



**Clara Pierini**  
Antropóloga,  
Mg. en Políticas  
Sociales (UBA).

**Laura Luna  
Dobruskin**  
Lic. en Sociología  
(UBA), especialista  
en Planificación y  
Gestión de Políticas  
Sociales.

ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS PARA GESTIONAR LA CRISIS

# Lecciones aprendidas en el sistema de transporte tras la pandemia de COVID-19

*Entrevistamos al equipo de investigación de la Junta de Seguridad en el Transporte (JST) que llevó adelante el primer estudio de un evento excepcional en el organismo. El trabajo, que se inició en 2020 y finalizó en 2022, aborda las prácticas de gestión de crisis en cada modo de transporte.*

### ¿Cómo y cuándo identificó el organismo la necesidad de llevar adelante una investigación de este tipo?

La declaración de la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) llevó a que el Estado argentino tomara decisiones excepcionales y de emergencia. Cuando el Poder Ejecutivo Nacional dispuso por decreto la adopción de medidas para contener la propagación del nuevo coronavirus en el país, entre otras cosas, el transporte disminuyó drásticamente su frecuencia y hasta interrumpió su continuidad.

En ese contexto, la JST inició un estudio en octubre del 2020 y se dispuso a conocer y sistematizar las estrategias y prácticas de gestión de crisis que pusieron en marcha las organizaciones constitutivas del transporte multimodal para mantener la continuidad operativa, la seguridad operacional y sanitaria de los trabajadores en el transporte público argentino.

### ¿Qué implica que este haya sido el primer estudio de la JST vinculado a un evento excepcional?

No solo fue el primer evento excepcional investigado por la JST, sino también el primer estudio de amplio alcance. Particularmente, en el contexto de la crisis sanitaria que enfrentó la comunidad internacional, nuestro organismo identificó la necesidad de realizar un estudio que extienda su campo de aplicación hacia eventos excepcionales, en sintonía con la actividad desarrollada por los organismos de investigación de accidentes y con estudios realizados por otros países, como Finlandia y los Países Bajos.

Cuando hablamos de un evento excepcional, nos referimos 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, la seguridad operacional y sanitaria o la seguridad en el medio ambiente, entre otras. 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.

### ¿Cómo se conformó el equipo y las principales herramientas constitutivas de trabajo?

El equipo responsable del proyecto estuvo conformado por miembros del Área de Estudios de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo Accidentológico (DENEYMA) de la JST. Desde allí, se delinearon las principales líneas de trabajo, el enfoque metodológico, el marco conceptual y los objetivos del estudio. Si bien el estudio COVID (como lo llamamos informalmente) nació como un proyecto incipiente, acotado, pronto advertimos que el alcance iba a trascender las posibilidades del equipo coordinador, por lo que se incluyeron miembros de todas las direcciones modales del organismo.

Respecto a las principales herramientas constitutivas del estudio, podemos mencionar la "Red Colaborativa" y el "Sistema de Lecciones Aprendidas". La primera refiere a un entramado de actores integrados a la investigación con el fin de participar de forma cooperativa, aportando sus saberes y experiencias. Para eso, mediante la técnica de mapeo de actores, se identificó a las principales organizaciones del sistema de transporte argentino. Entre los actores de la red se incluyeron organismos normativos, regulatorios y fiscalizadores; prestadores de servicios públicos y privados; cámaras del transporte y sindicatos. Actualmente, la red está integrada por alrededor de 25 organizaciones, tanto públicas como privadas.

En estrecha vinculación con la red, el sistema de lecciones aprendidas fue la otra estrategia metodológica novedosa del estudio. Las lecciones aprendidas identificadas en jornadas de articulación entre la JST y los actores de la red representan las experiencias y conocimientos adquiridos por los actores en el contexto de la gestión de la crisis pandémica. Se trata de un sistema abierto de información, que documenta y pone a disposición la experiencia organizacional con el fin de favorecer la gestión eficaz en futuros eventos de similares características.



### ¿Cuál fue el marco teórico adoptado para la investigación?

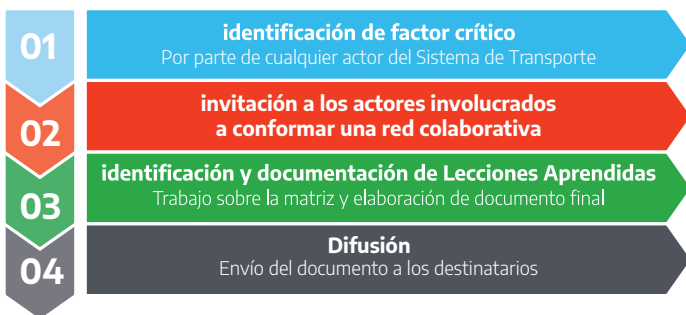
Además del concepto de evento excepcional, la investigación recuperó diversas nociones que fueron centrales para llevar adelante las distintas etapas del trabajo (principalmente el relevamiento, la sistematización y el análisis). En primer lugar, se partió de considerar a la pandemia como un accidente normal. De acuerdo con el sociólogo Charles Perrow, este se caracteriza por ser imprevisible e inevitable. Es característico de los sistemas complejos donde ocurren acoplamientos e interacciones inesperadas, lo cual

implica que está en la naturaleza misma de los sistemas sociotécnicos.

Los accidentes sistémicos precisan modelos de análisis atentos a sus características. Siguiendo las propuestas de Charles Perrow y Erik Hollnagel, el análisis sistémico de accidentes se aleja de los modelos lineales de tipo causa-efecto y de las explicaciones de accidentes basadas en fallos únicos o en un árbol de fallos.

Estos describen el sistema y, a partir de allí, a las condiciones de posibilidad de los 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. Por lo tanto, se aleja de la idea de descubrir las causas de los accidentes o perseguir responsables, y busca identificar situaciones estructurales que expliquen los factores desencadenantes.

*Proceso de documentación de lecciones aprendidas.*



Fuente: JST, 2022

**¿Cuáles fueron los principales hallazgos del estudio?**

Entre los principales hallazgos podemos mencionar:

- La importancia de contar con un sistema de salud y un sistema científico técnico con capacidad de plantarse como pilares en el desarrollo de estrategias y soluciones para abordar este tipo de eventos.
- La relevancia de las prestadoras de servicio estatales, cuya presencia posibilitó dar respuestas a las necesidades logísticas de la población en función de las estrategias de gobierno.
- La ausencia de planes de crisis para afrontar eventos de las características de la pandemia, lo cual obligó a los actores del sistema de transporte a desarrollar planes de emergencia, que inicialmente carecieron —al menos en parte— de entrenamientos y procedimientos estandarizados para gestionar este tipo de crisis.
- La centralidad del rol que las áreas de prensa y comunicación de organismos y prestadoras cumplen para informar a la población sobre la política sanitaria oficial, razón por la cual es clave dotarlas de recursos y profesionales con capacitación para desarrollar estrategias claras y eficientes.
- El efecto positivo de la descentralización de los Centros de Control de Operaciones (generalmente situados en zonas urbanas de gran concentración poblacional), que contribuyó a mantener la continuidad de los servicios. Estos centros son espacios en los que se monitorea información relativa a los servicios con el objetivo de intervenir de forma ágil ante emergencias, desperfectos, etc.

*Principales actores de la red colaborativa conformada para la investigación.*



Fuente: JST, 2022





- Una cantidad considerable de casos en los que faltó coordinación entre prestadoras de servicio, Gobiernos y otras agencias (como el Ministerio de Seguridad de la Nación) para definir los criterios de estadía, acceso a servicios, pernoctes y circulación de trabajadores esenciales. Esto derivó en que el personal esencial encontrara dificultades para su libre circulación, estadía y acceso a servicios básicos.
- El efecto positivo de la existencia de espacios de articulación entre lo público y privado, que contribuyó al cumplimiento y operativización de las medidas de gobierno por parte de las prestadoras.
- La relevancia de que los organismos de control y prestadoras dispongan de estrategias de gestión de riesgos que acompañen las normativas emanadas durante la pandemia.
- El peligro estructural que supone la fatiga en todos los modos de transporte. Ante eso, la implementación de estrategias basadas en un sistema de gestión de riesgos de fatiga resultaría esencial.
- Los efectos negativos de la crisis en la salud mental de los trabajadores, quienes debieron afrontar situaciones de temor, ansiedad y estrés. En este marco, los gabinetes psicológicos dentro de las organizaciones cobraron una importancia central. Además, las organizaciones gremiales articularon diversas líneas de acción orientadas al acompañamiento psicológico del personal.
- Las serias dificultades, en particular en los modos automotor y ferroviario, para cumplimentar el límite máximo de personas transportadas, el distanciamiento social y el transporte exclusivo de trabajadores/as esenciales. Esto evidenció que toda restricción de acceso al transporte público debería apoyarse en la presencia y control del personal de fuerzas de seguridad, lo que no ocurrió en todos los casos.

**Por último, ¿qué elementos del estudio pueden servir como base para contribuir ante eventos similares en el futuro?**

Consideramos que todos los hallazgos y resultados del estudio pueden contribuir a abordar, de mejor manera, la ocurrencia de eventos de características similares a la crisis que vivimos. Destacamos aquellos elementos o conclusiones que hacen a la preparación de planes de crisis, al establecimiento de instancias de articulación público-privadas, a los sistemas de gestión de riesgos residuales que acompañen la formulación de la normativa, al desarrollo de sistemas *ad hoc* de gestión de fatiga, a la virtualización de entrenamientos y al desarrollo de dispositivos de acompañamiento psicológico a trabajadores por parte de organismos públicos y prestadoras, entre otros.

Asimismo, entendemos que este trabajo y las distintas líneas de investigación que lo conforman no deben leerse como un estudio final de la crisis por coronavirus en el transporte argentino. Por el contrario, dos de las herramientas constitutivas de este estudio —la red colaborativa y el sistema de documentación de lecciones aprendidas— se sostienen operativas en tanto estrategias continuas de recopilación, análisis y puesta en común de información y experiencias.

A su vez, el estudio tiene la intención de ser remitido al Ministerio de Transporte, incluyendo recomendaciones, a fin de contribuir al diseño de políticas de transporte orientadas a optimizar la gestión de crisis ante futuros eventos excepcionales, así como promover oportunidades de mejora en el diseño de futuros planes de crisis y gestión de riesgo del transporte argentino.