguran a sus trabajadores prestaciones por enfermedad, accidente (incapacidad temporal y permanente) y muerte con motivo u ocasión del trabajo.⁶⁷

52. El marco argentino establece exigencias adicionales específicas para la identificación, evaluación y mitigación de riesgos e impactos de SSO para los trabajadores de la construcción. La normativa del sector regula aspectos tales como las condiciones del lugar donde se lleva a cabo la obra, manipulación de material y maquinaria, transporte, vestuario, protección personal, protección contra caída de objetos y personas, entre otras exigencias.⁶⁸ La implementación de la política de SSO para prevenir estos riesgos en la construcción está a cargo de los Servicios de Medicina del Trabajo y de Higiene y Seguridad en el Trabajo descritos anteriormente. Las empresas que realizan obras de

⁶⁵ Ver Decreto No. 1338/96 y Resolución SRT No. 905/2015.

⁶⁶ Ver Resolución SRT No. 905/2015 (que establece las funciones individuales y conjuntas de ambos servicios).

⁶⁷ Ley No. 24.557 sobre Riesgos del Trabajo. Este seguro es obligatorio para los trabajadores del sector público de todos los niveles de gobierno y para los trabajadores dependientes regidos por la LCT (sector privado).

⁶⁸ Decreto No. 911/96; Resoluciones 51/1997; 319/1999; 559/2009 y 363/2016 de la SRT. No obstante, Argentina no ha ratificado la Convención de la OIT No. 167 sobre seguridad y salud en la construcción (1988).

construcción como las que requiere el Proyecto deben informar a su ART antes del inicio de cada obra y adoptar un Programa de Seguridad para identificar los posibles riesgos por etapa e implementar medidas para su prevención y control.⁶⁹ Este programa debe ser preparado por los Servicios de Higiene y Seguridad de los empleadores de la construcción (propios o de su aseguradora), cuya aceptabilidad y cumplimiento es controlado por las ART.⁷⁰ Este Programa, al igual que los programas de capacitación, las visitas de las ART y otras actividades de SSO en la construcción, deben constar en un Legajo Técnico de higiene y seguridad, el cual permite controlar el efectivo cumplimiento de estas exigencias.⁷¹

53. El Ministerio de Trabajo de la PBA lleva a cabo un Programa de Detección de Riesgos Graves e Inminentes para la Vida e Integridad de los Trabajadores de la Construcción. Este programa se encamina a prevenir los accidentes en la industria de la construcción, que por sus propias características presenta desafíos para asegurar la SSO de los trabajadores.⁷² El programa promueve que sean las mismas empresas constructoras las que impongan las medidas de seguridad, para lo cual se les exige un censo de las obras y la entrega de información con los principales puntos de riesgos, previo al control por parte de los inspectores laborales. Si en el marco de la inspección que éstos realizan se detectan riesgos graves e inminentes a la vida y salud de los trabajadores, se procede a suspender las tareas y elaborar el acta de infracción correspondiente.

54. Argentina ha implementado una serie de protocolos y recomendaciones para prevenir el contagio de COVID-19 entre los trabajadores y darles cobertura como riesgo laboral, incluyendo en la construcción. La COVID-19 se encuentra reconocida como enfermedad profesional respecto de los trabajadores eximidos de mantener aislamiento social obligatorio (realización de actividades esenciales), por lo que las ART deben brindarles la cobertura correspondiente, lo que luego fue extendido a los demás trabajadores dependientes.⁷³ Asimismo, se han adoptado en forma consensuada una serie de protocolos para implementar medidas de prevención (entre ellas, uso de mascarilla, higiene, distancia, accesos controlados y pautas de aislamientos) en distintos sectores, incluyendo la construcción. Este es el caso de las recomendaciones adoptadas por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), así como del Protocolo de prevención para la realización de trabajos en obras de infraestructura ejecutadas por ADIFSE.⁷⁴ Cabe precisar que el régimen de “aislamiento social preventivo y obligatorio” en AMBA finalizó en noviembre de 2021; siendo reemplazado por la exigencia de “distanciamiento social preventivo y obligatorio.”

⁶⁹ Resolución 51/97 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (dictada en uso de facultades conferidas por Ley No 24.557 sobre Riesgos del Trabajo).

⁷⁰ Las ARTs deben revisar estos Programas de Seguridad y comprobar que su contenido es adecuado en función de las características y riesgos de la obra.

⁷¹ Véase Decreto No. 911/1996 y Resolución 51/97 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

⁷² Información disponible en <https://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/higiene-y-seguridad>

⁷³ Decreto 367/2020. Los servicios esenciales incluyen atención médica y medicamentos; transporte; producción, distribución y venta de alimentos y productos de higiene. Esto se amplió posteriormente por Decreto 39/2021 (Art. 7) a todos los trabajadores dependientes e incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley No 24.557 sobre Riesgos del Trabajo. Ver también Resolución SRT No. 22/2020 y SRT No. 29/20 (21 de marzo de 2020, ARS-Cov-2 Recomendaciones y medidas de prevención en ámbitos laborales); Disposición GG No 5/20 de 28 de marzo de 2020.

⁷⁴ Protocolo de Recomendaciones Prácticas Covid-19 para la Industria de la Construcción, disponible en https://www.uocra.org/pdf/2021_ProtocoloUOCRA-CACCovid-19Version7.0.pdf; Protocolo de Prevención para el Trabajo en Obras durante la pandemia de Covid-19, Guía de Gestión GCASS (GCASS-GG-20) de ADIFSE. Ver también el Protocolo de Prevención para Obras en Construcción del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Asimismo, la SRT ha aprobado un protocolo general preventivo con recomendaciones para una reincorporación gradual responsable al trabajo, en línea con las directrices de la OIT. Disposición GG No. 16/20. 11 de agosto de 2020 y OIT, Herramienta de 10 Pasos para un Retorno Seguro al Trabajo, disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_745842.pdf.

55. En línea con la normativa vigente, tanto ADIFSE como el MT cuentan con sistemas internos para la prevención y gestión de los riesgos de SSO de sus trabajadores. ADIFSE cuenta con una Gerencia de Calidad, Ambiente, Salud y Seguridad (GCASS) que opera un sistema de gestión de SSO aplicable a las actividades de ADIFSE, sus contratistas y subcontratistas. Asimismo, y en el marco de la Gerencia de Recursos Humanos, ADIFSE ofrece un servicio integral de medicina laboral (externalizado) para todo su personal, el cual incluye servicio de asistencia de emergencia y controles médicos, además de enfermería a tiempo completo.⁷⁵ El MT, por su parte, cuenta con una Coordinación de Higiene Laboral y Seguridad en el Trabajo, que se ocupa de la gestión de la política en la materia y con una Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT). Esta última está integrada por representantes del ministerio y de los sindicatos, y se reúne mensualmente para abordar distintos asuntos de SSO, tales como protocolos, ocupación de los edificios, y medidas de cuidados. Las inspecciones en materia de SSO se realizan diariamente, según lo informado por representantes del MT.⁷⁶

56. La regulación de la industria de la construcción requiere que los empleadores principales exijan a contratistas y subcontratistas la implementación de obligaciones y procedimientos de SSO para proteger a sus trabajadores. Además de establecer la responsabilidad solidaria por incumplimientos de la normativa de SSO, el marco argentino establece las acciones de coordinación y control en materia de SSO que debe realizar el comitente o contratista principal durante la ejecución de las obras.⁷⁷ Éstas incluyen controlar la cobertura contra riesgos laborales, controlar y coordinar los servicios de medicina y seguridad e higiene en el trabajo, asegurar que se cumpla con los planes de capacitación, con los Programas de Seguridad para la construcción, los avisos de inicio de obra, reportes de incidencia y demás derechos de los trabajadores en este ámbito.⁷⁸

57. ADIFSE cuenta con un robusto sistema de gestión y monitoreo de SSO que aplica a los contratistas que ejecutan las obras de infraestructura. La GCASS de ADIFSE tiene una unidad específica de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional. Desde aquí se impulsan los programas y guías de SSO aplicables a las obras,⁷⁹ se interviene en la elaboración de los pliegos de licitación, se utilizan permisos de trabajo para tareas de alto riesgo, se realizan auditorías y se exigen informes mensuales a los contratistas. La plataforma digital de ADIFSE para el control de los contratistas permite además verificar que éstos cumplan con el “Aviso de Inicio de Obra”; y el Programa de Seguridad e Higiene mencionado anteriormente. ADIFSE designa personal en las obras en ejecución para realizar actividades de seguimiento, monitoreo, formación, y análisis de indicadores y desvíos para la adopción de medidas de mejora. Las inspecciones por parte de la GCASS son periódicas, con una frecuencia que varía según los riesgos del proyecto y que puede incluso implicar personal permanente durante la ejecución de las obras. Asimismo, ADIFSE exige por pliego a las empresas contratistas la presencia

⁷⁵ ADIFSE, Memoria de Gestión 2015-2019, p. 330. Cabe agregar que, a nivel del Directorio de ADIFSE, existe también un Comité de Seguridad, cuya principal función es revisar de forma regular las acciones de la empresa en materia de SSO, facilitar la actualización de los indicadores de gestión para mejorar el desempeño y entregar recomendaciones al Directorio. Este Comité se reúne mensualmente.

⁷⁶ Antecedentes aportados por representantes del MT en el marco de consultas preliminares realizadas por el equipo del BM entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

⁷⁷ Véase Resolución SRT No. 319/1999, Artículo 1 y Anexos I y II.

⁷⁸ Ibidem. Ver también Resoluciones SRT No. 51/97 y No. 35/98.

⁷⁹ Las Guías de GCASS de ADIFSE, aplicables a contratistas y subcontratistas, incluye: (i) metodología para el monitoreo; (ii) clasificación, registro, reporte e investigación de los acontecimientos; (iii) confección y seguimiento de las estadísticas e indicadores de desempeño en prevención de riesgos e impactos ambientales; (iv) uso de la observación de seguridad y ambiente; (v) tratamiento de los hallazgos (i.e. no conformidades, oportunidades de mejora, etc.); (vi) metodología y planificación de las inspecciones realizadas desde la Gerencia GCASS; (vii) protocolo de prevención de COVID-19 en las obras; (viii); trabajo en altura y (ix) trabajo de izaje.

permanente de personal técnico de seguridad y salud ocupacional.⁸⁰ ADIFSE también utiliza indicadores de gestión (por ej. índice de frecuencia, incidencia y gravedad de accidentes laborales) para evaluar el desempeño tanto de su organización como de contratistas.⁸¹

58. Se prevé que los trabajadores directos y contratados del proyecto estén cubiertos por el seguro de riesgos del trabajo previsto por ley y por los servicios de las ART. Los trabajadores de ADIFSE y aquellos empleados por empresas contratistas deben contar con el seguro de riesgos del trabajo previsto por la Ley No 24.557, con cobertura de la ART respectiva, y con un seguro colectivo de vida obligatorio (Decreto No 1567/74). En el caso de trabajadores independientes que pudieran ser contratados por las empresas contratistas, éstas deberán acreditar que aquellos cuentan con un seguro de accidentes personales con cobertura por muerte, incapacidad, asistencia médica y farmacéutica.⁸² Para estos efectos, la plataforma de control de contratistas de ADIFSE permite verificar el pago de monotributo o autónomo; la póliza y pago del seguro de accidentes personales y la copia de la factura mensual por honorarios.⁸³ Se prevé que sólo una proporción menor de trabajadores del Proyecto podría desempeñarse en dicha condición, debiendo en todo caso quedar comprendidos dentro de la gestión de SSO de la organización y las exigencias de formación, procedimientos y protección personal correspondientes.

59. De acuerdo con la normativa vigente, el control del cumplimiento de las medidas de SSO se realiza principalmente por la inspección del trabajo, la SRT y las ART. Los inspectores del trabajo pueden exigir a los empleadores la adopción de medidas para cumplir con sus obligaciones de SSO, imponer multas, ordenar el cierre del lugar de trabajo o el cese de las actividades que conlleven un riesgo serio e inminente para la salud y seguridad de los trabajadores. La SRT puede controlar el cumplimiento de las normas de SSO, fiscalizar a las ART y a las empresas auto-aseguradas, y aplicar sanciones de conformidad con la ley sobre Riesgos del Trabajo. Para esto la SRT colabora y coordina con los gobiernos provinciales y con las ATLS del MTEySS. Prueba de ello es la existencia de convenios para mejorar la fiscalización sobre condiciones de trabajo y medidas de prevención de enfermedades y accidentes laborales en establecimientos y obras que funcionan y se ejecutan en la Provincia de Buenos Aires.⁸⁴ Por otra parte, las ART no se limitan a actuar como aseguradoras, sino que tienen también un rol de asesoramiento y supervisión, encontrándose legalmente obligadas a denunciar a la SRT los incumplimientos de la normativa de SSO en que incurran las empresas afiliadas.⁸⁵ Cabe añadir que los trabajadores también pueden reportar infracciones en materia de SSO ante los representantes gremiales.

2.2. Igualdad en el acceso al empleo, no discriminación y protección contra el acoso sexual laboral

⁸⁰ Información aportada por representantes de ADIFSE en el marco de consultas preliminares realizadas por el equipo del BM entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

⁸¹ ADIFSE, Memoria de Gestión 2015-2019, pp. 359-360. De acuerdo al informe de gestión integrada de la GCASS, tanto el índice de frecuencia como el de incidencia de accidentes laborales acumulado por ADIFSE y contratistas se redujo substancialmente en el período 2016-2019 (en un 62% la frecuencia y en un 52% la incidencia).

⁸² Información confirmada por representantes de ADIFSE en el marco de las consultas preliminares realizadas por el equipo del BM entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Véase Convenio Complementario de la Provincia de Buenos Aires aprobado por Decreto No. 3.697.

⁸⁵ Los procedimientos de denuncia e información que la ley impone a las ARTs se encuentran regulados en el Decreto No 170. Cabe recordar que todas las empresas que no puedan auto-asegurarse están obligadas a afiliarse a una ART.

60. El marco normativo e institucional argentino sobre igualdad y no discriminación, que incluye protección en el ámbito del trabajo, es en general congruente con EAS2. Tanto la Constitución Nacional, como los tratados internacionales de los que Argentina es parte y varias de sus leyes a nivel nacional y provincial, promueven la igualdad y prohíben, incluso penalizan, toda forma de discriminación, incluyendo en el trabajo.⁸⁶ Además de la prohibición de discriminación entre trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad que dispone la LCT,⁸⁷ existe legislación específica que protege a los trabajadores contra la discriminación basada en su condición de salud (VIH, diabetes) y en sus actividades sindicales.⁸⁸ La Ley contra la discriminación (No. 23592), que dispone la nulidad de los actos discriminatorios, también alcanza el ámbito laboral y cubre un amplio rango de motivos. Asimismo, aunque se prohíbe emplear inmigrantes irregulares, la ley exige a los empleadores cumplir con la legislación laboral cualquiera sea el estatus migratorio de sus trabajadores.⁸⁹ Actualmente el INADI (principal organismo responsable en materia de discriminación), con la colaboración de diversas instituciones y organizaciones del país, está diseñando el nuevo Plan Nacional contra la Discriminación 2022-24, entre cuyos ejes estratégicos está el mundo del trabajo.

61. Argentina cuenta con un marco que promueve la igualdad de género en el trabajo, incluso mediante acciones positivas, y que ampara tanto a mujeres como a personas LGTBIQ. La LCT protege la igualdad de oportunidades de las mujeres en relación con la remuneración, embarazo, acceso a promoción y capacitación, y dispone medidas específicas como licencia de maternidad, horas de descanso y acceso a facilidades para lactancia y cuidados, según el número de empleadas. En 2018 Argentina adoptó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2018-2020 (PIOD), que contempla un conjunto de acciones para mejorar la igualdad de oportunidades de las mujeres y población LGTBIQ en el acceso, permanencia y condiciones de trabajo en el mercado laboral.⁹⁰ Esto ha sido reforzado con la reciente entrada en vigor de la ley de acción positiva para la inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero, que establece un cupo mínimo del 1% en los organismos públicos, incluyendo empresas y sociedades del Estado.⁹¹ El MT y ADIFSE han impulsado acciones y políticas para promover la participación de mujeres y personas LGTBIQ tanto en dichos organismos como en el sector del transporte.⁹² La capacitación en género es obligatoria para todo el personal del sector público.⁹³

62. En línea con el EAS2, el marco argentino aborda la violencia laboral, incluyendo el acoso sexual, aunque sobre esto último no se imponen procedimientos específicos a los empleadores del sector privado. Si bien la normativa laboral no define ni regula el acoso sexual, la ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (No. 26.485) define la “violencia laboral” e incluye en ella distintas formas de discriminación en el empleo (contratación, ascenso, estabilidad, entre

⁸⁶ Ver, *inter alia*, Constitución Nacional, Artículo 16; Ley No. 23592 (medidas contra actos discriminatorios) y modificatoria (Ley No. 24.782); Ley No 23.592 (penalización de actos discriminatorios); Ley de Contrato de Trabajo No. 20.744; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y Convención No.111 OIT (discriminación).

⁸⁷ Ley de Contrato de Trabajo, Artículos 17, 81 y 172.

⁸⁸ Ley No. 23.573 (diabetes); Ley No 23.798 (VIH); y Ley No. 23551 (discriminación por motivos sindicales).

⁸⁹ Ley No. 25871 (Migraciones), Artículos 55 y 56.

⁹⁰ Documento disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/texto_piod.pdf.

⁹¹ Ley No. 27636 (julio de 2021).

⁹² Ver, por ejemplo, “Plan Estratégico para la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de competencia del Ministerio de Transporte - 2020-2023”, que aplica también a los organismos y empresas que actúan en su órbita. Plan aprobado por Resolución 116/2021 del MT.

⁹³ La Ley No. 27499 (capacitación obligatoria en género y violencia para todas las personas que se desempeñan en la función pública).

otros) y el acoso sexual. Si bien esta definición no está alineada con aquella dispuesta por el Convenio 190 de la OIT ratificado por Argentina, ella provee una base legal para abordar este fenómeno. La misma ley establece el deber del MTEySS de promover programas de prevención del acoso sexual en las empresas y sindicatos, de manera coordinada con las jurisdicciones provinciales.⁹⁴ Entre otras iniciativas, el MTEySS ha implementado una Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral para atender denuncias de trabajadoras/es del sector privado y articular acciones de prevención con sindicatos y empleadores.⁹⁵ Sin embargo, aunque la legislación lo promueve y varios empleadores (privados) lo hacen, éstos no están legalmente obligados a implementar protocolos o códigos de conducta, ni procedimientos de reclamos confidenciales y capacitaciones para prevenir y responder al acoso sexual. A ello se suma la reticencia que muchas veces existe hacia la implementación de este tipo de medidas. Quienes se desempeñan en la administración pública, en cambio, sí están sujetos a protocolos y capacitaciones obligatorias en materia de género y violencia.⁹⁶

63. A pesar de que el país ha hecho importantes avances para superar la discriminación y la violencia en el trabajo, todavía persisten importantes brechas y desafíos. De acuerdo con el Informe de INADI para el período 2008-2019, el trabajo es el ámbito que concentra la mayor cantidad de denuncias/reclamos por discriminación registradas ante dicho organismo (29.9%).⁹⁷ Del total de denuncias, la provincia de Buenos Aires y la CABA reúnen el 55%, siendo la discriminación por discapacidad, LGTBIQ y género los principales motivos de discriminación reportados. Estas tendencias se han mantenido en los años 2018-2019. Aunque la participación de las mujeres en el mercado laboral ha ido en aumento, la diferencia en la proporción de mujeres ocupadas sobre el total de la población continúa estando casi un 10% por debajo de los hombres.⁹⁸ Las mujeres también sufren mayor segregación horizontal (concentración en ciertos sectores) y vertical (concentración en puestos de menor jerarquía), además de menores ingresos por igual trabajo. Las trabajadoras en Argentina están más expuestas a acoso sexual y tienen tasas más altas de informalidad que los hombres.⁹⁹

64. Si bien el marco argentino establece responsabilidades para controlar y sancionar el incumplimiento de la normativa sobre igualdad y no discriminación laboral, la fiscalización en este ámbito es particularmente difícil. El MTEySS es competente para controlar y sancionar dichas infracciones, las cuales son calificadas como “muy graves” y conllevan sanciones pecuniarias.¹⁰⁰ Sin embargo, la detección y sanción de actos discriminatorios, incluyendo el acoso sexual, es muy difícil de realizar, entre otras cosas porque no son actos que puedan ser vistos en las inspecciones, y las denuncias y registros son muy escasos.¹⁰¹ Un estudio reciente publicado por la OIT observa la falta de capacitación de los inspectores y la ausencia de procedimientos de fiscalización adecuados para

⁹⁴ Ley No. 26.485, Artículos 5.3, 6 y 11.6.

⁹⁵ Véase Resolución del MTEySS No. 5/2007.

⁹⁶ Ver Decisión Administrativa 1012/21, Jefatura de Gabinete de ministros (Protocolo Marco para el Abordaje de las Violencias por motivos de Género en el Sector Público Nacional) y Ley No. 27.499 (Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que Integran los Tres Poderes del Estado).

⁹⁷ INADI, Informe de Denuncias Recibidas entre 2008 y 2019, p. 12.

⁹⁸ Informe Desigualdades entre Mujeres y Varones en el Mercado Laboral Argentino, marzo de 2021 (informe elaborado por la Mesa Interdisciplinaria de Género creada al interior de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo con base en datos de la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad 2018). En el mismo sentido, Documento de Concepto del Proyecto del BM, pp. 4-5. (que señala que la participación de las mujeres en la fuerza laboral de la CABA es del 57.1%, comparado con el 70% de hombres. La diferencia es mucho más acentuada en el sector transporte, donde ellas representan menos del 10% de la fuerza laboral a nivel nacional).

⁹⁹ Informe Desigualdades entre Mujeres y Varones en el Mercado Laboral Argentino, marzo de 2021, *supra* 98, pp. 28, 33-34, 42.

¹⁰⁰ Véase Ley No. 25.212 (Pacto Federal del Trabajo), Anexo II.

¹⁰¹ La propia Subsecretaría de Fiscalización del MTEySS así lo reconoce. Respuesta a cuestionario en el marco de consultas preliminares realizadas entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

abordar este tipo de infracciones.¹⁰² Además de la inspección del trabajo, las situaciones de discriminación y violencia laboral pueden reportarse ante los representantes sindicales, INADI y los tribunales de justicia, aunque todos ellos enfrentan limitaciones para abordar satisfactoriamente este tipo de casos.¹⁰³

65. En 2020 Argentina ratificó el Convenio OIT 190,¹⁰⁴ y en 2021 ha creado el “Programa Qualitas 190” para apoyar a los empleadores en la prevención y abordaje de la violencia y el acoso laboral. El Convenio 190 de la OIT es el primer tratado que adopta un enfoque inclusivo, integral y con perspectiva de género sobre el acoso sexual en el mundo del trabajo. Contempla las formas tanto sexuales como no sexuales del acoso por razón de género que pueden tener lugar durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado de éste, y protege a todas las/los trabajadoras independientemente de su situación contractual, así como a las personas que realicen tareas de voluntariado o pasantías y a las que busquen trabajo, entre otras. El Convenio 190 requiere, *inter alia*, que los Estados parte realicen evaluaciones de riesgos en el lugar de trabajo para abordar los factores que pueden aumentar las probabilidades de violencia y acoso por razón de género.¹⁰⁵ Para avanzar en la implementación del Convenio, Argentina recientemente creó el Programa Qualitas 190. Éste tiene dos líneas de acción, una centrada en el desarrollo de actividades de capacitación y otra en el acompañamiento a las empresas para la implementación de buenas prácticas en la prevención y abordaje del acoso. La aplicación del Programa está a cargo de la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral del MTEySS.¹⁰⁶

66. ADIFSE, el MT y SOFSE cuentan con políticas en materia de género e igualdad y protocolos de prevención y actuación frente a la violencia laboral, que incluyen el acoso sexual.¹⁰⁷ ADIFSE cuenta con un área de Género y Diversidad que coordina capacitaciones internas sobre igualdad, inclusión y violencia de género, la aplicación del Protocolo de Prevención y Actuación contra la Violencia Laboral por motivos de Género y Violencia Doméstica, y las acciones de asistencia y atención frente a este tipo de violencia. En el caso de SOFSE, opera el “Protocolo de Atención de Situaciones de Violencia de Género y Discriminación en el Ámbito Ferroviario”, además de canales para el registro de percepción de seguridad y violencia para mejorar la estrategia interna en esta materia.¹⁰⁸ Para el MT, rige el “Protocolo marco para el abordaje de las violencias por motivos de género en el sector público nacional” establecido por Decisión Administrativa 1012/2021 de la Jefatura de Gabinete de Ministros (publicado en octubre de 2021). Sin embargo, este protocolo aún se encuentra en etapa de implementación y el MT aguarda lineamientos por parte del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad para su aplicación.¹⁰⁹ Existe un Convenio Marco de Asistencia y Cooperación recíproca

¹⁰² De la ratificación a la acción. Desafíos para la implementación del Convenio núm. 190 sobre la violencia y el acoso en Argentina (Estudio elaborado por Iniciativa Spotlight y publicado por la OIT, 2021), pp. 76-77.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Con fecha 11 de noviembre de 2020, mediante ley N°27.580.

¹⁰⁵ Convenio OIT No 190, Artículo 9(c). Ver también OIT, Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo: Convenio N° 190, Recomendación N° 206 y la Resolución complementaria (2019), p. 16, párrafos 3-6.

¹⁰⁶ Resolución 577/2021 del MTEySS (Septiembre de 2021).

¹⁰⁷ Protocolo disponible en

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/protocolo_de_prevencion_y_actuacion_contra_la_violencia_laboral_violencia_laboral_por_motivos_de_genero_y_violencia_domestica.pdf

¹⁰⁸ Información proporcionada por personal de ADIFSE y MT en el marco de consultas preliminares llevadas a cabo por el equipo del BM entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

¹⁰⁹ Idem. El protocolo está disponible en

https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-1012-2021-355767/texto

entre el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el MT; y este último tiene, además, una Dirección de Políticas de Géneros y Diversidades.¹¹⁰

67. Si bien el mencionado Protocolo sobre violencia de género aplica a las empresas contratistas, la capacidad de respuesta de ADIFSE en casos de denuncia contra personal de aquellas es limitada.

De acuerdo al Protocolo vigente, si la persona denunciada pertenece a una empresa contratista, ADIFSE evaluará la situación a través de un equipo interdisciplinario, notificará a la contratista para que efectúe la intervención que corresponda y registrará la falta para considerarla en futuras contrataciones. Sin embargo, la citación y/o sanción del infractor excede los alcances del protocolo de ADIFSE y actualmente tampoco se impone a las contratistas la obligación de contar con su propio protocolo en la materia. A pesar de que este tipo de quejas son poco frecuentes, ADIFSE ha informado que se encuentra desarrollando las herramientas para implementar el requerimiento de que las empresas contratistas cuenten con su propio protocolo de prevención y actuación frente a situaciones de violencia laboral por motivos de género y adhieran efectivamente a los principios de la Política de Diversidad, Género e Inclusión de ADIFSE.¹¹¹

68. La normativa nacional y local promueven la inclusión laboral de las personas con discapacidad, incluso mediante acciones afirmativas, lo que es aplicable a ADIFSE y a concesionarios de servicios públicos.

Existe una obligación legal para todos los organismos del Estado nacional de ocupar personas con discapacidad en una proporción no menor al 4% de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo para aquellas, siempre que se acredite idoneidad para el cargo ofertado.¹¹² Esta obligación aplica también a los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, y rige cualquiera sea la modalidad de contratación, incluyendo situaciones de tercerización (subcontratación de servicios). La misma exigencia se establece a nivel local (provincia y CABA). ADIFSE recientemente creó la Unidad de Inclusión de Personas con Discapacidad y, según ha informado, durante el 2022 se propone desarrollar las políticas y acciones para asegurar mayores oportunidades e igualdad en el acceso al trabajo de las personas con discapacidad. Es de notar que, con la excepción de los concesionarios de servicios públicos, la mencionada cuota del 4% no aplica a las organizaciones y empresas privadas. No obstante, Argentina cuenta con diversos programas para promover el emprendimiento, la formación e inserción laboral en el sector privado,¹¹³ además del Plan Nacional de Discapacidad 2017-2022. La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) juega un rol clave en todas estos planes y programas.

69. Sin perjuicio de las acciones de inclusión laboral dispuestas por el marco argentino, las personas con discapacidad continúan enfrentando desigualdades en el acceso a oportunidades laborales, incluso en el sector público.

De acuerdo con el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad en Argentina (2018),¹¹⁴ la tasa de empleo de las personas con discapacidad mayor de 14

¹¹⁰ Convenio suscrito el 14 de Julio de 2020 (CONVE-2020-44915363-APN-MMGYD) por el cual ambos organismos se comprometen al desarrollo y coordinación de acciones transversales para la prevención, asistencia y atención frente a situaciones de violencia por razones de género.

¹¹¹ Información aportada por representantes de ADIFSE en el marco de consultas preliminares realizadas por el equipo del BM entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

¹¹² Ley No. 25.689, que modifica la ley sobre protección integral de discapacitados (No. 22431) en lo relativo a los estímulos para una mayor inclusión laboral de estas personas.

¹¹³ Véase Ley No 24.308 (concesión de pequeños comercios en organismos públicos); Ley No 26.816 (formas de empleo protegido); Resolución ANDIS N° 256/2019 (sello de gestión inclusiva, que reconoce a las empresas con prácticas inclusivas de personas con discapacidad). También existen acciones positivas en materia de seguridad social, salud, transporte y comunicaciones. Información aportada en el marco de consultas preliminares realizadas entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

¹¹⁴ Elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

años es de un 32.2 % promedio a nivel país, siendo levemente más alta en el Gran Buenos Aires (35.4%). La mayor parte de las personas con discapacidad que no trabajan o no buscan empleo son mujeres.¹¹⁵ Asimismo, el acceso al sector público por medio de la referida cuota del 4% es bastante limitado en la práctica.¹¹⁶ Según un informe de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de 2019, sólo el 0.90% del total de personas con discapacidad certificada se han incorporado a las entidades públicas obligadas.¹¹⁷

70. El Proyecto pretende contribuir a una mayor igualdad de género e inclusión de las personas con discapacidad tanto en los servicios de transporte como en el acceso a oportunidades laborales. El Proyecto realizará campañas dirigidas a informar a las potenciales candidatas y programas específicos de capacitación para el personal femenino en ejercicio, de manera de potenciar las habilidades necesarias para postular a posiciones de toma de decisión. Para esto, el Proyecto aprovechará la experiencia y capacidad adquirida en proyectos ferroviarios anteriores, como el Proyecto Mitre (financiado con apoyo del BM), donde también se avanzó en estos ámbitos. Se espera que las consultas con los organismos ejecutores permitan determinar si y cómo el Proyecto buscará contribuir a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

71. Mientras el marco argentino no contempla políticas públicas de empleo dirigidas específicamente a la población afrodescendiente, sí se han impulsado algunas acciones para mejorar la inclusión laboral de personas pertenecientes a pueblos indígenas. De acuerdo a la información disponible, la adopción de políticas para promover mayor igualdad e inclusión laboral de las personas afrodescendientes continúa siendo un desafío pendiente.¹¹⁸ Tanto el Comité de Naciones Unidas que supervisa el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ratificada por Argentina) como el Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, han expresado su preocupación por los efectos del racismo estructural en Argentina y la falta de acceso al mercado de trabajo formal de estas personas.¹¹⁹ Las recomendaciones planteadas al gobierno argentino para abordar esta situación incluyen el establecimiento de cuotas para asegurar que personas afrodescendientes sean empleadas en los sectores público y privado, además de acciones de capacitación y otras oportunidades de acceso al trabajo formal.¹²⁰ La falta de inclusión laboral de las y los indígenas también ha sido materia de preocupación de organismos nacionales e internacionales. No obstante, se han impulsado algunas acciones específicas para mejorar su acceso al empleo, particularmente en materia de formación y

¹¹⁵ Ibidem, p. 132.

¹¹⁶ De acuerdo al Decreto No. 312/2010 que reglamenta la Ley No. 22431, los organismos y entes privados bajo el ámbito de aplicación de esta ley están obligados a informar periódicamente el número de personas con discapacidad contratadas y asignadas al cupo mínimo del 4%. También se establece un sistema de “veeduría” para supervisar el concurso de las vacantes que se produzcan y que deberán ser obligatoriamente informadas por los respectivos organismo y entes privados al Ministerio del Trabajo. El incumplimiento de estos deberes de información y actualización por parte de los responsables de los referidos entes se considera un incumplimiento del 4% y es sancionado como incumplimiento de los deberes de funcionario público.

¹¹⁷ Secretaría de Gestión de Empleo Público, (segundo semestre de 2019), Situación del Cumplimiento de las Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8° de la Ley 22.431 y su modificatoria No 25.689, pp. 11-13.

¹¹⁸ Información proporcionada por en respuesta a cuestionario realizado por el BM en el marco de consultas preliminares llevadas a cabo entre diciembre de 2021 y enero de 2022.

¹¹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales (Argentina), diciembre 2016, para. 31; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes (visita a Argentina), A/HRC/42/59/Add.2, (August 2019), para 42.

¹²⁰ Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, supra n. 120, para. 79.

sensibilización;¹²¹ aunque esta evaluación no cuenta con información sobre los resultados de dichas iniciativas.

V. Conclusión

72. El marco jurídico e institucional laboral de Argentina, incluyendo la capacidad de implementación y trayectoria del prestatario, parece ser adecuado para abordar los potenciales riesgos e impactos para los trabajadores del Proyecto. La mayor parte de las regulaciones, procedimientos e instituciones existentes en cuanto a condiciones de trabajo, protección y organización de la fuerza laboral, igualdad y no discriminación, salud y seguridad ocupacional en las áreas relevantes para el Proyecto son, en general, congruentes con los objetivos y requerimientos del EAS 2 y con los Convenios fundamentales de la OIT ratificados por Argentina. Aun así, se identifica un ámbito específico de divergencia entre la normativa argentina y el EAS 2, así como oportunidades de fortalecimiento del marco del prestatario, que deben ser abordados para efectos de asegurar la debida gestión de los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto. Se estima que la divergencia identificada es subsanable mediante la adopción de una acción correctiva, y también se vislumbran medidas de fortalecimiento para mejorar el marco y la capacidad de gestión laboral del prestatario; todas las cuales parecen factibles de adoptar e implementar. De especial relevancia para arribar a esta conclusión es la capacidad de gestión del prestatario y principal ejecutor del proyecto, ADIFSE.

73. Se aprecia un área específica de divergencia entre el marco laboral evaluado y el EAS 2 que requiere ser abordado. El área de discrepancia entre el marco argentino y el EAS2 identificado preliminarmente en esta evaluación concierne: la falta de obligatoriedad de contratos de trabajo por escrito que asegure a todos los trabajadores del Proyecto recibir información y documentación clara y comprensible sobre sus términos y condiciones de empleo, incluyendo los derechos que les reconoce el marco laboral. A diferencia del EAS 2, la normativa argentina no exige que los contratos laborales sean formalizados por escrito, siendo esto requerido sólo en aquellos casos en los que la contratación sea temporal o por plazo fijo. Si bien por esta misma razón se espera que la mayor parte de los contratos laborales del Proyecto sean celebrados por escrito, cabe la posibilidad de que esto no ocurra con todos los trabajadores de éste. Aunque la regulación sobre registro de empleo requiere que el trabajador reciba un duplicado de la constancia del registro, esta constancia no parece satisfacer el estándar de información y documentación que establece el EAS 2. El Código Civil y de Comercio de la Nación tampoco requiere que los contratos de prestación de servicios u obras se celebren por escrito. Sin embargo, esto sí es exigido en las contrataciones de ADIFSE y el MT, por lo que se espera que quienes puedan llegar a desempeñarse como consultores individuales para el Proyecto cuenten también con esta garantía.

74. También se observan, desde la perspectiva del EAS 2, algunas áreas del marco del prestatario que son susceptibles de fortalecimiento. Además de la brecha o discrepancia identificada arriba, esta evaluación identifica algunos aspectos del marco del prestatario susceptibles de fortalecimiento para una mejor alineación con el EAS 2 y óptima gestión de los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto. Estos aspectos son: (1) Se considera deseable que los trabajadores del Proyecto cuyos contratos no estén sujetos a la obligación legal de preaviso de término, reciban al menos una

¹²¹ Programa del Seguro de Capacitación y Empleo del MTEySS; y Área para la inclusión de Pueblos indígenas en Políticas de Empleo y Formación Profesional, dependiente de la Dirección Nacional de Promoción y Protección del Empleo de la Subsecretaría de Promoción del Empleo. Ver también acciones propuestas en el Borrador de Plan Nacional para Pueblos Indígenas (PNPI, enero de 2022) elaborado en el marco del Proyecto "Fomentar mejores empleos con programas integrados de formación y empleo" (P 176781), propuesto para financiación del Banco Mundial.

notificación escrita de la finalización del contrato. Además de la situación de los trabajadores de la construcción -a quienes se garantiza una notificación “fehaciente” que normalmente es escrita- debe considerarse a los trabajadores que puedan tener contratos eventuales y de consultoría por obra o servicio, respecto de los cuales no queda claro si el marco actual les garantiza dicha notificación de finalización de contrato. (2) Se observa la falta de exigencia legal de que los empleadores del sector privado implementen protocolos en materia de acoso sexual laboral, y la consiguiente ausencia de un mecanismo mediante el cual ADIFSE imponga a las contratistas la obligación de contar con sus propios protocolos y la adopción de acciones efectivas ante situaciones de acoso sexual laboral. (3) También se observa la necesidad de que el MT implemente efectivamente y en el corto plazo el Protocolo sobre acoso sexual adoptado para el ámbito de trabajo del organismo. (4) Se identifica, además, la necesidad de dar efectivo cumplimiento a la normativa de inclusión laboral de las personas con discapacidad mediante la aplicación práctica del cupo del 4% por parte de ADIFSE. (5) Las dificultades y riesgos que presenta el ámbito de la construcción para la debida contabilización y pago de las horas extraordinarias de trabajo, hacen también necesario fortalecer los procedimientos existentes para asegurar que los trabajadores del Proyecto vean satisfecho este aspecto de los términos y condiciones laborales que les reconoce la legislación en vigor.

75. Se identifican, con carácter preliminar, dos aspectos que necesitan seguimiento y mayor información a efectos de determinar si requieren de algún grado de mejora o fortalecimiento en el marco del Proyecto. El primero de ellos dice relación con el grado de ocupación de mano de obra mediante las figuras de “locación de obra o servicio” y/o autónomo/monotributista. En forma preliminar, parece pertinente clarificar la existencia de mecanismos para asegurar que sólo una proporción menor de trabajadores (particularmente en el ámbito de las obras del Proyecto) pueda desempeñarse en alguna modalidad de trabajo independiente, según lo informado a la fecha. Esto es relevante toda vez que un uso innecesario de estas figuras puede exponer a los trabajadores de las obras a menores garantías de protección social, tales como falta de acceso al Fondo de Desempleo creado por la ley de la construcción, cuyo ámbito de aplicación se limita a los trabajadores “dependientes”. Otro punto que merece ser evaluado a la luz de mayores antecedentes, se refiere al grado de acceso a representación sindical u otras modalidades de organización de los trabajadores y a negociaciones colectivas por parte de los trabajadores del Proyecto, particularmente de aquellos destinados a las obras de renovación. Esclarecer este punto parece pertinente a luz del sistema gremial que opera en Argentina, donde derechos claves se conceden sólo a la organización más representativa por rama de actividad y existen dificultades prácticas en la obtención de personería. Se espera clarificar y evaluar los dos aspectos señalados aquí a la luz de la información que aporten las partes interesadas durante el proceso formal de consulta de este informe (detallado en anexo).

76. La presente evaluación propone, con carácter preliminar, acciones correctivas y medidas de fortalecimiento con base en la debida diligencia del BM y las consultas a las partes interesadas.¹²² La acción correctiva que se propone para abordar la brecha identificada preliminarmente entre el marco laboral del prestatario y el EAS 2 es la siguiente: Compromiso expreso de que todos los trabajadores del Proyecto reciban, por medio de contratos escritos, información y documentación clara sobre sus términos y condiciones de empleo, incluyendo sus principales derechos y beneficios laborales. Adicionalmente, se sugieren las siguientes medidas para fortalecer el marco laboral

¹²² Ambos tipos de medidas (para abordar brechas, por una parte, y para fortalecer el marco del prestatario, por la otra) se proponen en conformidad con la Política Ambiental y Social para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (para. 27) y el EAS 1 del MAS del BM (para. 21). Con respecto a las consultas con las partes interesadas pertinentes, debe tenerse en cuenta que las medidas sugeridas en esta fase tienen carácter preliminar y no reflejan aún el resultado del proceso de consulta formal (en curso).

evaluado y la capacidad de gestión del prestatario de los potenciales riesgos e impactos laborales del Proyecto: (i) asegurar que todos los trabajadores del Proyecto reciban un preaviso de término del contrato cuando corresponda con arreglo a la ley o, en su defecto, una notificación escrita del término de su contrato; (ii) asegurar la implementación efectiva de los protocolos sobre acoso sexual laboral adoptados por el MT, ADIFSE y SOFSE, incluyendo la realización de acciones de capacitación y sensibilización sobre su aplicación; (iii) poner en marcha procedimientos para exigir a las empresas contratistas que adopten protocolos y procedimientos sobre acoso sexual laboral, incluyendo acciones de capacitación y sensibilización sobre su aplicación; (iv) implementar las acciones necesarias para dar aplicación a la normativa sobre inclusión laboral de personas con discapacidad (cupo del 4%) en el ámbito de los organismos ejecutores del Proyecto; (v) reforzar los mecanismos existentes para controlar la debida contabilización y pago de horas extras por parte de los empleadores del Proyecto, especialmente las contratistas y subcontratistas.

77. La brecha mencionada, así como las necesidades de fortalecimiento abordadas precedentemente, han sido identificadas preliminarmente. Cada una de ellas, así como su alcance específico será confirmado o revisado, según corresponda, a la luz de los antecedentes adicionales que aporte el proceso de consulta detallado en el anexo de este informe.

78. A pesar de los riesgos de SSO frecuentemente asociados a las actividades de construcción, la información disponible a la fecha no indica la existencia de brechas ni necesidades específicas de fortalecimiento del marco del prestatario en relación con el Proyecto. Sin perjuicio de ello, esto será reevaluado y ajustado, si fuera el caso, a la luz de los resultados del proceso de consulta a las partes interesadas, incluyendo especialmente a los respectivos sindicatos del sector.

79. Si el uso del marco laboral del prestatario fuera aprobado para el Proyecto propuesto, deberán acordarse las acciones correctivas y medidas de fortalecimiento que serán incluidas en el Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS) para el Proyecto. En vista de los hallazgos previamente descritos y para asegurar la debida gestión de los potenciales riesgos laborales del Proyecto, el BM y el prestatario deberán acordar las acciones correctivas y medidas de fortalecimiento que sean necesarias, las cuales deberán incorporarse en el PCAS para el Proyecto. Las medidas acordadas deberán considerar los riesgos, brechas y necesidades abordados en este informe, incluyendo los resultados de las consultas a las partes interesadas (actualmente en curso). Esto, sin perjuicio de otros compromisos que puedan incluirse en el PCAS como resultado del ejercicio de la debida diligencia del BM.

80. En el caso anterior, el prestatario deberá informar al BM de cualquier cambio relevante en la legislación o condiciones laborales aplicables a los trabajadores del Proyecto. De ser aprobado, el uso del marco laboral del prestatario podrá revisarse y sus términos actualizarse según sea necesario durante la preparación y ejecución del Proyecto.

81. La presente evaluación permite llegar a la conclusión preliminar de que es probable que el uso del marco laboral analizado permita abordar los riesgos e impactos del Proyecto, y posibilite que el Proyecto propuesto logre objetivos substancialmente congruentes con el EAS 2. Esta conclusión preliminar será validada y complementada con los resultados que se obtengan en el proceso formal de consulta a las partes interesadas que se detalla a continuación (en anexo).

ANEXO 1: Estrategia de participación de las partes interesadas

1. De conformidad con la Política Ambiental y Social del Banco, la evaluación preliminar del marco laboral del prestatario será compartida con las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales consideradas relevantes. Con este proceso participativo se buscan dos objetivos principales. Primero, fomentar una consulta inclusiva y significativa tendiente a validar, complementar y corregir las conclusiones de la presente evaluación preliminar con las partes interesadas pertinentes. Segundo, de este modo se pretende incorporar sus perspectivas sobre la operación práctica del marco laboral de Argentina, incluyendo sus fortalezas, limitaciones y oportunidades de mejora, particularmente en lo que respecta al Proyecto.

2. La lista preliminar de partes interesadas con quienes se realizarán las consultas, así como los métodos de consulta empleados se ha definido sobre la base de las sugerencias realizadas por expertos locales y miembros del equipo del BM que brindan apoyo al Proyecto, por un lado, así como por representantes del Gobierno, por otro lado. Al mismo tiempo, el diseño de la estrategia de participación de las partes interesadas que se propone y resume aquí tiene en cuenta **las restricciones vigentes y/o posibles a causa de la COVID-19.**

3. El proceso de consulta que se propone se desarrollará en dos fases. La primera fase comprende consultas preliminares centradas en actores gubernamentales clave para las áreas de (i) diseño e implementación del Proyecto; y (ii) regulación y fiscalización laboral. En este marco se han programado, y efectivamente realizado, cuestionarios a distancia (entre diciembre de 2021 y enero de 2022) dirigidos a ADIFSE y el Ministerio de Transporte, por un lado; así como a autoridades laborales y del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, por el otro. Se ha previsto que estas consultas aporten no sólo elementos de análisis para esta evaluación sino también directrices para el diseño de la estrategia de consulta formal a las partes interesadas. Esta segunda fase del proceso, que se detalla más adelante, conllevará un proceso formal de consulta a un amplio rango de partes interesadas, gubernamentales y no gubernamentales. Considerando ambas fases del proceso, todo el ciclo de consulta está previsto para desarrollarse entre diciembre de 2021 y finales de febrero de 2022.

4. El diseño de la estrategia de consulta a las partes interesadas se ha beneficiado de los insumos obtenidos a través de los cuestionarios e intercambios sostenidos por el equipo del BM con ADIFSE y el Ministerio de Transporte, conforme lo señalado en el párrafo precedente. Entre los puntos estratégicos que se definieron con su aporte destacan: (i) la decisión de priorizar los métodos de consulta virtual tipo cuestionario por sobre las entrevistas y los talleres. Esta definición obedece tanto a la demanda de tiempo y carga que representan estas últimas modalidades, como a la necesidad de optar por métodos que resulten más atractivos y fácil de implementar en un contexto en el que la mayoría de los actores relevantes continúan afectados por la sobrecarga de trabajo y el desgaste asociados al trabajo remoto prolongado a causa de la COVID-19. (ii) La identificación de partes interesadas (por ej. sindicatos) a ser consultadas durante la segunda fase de consultas.

5. En el cuadro a continuación se resumen los principales aspectos de la estrategia preliminar de participación de las partes interesadas propuesta y que se basa mayormente en dos mecanismos de consulta. Estos son, específicamente: i) encuestas a distancia o en línea, y ii) contribuciones virtuales posteriores a la publicación de esta evaluación preliminar. Ambas serán acompañadas de notificaciones, invitaciones y mensajes de seguimiento para formular comentarios sobre esta evaluación preliminar y responder a los cuestionarios que sean enviados. Se prevé que estas consultas se llevarán a cabo durante febrero de 2022.

6. La versión revisada de este informe y su respectivo anexo, a completar tras el término del proceso formal de consulta, detallará los resultados de dicho proceso participativo. Esto incluirá no sólo una descripción de los tiempos y mecanismos de consulta llevados a cabo, sino también el detalle de los actores participantes, sus aportes y la manera en que éstos fueron considerados e incorporados al informe de evaluación que precede a este anexo.

Mecanismo	Encuesta en línea (disponible en formato online y/o imprimible)	Publicación en sitio web e invitación para comentarios públicos sobre la evaluación
Actores específicos	<p>MTEySS: Secretaría de Trabajo; Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo; Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales; Dirección de Gestión Administrativa Territorial; Dirección Regional CABA y Conurbano; Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral; y Dirección de Inspección del Trabajo Infantil, Adolescente e Indicios de Explotación Laboral.</p> <p>Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (MTBA): Subsecretarías de Inspección Laboral y de Relaciones Laborales.</p> <p>Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio de la CABA: Dirección General de Protección del Trabajo.</p> <p>Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI)</p> <p>Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)</p> <p>Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)</p> <p>Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)</p> <p>Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)</p>	<p>Además de los actores identificados en la columna anterior, este mecanismo de consulta se dirigirá también al público en general y a otras organizaciones de la sociedad civil identificadas por el cliente (Ministerio de Transporte y ADIFSE). Estas partes serán invitadas a participar por medio de comentarios en el sitio web de ADIFSE/Ministerio de Transporte, donde se publicará la versión preliminar de este informe de evaluación.</p> <p>*A las instituciones identificadas en la columna anterior también se les notificará para solicitarles la difusión del sitio web con información del Proyecto propuesto; la realización de comentarios y el fomento de la participación entre sus contactos.</p>

Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Nación

Ministerio de Transporte de Nación (MT), incluyendo Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)

ADIFSE

SOFSE

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)

Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)

Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO-Género)

Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (UOCRA)

Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO)

Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)

Unión Ferroviaria (UF)

Asociación del Personal de Dirección de los Ferrocarriles Argentinos (APDFA)

Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)

Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)

<p>Información compartida</p>	<p>Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y/u otros expertos/académicos</p> <p>A través de correo electrónico (y posterior seguimiento) dirigido a los responsables de los organismos/áreas señaladas arriba:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Nota informativa de menos de 1 página de extensión con una introducción al Proyecto y a la evaluación preliminar del marco laboral de Argentina; con mención de: -Objetivo de la encuesta, consentimiento e instrucciones (tiempo aproximado para contestar, plazo para envío de respuestas etc.). 	<p>En el sitio web de ADIFSE/Ministerio de Transporte):</p> <ul style="list-style-type: none"> -Breve descripción del Proyecto y de la evaluación preliminar del marco laboral de Argentina; con mención de los objetivos y los pasos a seguir. -Acceso a esta evaluación preliminar (vía enlace web) -Invitación en el sitio web de ADIFSE/MT (al público general) y vía email (a las partes identificadas) a publicar comentarios, indicando plazos y los medios habilitados para tal efecto.
<p>Tipo de participación</p>	<p>Preguntas cerradas y abiertas</p> <p>Cuestionarios ajustados a cada tipo de actor.</p>	<p>Comentarios y sugerencias libres, abiertas al público en general, con invitación dirigida a las partes interesadas identificadas.</p>
<p>Duración</p>	<p>15 preguntas como máximo, con una duración aproximada de 15-20 minutos.</p>	<p>Variable según comentario. Intervenciones sin limitaciones durante el período para enviar comentarios.</p>
<p>Plazo preliminar</p>	<p>Preparación: diciembre 2021-enero 2022.</p> <p>Envío: primera/segunda semana de febrero 2022.</p> <p>Recopilación de respuestas: Mínimo de 15 días después de la entrega</p>	<p>Durante gran parte de febrero de 2022 y comienzos de marzo (al menos tres semanas).</p>

Borrador - Para Consulta