

LECCIONES APRENDIDAS EN EL SISTEMA  
DE TRANSPORTE ARGENTINO

# INVESTIGACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LA CRISIS Y LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS 2020

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

**AMBA:** Área Metropolitana de Buenos Aires

**ASPO:** Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio

**DSB:** Dutch Safety Board

**JST:** Junta de Seguridad en el Transporte

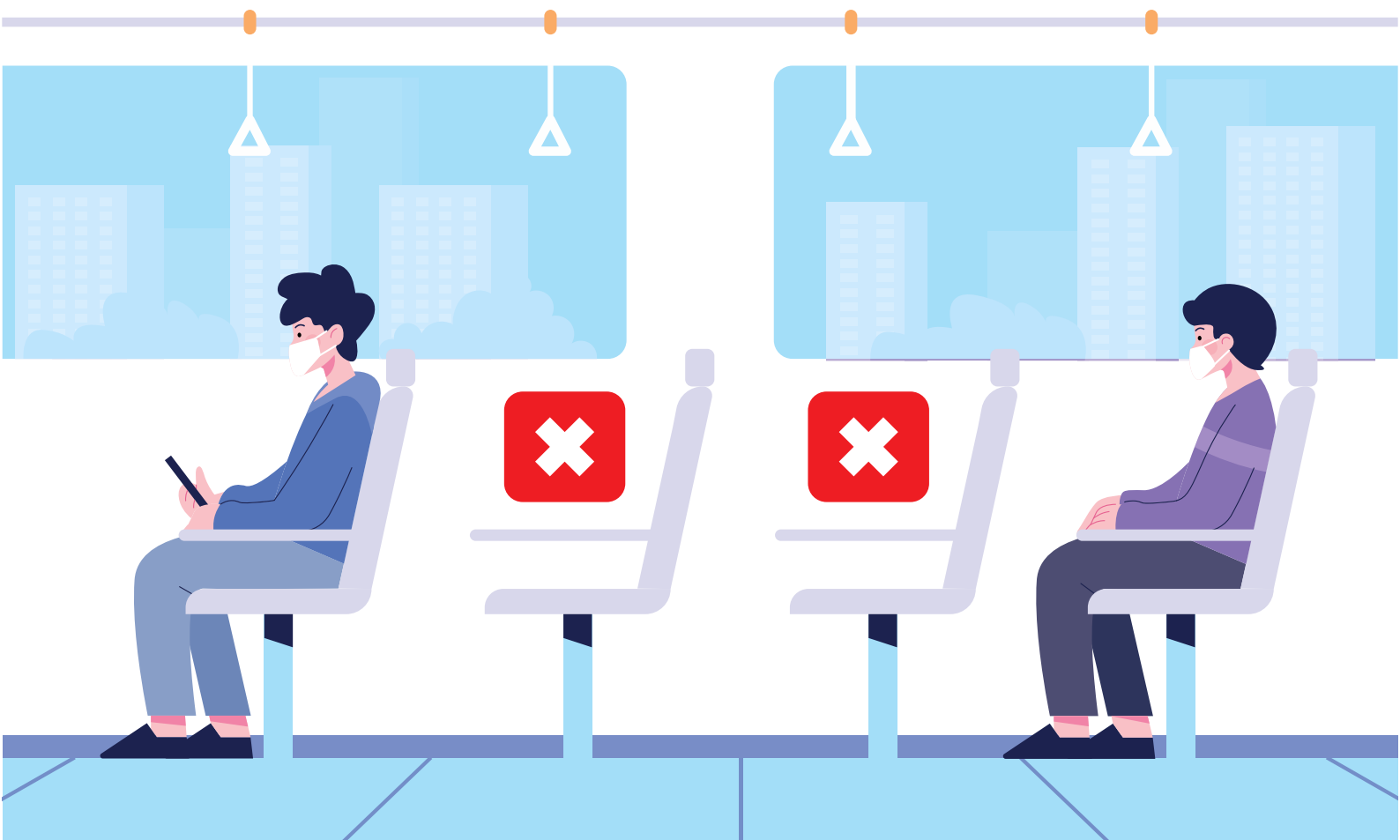
**OMS:** Organización Mundial de la Salud

**OSFE:** Obra Social Ferroviaria

**PEN:** Poder Ejecutivo Nacional

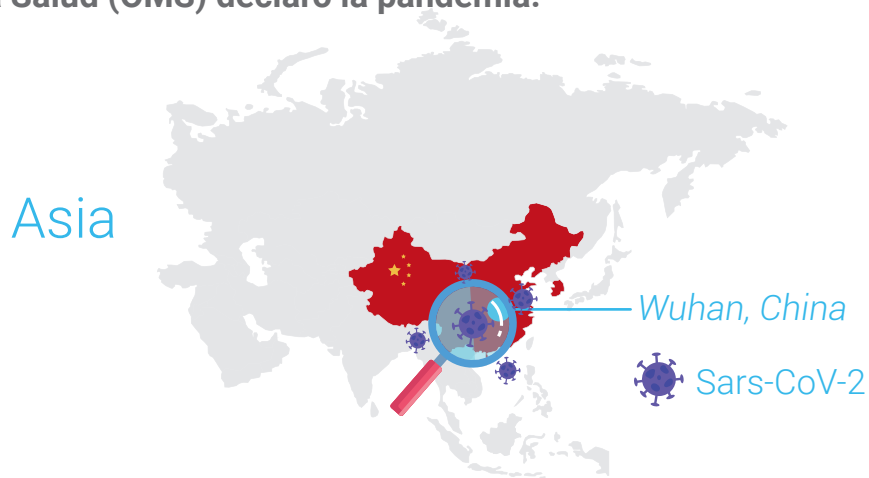
**PS:** Prestadoras de Servicio

**SIAF:** Finnish Safety Investigation Authority

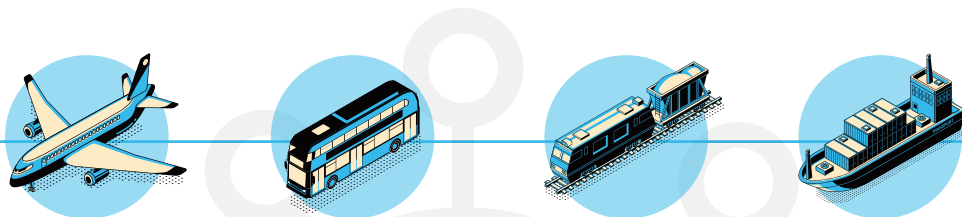


## REPORTE PROVISIONAL

En fecha 31 de diciembre de 2019 fue identificada en la ciudad de Wuhan (capital de la provincia de Hubei, China) una cepa inusual de neumonía. Se identificó como causante de esta enfermedad a una nueva variante del coronavirus, el virus Sars-CoV-2, y se estableció como una de las hipótesis más plausibles que el virus habría sido transmitido de animales a humanos. El virus se propagó inicialmente en la República Popular China, se extendió a Europa en el mes de enero de 2020 y más tarde al continente americano. Con fecha 3 de marzo de 2020 la Argentina registró el caso cero de coronavirus en un pasajero arribado en un vuelo proveniente de Italia, hasta entonces, el país europeo con más casos registrados de coronavirus. **El día 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia.**

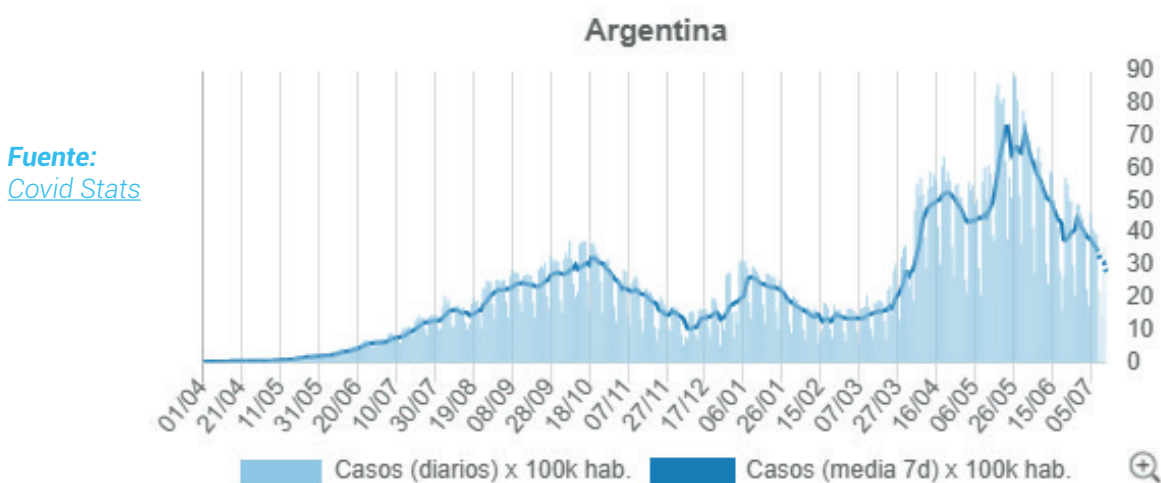


En ese contexto, el Estado argentino adoptó medidas excepcionales y de emergencia para enfrentar la pandemia. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) emitió con fecha 12 de marzo de 2020, el **Decreto 260/2020** de emergencia sanitaria en uso de sus facultades otorgadas por la Constitución Nacional. Este decreto dispuso la adopción de medidas para contener la propagación del nuevo coronavirus en el país, por lo que implicó la suspensión de diversas funciones y actividades: **el transporte interrumpió su continuidad o disminuyó drásticamente su frecuencia; la mayoría de las actividades laborales y educativas pasaron a modalidad remota; se dispuso el cierre de lugares de acceso público y la suspensión de eventos masivos; se prohibieron las reuniones sociales; y se estableció el aislamiento obligatorio de las personas susceptibles de haber contraído la enfermedad.**



El Ministerio de Salud fue facultado como autoridad de aplicación de la Emergencia Sanitaria. Estas disposiciones se inscribieron en las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) establecidas por el PEN el 20 de marzo de 2020, a través del **Decreto 297/2020**, prorrogado en sucesivas ocasiones.

Durante el mes de **abril de 2020**, la curva de contagios en el país se mantuvo controlada, registrándose una **tasa de infecciones que no superó los 0,31 contagiados cada 100 mil habitantes**, con especial incidencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), zona de arribo de la mayor cantidad de vuelos internacionales que operaron como principal vector de desplazamiento del virus cuando aún era nula o escasa su circulación comunitaria. Desde entonces, la curva mantuvo su sentido ascendente hasta octubre, mes en el que se alcanzó el mayor pico de contagios de 2020.



En el contexto de la crisis sanitaria que hoy enfrenta la comunidad internacional, **la Junta de Seguridad del Transporte (JST) identificó la necesidad de llevar adelante una investigación que extienda su campo de aplicación hacia eventos excepcionales, en sintonía con la actividad desarrollada por las juntas de seguridad de países como Finlandia (Finnish Safety Investigation Authority-SIAF) y los Países Bajos (Dutch Safety Board-DSB).** Un **evento excepcional** refiere a un acontecimiento de gravedad inusitada (que puede o no ser un accidente) cuyas consecuencias impactan en las funciones básicas de la sociedad, tales como la continuidad operativa y de prestación de servicios esenciales, en la seguridad operacional y sanitaria, en el medio ambiente, etc. Ante estos eventos, los gobiernos pueden definir estados de excepción, que suponen medidas que restringen la libertad de locomoción, derechos de reunión, circulación de personas y transporte, entre otras.

**JST** | SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE



Finnish Safety Investigation Authority-SIAF



Dutch Safety Board-DSB

La JST es un organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación que tiene como objetivo **contribuir a la seguridad en el transporte** en todos sus modos, a través de:

- 1) La **investigación técnica de accidentes e incidentes** de transporte.
- 2) **El desarrollo y la emisión de recomendaciones de seguridad operacional** eficaces (basadas en los resultados de dichas investigaciones) y planes de acción para implementarlas (Ley 27.514/2019).

Para llevar a cabo sus actividades de investigación y la formulación de las correspondientes recomendaciones de seguridad operacional, la JST implementa una **metodología de trabajo propia basada en el modelo sistémico de investigación de accidentes**. Este modelo permite comprender el concepto de “accidente” como un evento resultante de la interacción no anticipada de múltiples fallas en un sistema complejo, cuya complejidad está dada por la interrelación de componentes – subsistemas– de carácter social, tecnológico e, incluso, biológico.

Finalmente, **la JST tiene, también, la potestad legal de llevar adelante estudios específicos**, investigaciones y reportes especiales acerca de la seguridad en el transporte, independientemente de las investigaciones que se realizan a partir de sucesos en el transporte (véase marco conceptual).



El 6 de agosto de 2020, comenzó a diseñarse el estudio de la JST denominado **“Lecciones aprendidas en el sistema de transporte argentino. Investigación sobre la Gestión de la crisis y los riesgos asociados a la pandemia del coronavirus 2020”**. Los alcances del estudio fueron definidos por el interrogante que dio origen a la investigación: **¿Cuáles fueron las estrategias y prácticas de gestión de crisis frente a la pandemia del COVID-19 que pusieron en marcha las organizaciones constitutivas del transporte multimodal para mantener la continuidad operativa, la seguridad operacional y la seguridad sanitaria de los trabajadores en el transporte público argentino, durante el período pandémico, desde el 3 de marzo 2020 (caso cero en Argentina) hasta el 31 de agosto de 2020?**



El proyecto de investigación publicado en septiembre de 2020, estableció el **objetivo de identificar y sistematizar las estrategias y prácticas de gestión de crisis, de gestión de seguridad operacional y de gestión sanitaria, desplegadas por las organizaciones constitutivas del sistema de transporte argentino en el marco de la pandemia por SARS-CoV-2, entre marzo y agosto del año 2020**. Al ser la primera investigación de amplio alcance llevada adelante por la JST, así como el primer evento excepcional investigado, se resolvió adoptar un diseño descriptivo.

El **equipo de investigación instituido por la JST** estuvo conformado por **investigadores de todas las áreas que componen el organismo y fue encabezado por la Dirección Multimodal**. Contó, además, con la colaboración de los asesores externos especializados: Dra. Nayme Gaggioli, Dr. Humberto Reynoso y Dr. Marcelo Muro.

En el marco de la investigación se sistematizó un **corpus de estudios** vinculados a la temática en indagación, desarrollado por especialistas de diferentes países. Este repositorio se organiza por modo de transporte y se encuentra actualmente publicado en el sitio web de la JST.

El marco conceptual del proyecto se desarrolló a partir de la noción de **“accidente normal”** como eje estructurador. El accidente normal o sistémico se caracteriza por ser imprevisible e inevitable. Es propio de sistemas complejos donde ocurren acoplamientos e interacciones inesperadas (Perrow, 1984).

Con la finalidad de promover una cultura de datos abiertos, este trabajo incorpora la participación de una **red colaborativa integrada por entidades nacionales del transporte, entre las que se incluyen organismos normativos, regulatorios y fiscalizadores; prestadores de servicios públicos y privados; cámaras del transporte; y sindicatos**. Estas entidades fueron convocadas a participar de la investigación por medio de cartas de invitación remitidas a partir del 15 de octubre de 2020. Asimismo, se realizaron reuniones con la DSB y la SIAF.

### Red colaborativa



A fin de cumplir con los objetivos planteados por la investigación, como primeras acciones **se relevaron y sistematizaron 236 documentos** (decretos, resoluciones, decisiones administrativas, etc.) emitidos por el Estado argentino en el marco de la gestión de la crisis pandémica, con impacto en el sistema de transporte. Posteriormente, se realizó un informe de **análisis de la normativa** recabada, con incumbencia en el sistema de transporte.

En segundo término, el equipo de investigación realizó **18 entrevistas** semiestructuradas de las que participaron un total de **31 referentes, integrantes de 13 entidades** del transporte pertenecientes a la red colaborativa. En la mayoría de los encuentros fueron entrevistadas entre 2 y 3 personas pertenecientes a diferentes áreas de las organizaciones, lo que explica que el número de entrevistados sea superior a la cantidad de entrevistas realizadas.

Las entrevistas se llevaron adelante con el objetivo de indagar las estrategias desarrolladas por las organizaciones clave del sistema de transporte, identificar factores críticos y formular lecciones aprendidas. Acorde con los objetivos de la investigación, las guías de entrevista utilizadas focalizaron en tres dimensiones: gestión de riesgos de seguridad operacional, gestión de crisis y gestión de riesgos sanitarios. Actualmente **las entrevistas están siendo procesadas procesadas en un programa auxiliar de análisis de datos cualitativos**. Para ello fue necesaria la confección de un manual de códigos, herramienta que habilita el procesamiento y clasificación de la cuantiosa información por ejes temáticos, de cara a la redacción de un informe final.

236  
DOCUMENTOS {  
DECRETOS  
RESOLUCIONES  
DECISIONES ADMINISTRATIVAS  
NORMATIVA

18  
ENTREVISTAS  
31 REFERENTES  
13 ENTIDADES

20.000 ENCUESTAS A USUARIOS  
100 ENCUESTAS A TRABAJADORES





Asimismo, durante el mes de octubre de 2020, se realizaron **20.000 encuestas a usuarios** del transporte público en todas las provincias del país y **100 encuestas a trabajadores y personal jerárquico** del transporte aeronáutico; ferroviario; automotor de carga y pasajeros; y marítimo, fluvial y lacustre. Las primeras indagaron acerca de transformaciones en las prácticas, usos e impresiones de los usuarios en relación con el transporte durante la pandemia, mientras que las segundas se centraron en la percepción del personal de transporte en torno al impacto de la pandemia en los lugares de trabajo y las medidas sanitarias llevadas adelante por el gobierno y las prestadoras.

Estos estudios cuantitativos resultan complementarios de los relevamientos realizados por la Obra Social Ferroviaria (OSFE) en agosto de 2020 y marzo de 2021, con el objetivo de caracterizar las creencias y prácticas de los trabajadores ferroviarios de Argentina en relación al cuidado de su salud laboral frente a la pandemia, y su percepción de la respuesta institucional asistencial por parte de las organizaciones empleadoras.

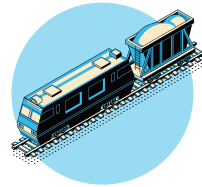
Por último, la JST ha diseñado un **sistema de relevamiento y difusión de lecciones aprendidas** en el transporte argentino, cuya metodología de trabajo se plasmó en el documento **“Estado del arte sobre Lecciones Aprendidas”**. Las lecciones aprendidas refieren a mejoras en la gestión de la crisis y gestión de los riesgos ante eventos excepcionales. A fin de recabar esta información, se están llevando a cabo reuniones de documentación de lecciones aprendidas, con las distintas organizaciones integrantes de la red colaborativa.

### *Proceso de documentación de Lecciones Aprendidas*



Hasta el momento se han relevado las lecciones aprendidas para el modo automotor (que serán publicadas en los próximos meses) y se han consolidado **12 lecciones aprendidas para el modo ferroviario**, cuya síntesis se presenta a continuación:

**12** LECCIONES  
APRENDIDAS  
(modo ferroviario)



- Es necesario contar con **canales de comunicación fluidos e interlocutores disponibles permanentemente**, a los que las PS puedan recurrir en caso de dificultades o inquietudes en contextos de crisis.
- El cumplimiento y operativización de las **medidas de gobierno**, se facilita cuanto más **específicas** o desagregadas son estas disposiciones.
- El establecimiento de instancias continuas de articulaciones público-privadas, con participación de PS y representantes de instituciones de gobierno, resulta fundamental para permitir a las PS ajustarse a las normativas dictadas en contextos de crisis. Estas instancias podrían materializarse a través de la conformación de una **mesa de trabajo de la que participen PS públicas y privadas, actores de gobierno de diversos niveles jurisdiccionales y representantes de los ministerios y organismos involucrados** en la definición de las disposiciones. Esta mesa debería funcionar de forma permanente y servir para poner en común experiencias y dificultades, canalizar consultas y analizar los resultados obtenidos.
- Es necesario disponer de una **gestión de riesgos** que acompañe las normativas o reglamentaciones con el fin de **identificar problemas o peligros residuales**, para lograr el efectivo y seguro cumplimiento de las restricciones pautadas, teniendo en cuenta las particularidades de los horarios y territorios donde operan las distintas PS.
- Se considera central coordinar la **presencia de fuerzas de seguridad federal en horarios, estaciones y formaciones clave**, a fin de organizar la concurrencia, controlar permisos de circulación y hacer cumplir las recomendaciones de distanciamiento social.
- La **descentralización de los CCO**, a través de su distribución en diferentes localidades, resulta fundamental a fin de garantizar su continuidad operativa ante eventuales cierres de fronteras (provinciales o municipales), así como el acceso de los/as trabajadores/as y la preservación de su salud y seguridad en caso de emergencias focalizadas (sanitarias o de otra índole).

- La organización de **“burbujas” entre el personal que se desempeña de forma presencial en los CCO**, la disposición de medios de transporte por parte de la PS para su traslado, la readecuación de los horarios de ingreso y egreso para que no coincidan con los horarios de mayor circulación de personas y la realización de testeos y aislamientos ante casos sospechosos configuran acciones clave para minimizar las posibilidades de contagio y circulación del Covid-19 y sostener la continuidad operativa de las prestadoras.



- La **instrucción a los/as trabajadores/as, por parte de las PS**, en torno a la decisión de acatar las exigencias de los protocolos y autoridades jurisdiccionales en cada destino, constituye un factor central para evitar conflictos y **morigerar la incertidumbre del personal**. De esta forma, se brinda un marco de referencia que orienta el comportamiento de los/as trabajadores/as.
- Es necesaria la coordinación entre PS, gobiernos provinciales y municipales, y el Ministerio de Seguridad de la Nación para definir los **criterios de estadía, acceso a servicios, pernoctes y circulación de los trabajadores/as esenciales**.
- La elaboración de **protocolos que guíen el proceder de los/as trabajadores/as** ante situaciones como la expuesta contribuye a evitar y/o resolver el conflicto sin la exposición del personal.

- Los **gabinetes psicológicos** dentro de las organizaciones cobran una importancia central en contextos de crisis para abordar problemáticas ligadas a la salud mental.
- La articulación inter-institucional entre prestadoras, obras sociales, ART, sindicatos y gobiernos resulta un requisito ineludible para poder **constituir dispositivos de atención y contención transversales** al conjunto de los/as trabajadores/as del sector.

En tanto proceso de documentación de conocimientos derivados de la experiencia, la **identificación de lecciones aprendidas** no implica, per se, la concurrencia de procesos de aprendizaje organizacional. Sin embargo, la conversión del conocimiento tácito en conocimiento explícito documentado (a través de su discusión, registro y puesta en común en las jornadas colaborativas) **sienta las bases para que los procesos de aprendizaje tengan lugar en el interior de las organizaciones.**

A modo de cierre, interesa destacar que este informe provisional, si bien no presenta conclusiones, exhibe todo el trabajo realizado y la información fáctica obtenida durante la presente investigación hasta el momento de su elaboración. Esto incluye la presentación de: el marco conceptual y la estrategia metodológica; los documentos enviados por las empresas y organismos a partir de solicitudes formales de la JST; las entrevistas realizadas; los documentos, informes y estadísticas (de distinta índole) relevados; la red colaborativa; y las lecciones aprendidas para el modo ferroviario; entre otros. Cabe indicar que el diseño de la investigación y (consecuentemente) la propuesta de relevamiento y procesamiento de información, se enmarcan en el modelo sistémico y procuran abonar a un proceso de análisis y de elaboración de conclusiones en un Informe Final.

#### **JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE.**

Florida 361, piso 6º.

Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, C1005AAG.

0800-333-0689.

[www.argentina.gob.ar/jst](http://www.argentina.gob.ar/jst)

[info@jst.gob.ar](mailto:info@jst.gob.ar)

Publicado por la JST. En caso de utilizar este material de forma total o parcial se sugiere citar según el siguiente formato Fuente: Junta de Seguridad en el Transporte.

El presente informe se encuentra disponible en [www.argentina.gob.ar/jst](http://www.argentina.gob.ar/jst)