

RESUMEN EJECUTIVO

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

CONTENIDO

5.

La Junta de Seguridad en el Transporte ante la crisis del Coronavirus

8.

Caracterización de la crisis y principales abordajes

La pandemia a nivel global
Coronavirus en argentina: gestión sanitaria de la crisis y sector del transporte

14.

Red colaborativa

16.

Información relevada en el proceso de investigación

Normativa
Encuestas
Entrevistas
Lecciones aprendidas

18.

Conclusiones

LA JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE ANTE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

La JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE (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:

- La investigación técnica de accidentes e incidentes de transporte.
- La emisión de recomendaciones al sistema que permitan mejorar la seguridad operacional (Ley 27514/2019).

Para llevar a cabo sus actividades de investigación y la formulación de las correspondientes Recomendaciones de Seguridad Operacional (RSO), 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 múltiples factores, tanto de orden tecnológico como de carácter psicológico y social.

La JST tiene 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 la ocurrencia de accidentes (Ley 27514/2019, Art. 26).



En el contexto inicial de la crisis sanitaria que azotó a la comunidad internacional, la JST identificó la necesidad de llevar adelante una investigación que extendiese su campo de aplicación hacia eventos excepcionales, en sintonía con la actividad desarrollada por otras juntas del mundo, como la Junta de Seguridad de Finlandia (Finnish Safety Investigation Authority [SIAF]) y la Junta de Seguridad de 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, la seguridad operacional y sanitaria, el medio ambiente y los ecosistemas, etc. **Ante estos eventos excepcionales, como lo es la actual pandemia de coronavirus, los gobiernos pueden definir estados de excepción que suelen conllevar medidas restrictivas de la libertad de locomoción, el derecho de reunión, la circulación de personas y trans-**

La pandemia de coronavirus demostró que la ocurrencia de similares crisis de escala planetaria sostenidas en el tiempo es una hipótesis plausible. Por ello, la JST inició una investigación de evento excepcional con impacto en el sistema de transporte argentino. En este marco surge este primer informe elaborado por la JST, que constituye una aproximación (tanto descriptiva como analítica) al abordaje de la crisis de coronavirus desarrollado por el sistema de transporte argentino. El trabajo se sustenta en los aportes brindados por una red colaborativa constituida ad hoc, integrada por entidades nacionales del transporte, entre las que se incluyen organismos normativos, regulatorios y fiscalizadores; operadoras; cámaras y asociaciones del transporte; así

como obras sociales y sindicatos que agrupan a los/as trabajadores/as sector.

Un evento excepcional refiere a un acontecimiento de gravedad inusitada, 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, el medio ambiente y los ecosistemas.

El objetivo general de la investigación consistió en indagar en las estrategias y prácticas de gestión de la crisis pandémica destinadas a gestionar los riesgos de seguridad (operacional y sanitaria) y asegurar la continuidad de las operaciones, implementadas por organismos reguladores, proveedores de servicio, cámaras de la industria y sindicatos de los cuatro modos del transporte de Argentina durante 2020.

A partir de esta definición se estructuran los siguientes objetivos específicos:

- Relevar y analizar evidencias sobre la gestión de la crisis en diversos organismos constitutivos del sistema de transporte, desde un enfoque mixto que complemente datos cuantitativos y cualitativos.

- Reunir y sistematizar regulaciones y normativas asociadas a la gestión de la crisis pandémica emitidas por parte de diversos organismos del sector público nacional vinculados al transporte.

- Identificar factores críticos y documentar Lecciones Aprendidas (LA) durante la crisis pandémica en el ámbito del sistema de transporte argentino.

Los propósitos del proyecto se organizan sobre dos grandes ejes articuladores:

- Promover oportunidades de mejoras a considerar en los

futuros planes de crisis y de gestión de riesgo del transporte argentino.

- Contribuir al diseño de políticas de transporte orientadas a optimizar la gestión de crisis ante eventos excepcionales.

El reporte final reúne, centralmente, información correspondiente al período inicial de la crisis pandémica (3 de marzo a 31 de agosto de 2020). Sin embargo, las LA y las conclusiones destinadas a promover una cultura de seguridad eficiente y capaz de hacer frente a eventos disruptivos de esta magnitud trascienden ese primer período al nutrirse, también, de datos correspondientes al 2021.



CARACTERIZACIÓN DE LA CRISIS Y PRINCIPALES ABORDAJES

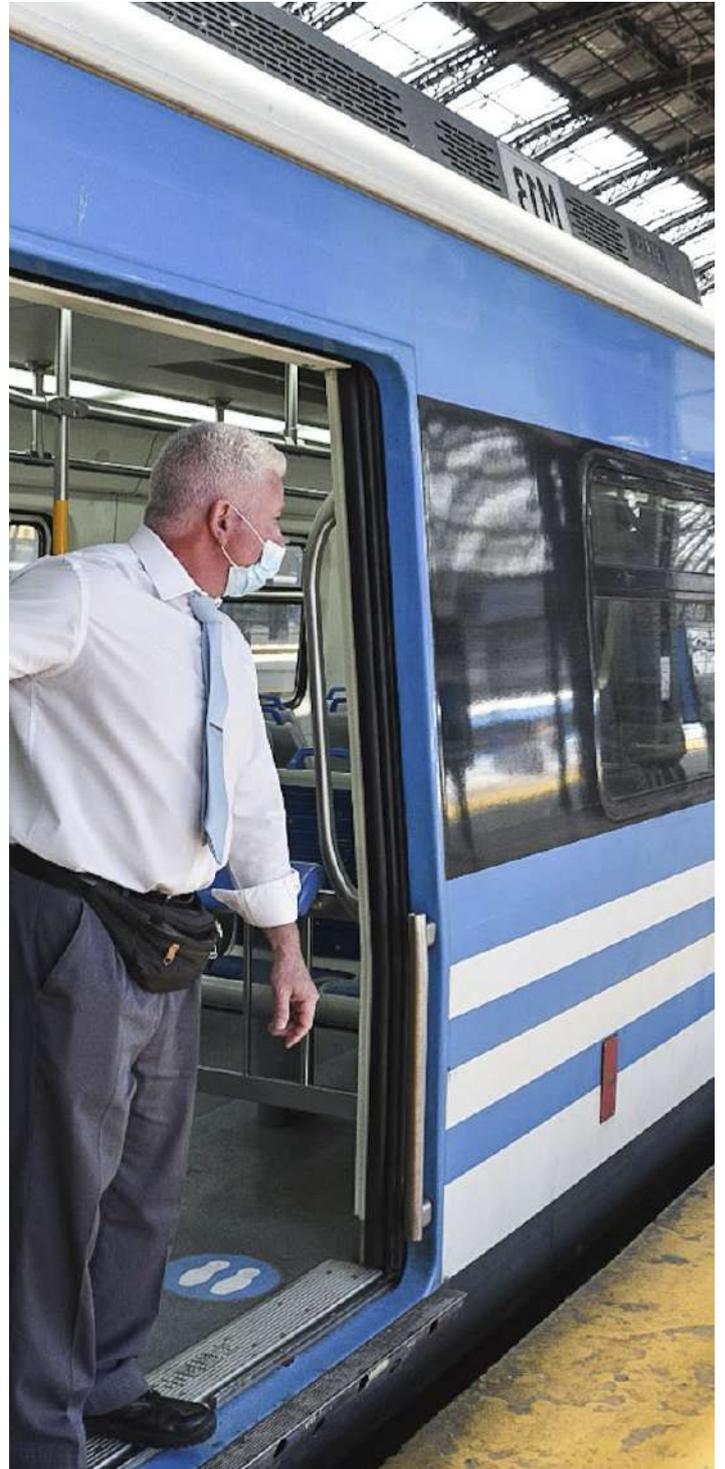
La pandemia a nivel global

El 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 factor desencadenante de esta enfermedad a una nueva variante del coronavirus, el virus Sars-CoV-2.

El brote epidémico en la ciudad de Wuhan se expandió rápidamente. Se propagó inicialmente en la República Popular China, se extendió a Europa en enero de 2020 y más tarde a América. El 11 de marzo de 2020, luego de que se hayan registrado más de 118.000 casos de personas infectadas por el Sars-CoV-2 y 4.291 muertes en 114 países, el director de la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocó a una rueda de prensa en la que comunicó: “Hemos llegado a la conclusión de que la COVID-19 puede considerarse una pandemia” (OMS, 2020).

La tasa de contagio estimada por la OMS fue entre dos y tres veces mayor que la del virus de la gripe A-H1N1

Dos factores concomitantes contribuyeron a esta acelerada propagación: en primer lugar, la acelerada velocidad de contagio, que es mucho mayor en esta nueva mutación que



en otros virus de la misma familia (la tasa de contagio estimada por la OMS es entre dos y tres veces mayor que la del virus de la gripe A-H1N1). En segundo lugar, la aceleración técnica, que redujo drásticamente los tiempos de traslado, permitiendo pasar de ciudad en ciudad y de país en país en pocas horas, en gran parte gracias al tráfico aéreo internacional.

Para dimensionar la magnitud de estos cambios, no hace falta más que comparar la pandemia del coronavirus con sus predecesoras. En el siglo XIV, la peste negra demoró cuatro años en llegar desde Asia hasta Europa, continente en el que, entre 1346 y 1353, terminó con la vida de alrededor de 25 millones de personas, equivalente a más del 30 por ciento de la población de entonces. En 2020, el virus Sars-CoV-2 llegó de un extremo al otro de la Tierra en cuestión de días (Costa, 2021).

Estos elementos permiten caracterizar a la pandemia del coronavirus como una crisis sanitaria singular: por un lado, su expansión geográfica; en segundo lugar, su prolongación en el tiempo sin menguar en intensidad y, en tercer término, sus devastadoras consecuencias en diversos planos de la vida social y productiva de los países, lo que rápidamente provocó que una crisis exclusivamente sanitaria se transformara en una crisis social, económica y política a nivel global. Como señala el informe de investigación elaborado por la Junta de Seguridad de los Países Bajos: “la pandemia de COVID-19 ha resultado en una crisis internacional prolongada. Lo que comenzó como una crisis de salud se expandió rápidamente para convertirse en una crisis que abarcó a toda la sociedad, en una escala sin precedentes [...] desde la posguerra” (DSB, 2020: 5)

La pandemia del Coronavirus, una crisis sanitaria singular:

1. Por su expansión geográfica.
 2. Por su prolongación en el tiempo sin menguar en intensidad.
 3. Por sus devastadoras consecuencias en diversos planos de la vida social y productiva de los países.
-

Las respuestas de los Estados ante la pandemia de coronavirus evidenciaron que los países no contaban con experiencias de las cuales nutrirse para desarrollar acciones y herramientas capaces de enfrentar una crisis sanitaria de nivel planetario, extendida en el tiempo y con impacto sobre todos los ámbitos que concierne al desarrollo. Los planes de gestión de crisis existentes estaban — en el mejor de los casos — preparados para abordar fenómenos sanitarios acotados a pequeña escala y brotes restringidos de enfermedades infecciosas (OMS, 2005; Oxfam 2021).

La OMS, sin embargo, había elaborado en 2005 dos documentos destinados a contribuir con la preparación de los Estados frente a una eventual pandemia de gripe aviar, en los cuales se proyectaban posibles escenarios y recomendaciones de acción. En retrospectiva, estos documentos contemplaron con exactitud lo sucedido durante la primera ola de la crisis por coronavirus: “Las pandemias, al causar un aumento súbito del número de enfermos y muertos, suelen provocar el desbordamiento de

los servicios de salud y pueden dar lugar a graves trastornos sociales y pérdidas económicas. Cuando surja un virus humano pandémico plenamente transmisible, las previsiones indican que se extenderá por todo el globo en un plazo de tres meses” (OMS, 2005a: 1)

Los documentos emitidos por la OMS para la preparación de los Estados ante una pandemia exponen las debilidades latentes en los sistemas sanitarios. Entre ellas, se destacan las siguientes:

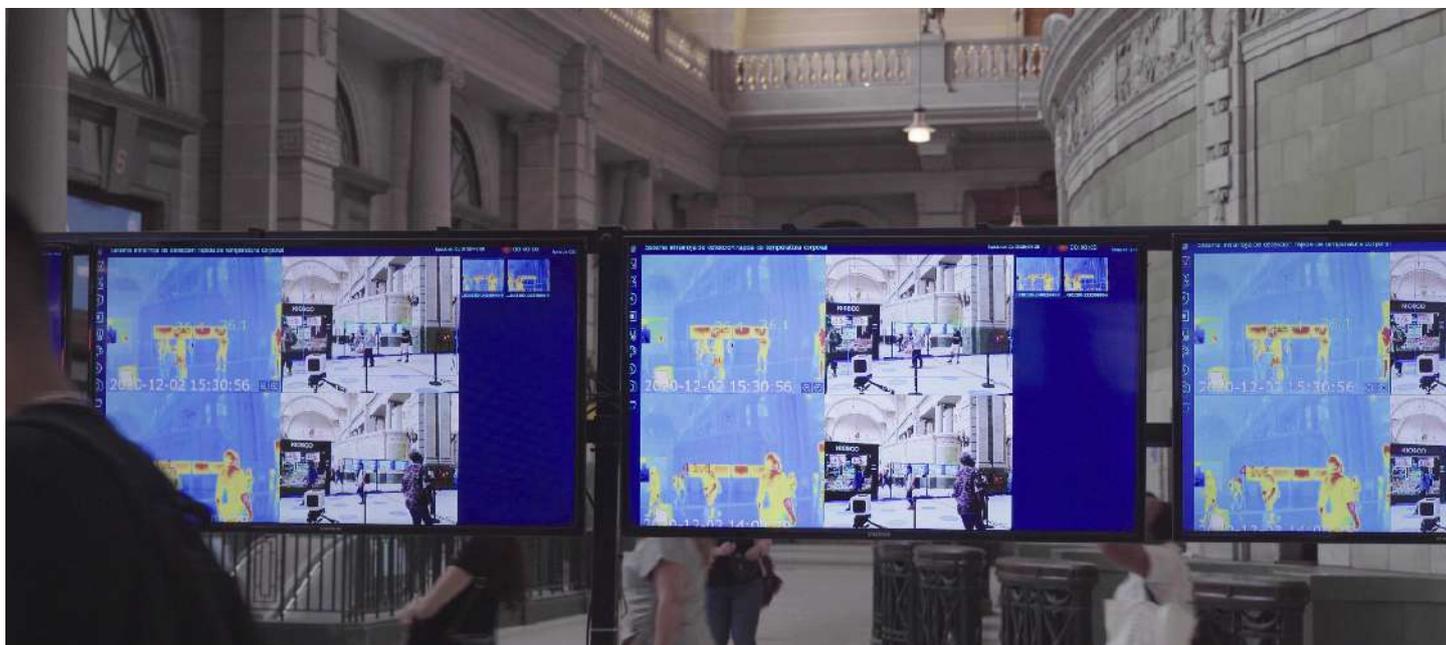
- Deficientes sistemas de alerta temprana. Los países más expuestos cuentan con sistemas de información epidemiológica precarios, así como con medios sanitarios, veterinarios y de laboratorio insuficientes. “Prepararse para un acontecimiento potencialmente catastrófico pero impredecible, constituye un dilema arduo para todos los países, ya que significa desviar divisas a un área de la salud considerada poco rentable desde el punto de vista de las políticas sanitarias” (OMS, 2005b: 4).

- Las intervenciones preventivas son posibles, pero no se han puesto a prueba. Los actuales planes de respuesta se han difundido parcial y tardíamente entre los equipos de salud y

algunos procedimientos se comenzaron a practicar sobre la marcha, con resultados degradados (OMS, 2005b).

- La insuficiencia de suministros médicos dificultaría la reducción de la morbilidad y la mortalidad durante la pandemia. De mantenerse las tendencias actuales, las intervenciones requeridas no podrían llevarse a cabo en la medida necesaria ni con la equidad deseable, tanto al comienzo como una vez avanzada la pandemia (OMS, 2005b).

Tal como se anticipaba en estos documentos, la pandemia dejó en evidencia una prolongada situación de desinversión en los sistemas de salud de las principales economías del mundo, lo que redundó en una baja capacidad de respuesta a la emergencia. Como señalaba también el Informe Anual 2018-2019 de la organización no gubernamental (ONG) OXFAM (2019), presentado en el Foro Mundial de Davos, el desfinanciamiento de los servicios públicos de salud en las últimas décadas ha dado por resultado una creciente mercantilización de la salud, incapaz de contener eventos disruptivos de estas características.



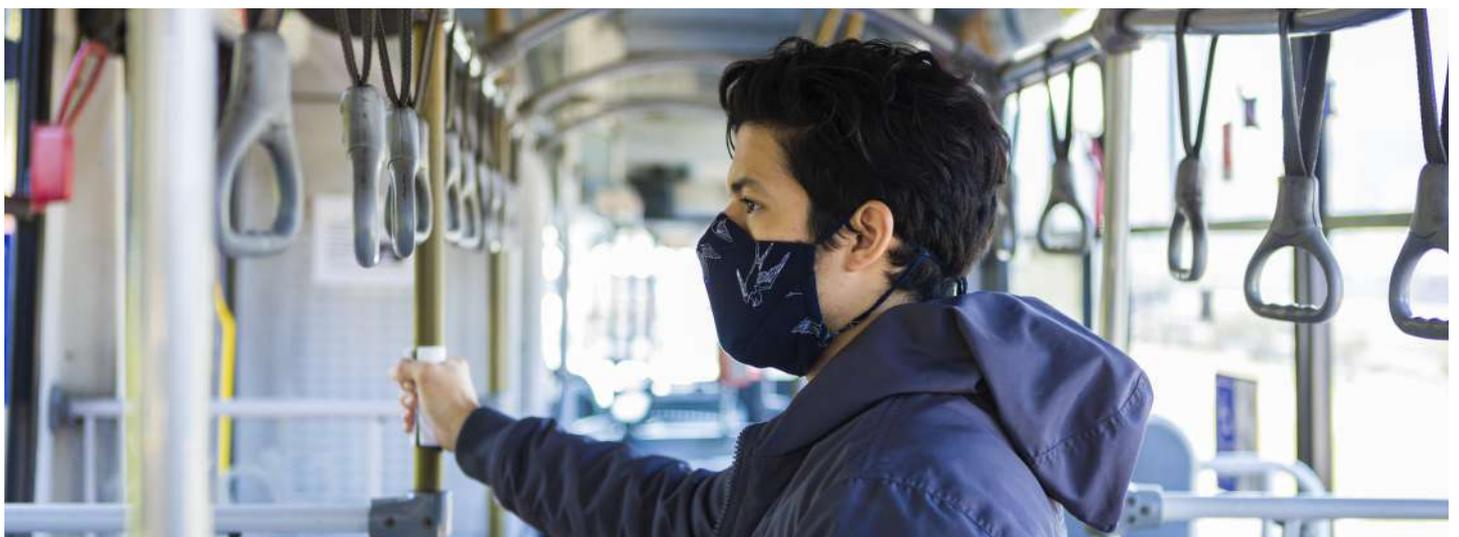
Coronavirus en Argentina: Gestión sanitaria de la crisis y sector del transporte

En referencia a la creciente mercantilización de la salud (OXFAM, 2021), el caso argentino fue ejemplo de un sistema sanitario que podría haber respondido de manera más efectiva a la emergencia si no se hubiera menospreciado su dimensión estratégica en la etapa precedente. En 2018, el Ministerio de Salud había sido degradado al rango de secretaría, con la consecuente pérdida de recursos económicos, autonomía y poder simbólico (la reducción eliminó la independencia presupuestaria, entre otras cosas).¹ La gestión nacional de la salud durante el periodo pandémico fue ejercida, entonces, por un ministerio que solo tenía tres meses de constituido.

Tal es el caso del Ministerio de Ciencia y Tecnología que, al igual que el Ministerio de Salud, fue reducido al rango de secre-

taría en 2018, con una desfinanciación de casi 38%, y un retroceso en los ingresos de los becarios e investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de entre 35% y 37%, según datos de CIFRA e INDEC de 2020.²

El advenimiento de la pandemia en 2020 y la experiencia que esta desató evidenciaron la importancia de contar con un sistema científico técnico nacional —así como con un sistema de salud— con capacidad de erigirse como pilar en la provisión de herramientas destinadas al abordaje de la crisis (desarrollo y fabricación de respiradores artificiales, tests rápidos, retrovirales y vacunas, entre otras). El Gobierno nacional que asumió el 10 de diciembre de 2019 definió la elevación de las secretarías de Salud y de Ciencia y Tecnología al rango de ministerios, nuevamente. De este modo, ambos organismos se ubicaron al frente del combate contra la pandemia, con apenas tres meses de trayectoria.



1. Según los presupuestos publicados por el Boletín Oficial, la inversión en Salud decreció un 20 % en términos reales entre 2016 y 2019, alcanzando su mayor caída en 2019, con una reducción presupuestaria del 11 %.
2. La desfinanciación del área de Ciencias y Técnica alcanzó a casi el 38 % de su presupuesto anual, mientras que el retroceso en los ingresos de los becarios e investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) fue de entre el 35 % y 37 % de su poder adquisitivo (INDEC, 2020; CIFRA, 2020) (Datos del presupuesto abierto INDEC y CIFRA, 2020. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=143>).

El 3 de marzo de 2020 la Argentina registró el caso cero de coronavirus en un pasajero arribado en un vuelo proveniente de Italia. Ante este hecho, y frente a un escenario internacional signado por la incertidumbre, el Estado argentino adoptó medidas excepcionales y de emergencia para enfrentar la pandemia.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) emitió, el 12 de marzo de 2020, el Decreto 260/2020 de emergencia sanitaria, en uso de las facultades otorgadas por la Constitución Nacional. Este decreto dispuso la adopción de medidas excepcionales para contener la propagación del nuevo coronavirus en el país. 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; la libre circulación quedó restringida y se estableció el aislamiento obligatorio de las personas susceptibles de haber contraído la enfermedad. Pocos días después, el Ministerio de Salud de la Nación fue facultado como autoridad de aplicación de la Emergencia Sanitaria y el PEN dispuso, a través del Decreto 297/2020, el “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)” en todo el país. Este decreto, inicialmente vigente por once días (20 a 31 de marzo de 2020), fue prorrogado en sucesivas ocasiones.

Durante abril de 2020 la curva de contagios en el país se mantuvo controlada y la tasa de infecciones no superó los 0,31 contagiados cada 100 mil habitantes, con especial incidencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esta fue la 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 ese momento, la curva mantuvo su sentido ascendente hasta octubre, mes en el que se alcanzó el

mayor pico de contagios de 2020.³

Las medidas restrictivas dictadas por el Gobierno desde el inicio de la pandemia —etapa en la que contaron con gran consenso de los distintos gobiernos provinciales— alcanzaron a un porcentaje muy importante de la población. Sin embargo, el personal perteneciente a ramas de actividad consideradas sustantivas para el funcionamiento de la cadena de abastecimiento y la producción de bienes y servicios de primera necesidad fue declarado esencial, por lo cual se encontró exceptuado de las restricciones.

La crisis sanitaria evidenció la importancia de contar con sistemas nacionales de salud y ciencia y técnica, capaces de encabezar la lucha contra la pandemia.

En este marco, las actividades del transporte fueron declaradas servicios esenciales, lo que significó un desafío inédito hasta entonces: todos los modos del transporte deberían asegurar el sostenimiento de las operaciones, garantizar los estándares de la seguridad operacional y morigerar los riesgos de contagio y transmisión del virus Sars-Cov-2 para preservar la salud tanto de las personas usuarias como del personal. Entre los servicios considerados destacan el transporte de carga y las actividades extractivas en el modo marítimo, fluvial y lacustre; el transporte público para esenciales y el transporte de carga en los modos automotor y ferroviario; y las operaciones excepcionales en el

3. Datos obtenidos del sitio www.covidstats.com.ar

modo aeronáutico. Este último modo de transporte se encontró casi paralizado durante el primer año de pandemia, con excepción de las operaciones ligadas a actividades de gobierno, repatriación de argentinos en el exterior y transporte de insumos médicos.

Indagar en las estrategias y prácticas implementadas por las organizaciones del transporte (entre las que se incluyen órganos reguladores, operadoras, cámaras de la industria y sindicatos) para gestionar los riesgos de seguridad operacional y sanitaria asociados a la pandemia contribuye a comprender cuál era la línea de base de estas organizaciones para hacer frente a una crisis de extensión nacional, prolongada en el tiempo y con severas consecuencias en el plano económico, político y social.

Un primer acercamiento a la información relevada en el marco de esta investigación permite observar que, desde los primeros meses de la pandemia, las organizaciones argentinas del trans-

porte tuvieron una rápida capacidad de respuesta e inventiva ante la incertidumbre planteada por la pandemia. Asimismo, experimentaron algunas dificultades para incrementar sus recursos y optimizar su capacidad de control y gestión de la crisis.

Se detectaron faltantes de materiales sanitarios y fue necesaria la adecuación de unidades destinadas al transporte de pasajeros/as, la modificación de sectores de trabajo, el reagrupamiento de personal (organización de burbujas), la readecuación de tiempos de servicios y descanso y la autorización de exenciones a las licencias, cursos de instrucción y exámenes médicos, entre otras cuestiones. Sobre la base de esfuerzos combinados y una significativa resiliencia de las organizaciones durante el curso de la crisis, el sistema de transporte argentino logró garantizar —con contadas excepciones— la continuidad operativa en las distintas ramas de actividad.



RED COLABORATIVA

Este trabajo tuvo como punto de partida la creación de una red colaborativa del transporte. Así, con la finalidad de promover una cultura de datos abiertos, el estudio incorporó la participación de un entramado de actores entre los que se incluyen organismos normativos, regulatorios y fiscalizadores; operadoras públicas y privadas; cámaras del transporte y sindicatos. Estas entidades fueron convocadas a participar de la investigación por medio de cartas de invitación, que se remitieron a partir del 15 de octubre de 2020. Asimismo, se realizaron reuniones con la DSB y la SIAF.

A continuación, se presenta el listado completo de las organizaciones integrantes de la red colaborativa:



- **Ministerio de Transporte:**

- Secretaría de Planificación de Transporte.
- Subsecretaría de Transporte Ferroviario.
- Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante.

- **Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT):**

- CNRT Ferroviaria.
- CNRT Automotor.

- **Trenes Argentinos Cargas.**

- **Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE).**

- **Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE).**

- **Unión Ferroviaria - La Fraternidad.**

- **Obra Social Ferroviaria (OSFE).**

- **Ferrovías.**

- **Cámara Argentina de Transporte de Pasajeros (CATAP).**

- **Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC).**

- **Asociación Argentina de Empresarios Transporte Automotor (AAETA).**

- **Cámara Argentina de Larga Distancia (CELADI).**

- **Federación Argentina de Entidades de Transporte y Logística (FAETYL).**

- **La Nueva Metropól.**

- **160/Micros Ómnibus Sur (MOSUR).**

- **Empresa 216.**

- **Aerolíneas Argentinas (AA).**

- **Aeropuertos Argentina 2000 (AA2000).**

- **Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA).**

- **Prefectura Naval Argentina (PNA).**

- **Sindicato de Conductores Navales de la República Argentina (SICONARA).**

- **Cámara de Actividades de Practicaje y Pilotaje.**

- **Grupo de Estudios Sociales Marítimos (GESMar).**

INFORMACIÓN RELEVADA EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Normativa

La primera fase del plan de relevamiento de datos del presente proyecto recopiló todos los documentos de carácter normativo con incumbencias en el sistema de transporte argentino, en vistas de generar un cuerpo de información significativa para el análisis y ser un insumo inicial para contemplar en las sucesivas fases del plan. En total, se relevaron y sistematizaron 250 documentos con impacto en el sistema de transporte (Decretos, Resoluciones, decisiones administrativas, etc.) emitidos por el Estado argentino en el marco de la gestión de la crisis pandémica.

Encuestas

Durante octubre de 2020 se realizaron encuestas a 20.000 personas usuarias del transporte público de todas las provincias del país. Este estudio indagó en las transformaciones de las prácticas, usos e impresiones de los usuarios en relación con el transporte durante la pandemia. Recientemente, en marzo de 2021, se desarrolló un nuevo estudio cuantitativo en la temática, sobre la base de una muestra de 4.000 personas usuarias a nivel nacional. La encuesta incorporó nuevas dimensiones a la realizada en 2020 y habilitó el análisis comparativo.



Entrevistas

El equipo de investigación realizó 20 entrevistas semiestructuradas a referentes de 15 entidades del transporte pertenecientes a la red colaborativa. En la mayoría de los encuentros fueron entrevistadas entre dos y tres personas pertenecientes a diferentes áreas de las organizaciones. 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 LA.

De acuerdo con los objetivos de la investigación, las guías de entrevista utilizadas focalizaron en tres dimensiones: la gestión de los riesgos sanitarios (vinculada a la gestión de la seguridad sanitaria y otros riesgos para la salud asociados a la crisis pandémica); la gestión de la seguridad operacional (asociada al gerenciamiento de riesgos de seguridad operacional vinculados a la gestión de la crisis y contexto pandémico); y la continuidad de las operaciones (referida al sostenimiento y operabilidad del servicio de transporte en todos sus modos). La última dimensión se configura, de algún modo, como resultado del manejo de las otras dos dimensiones mencionadas.

Lecciones Aprendidas

Las LA representan las experiencias y conocimientos adquiridos en el marco del proceso de gestión de la crisis pandémica. Se trata de un sistema de información aportado por la red colaborativa; un modo de conocer y compartir la experiencia organizacional documentada por sus miembros para favorecer la gestión eficaz en futuros eventos de similares características.

Las LA, en tanto proceso de documentación de conocimientos derivados de la experiencia, no implican necesariamente 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 las organizaciones.

En el marco de este estudio, se consolidaron un total de 44 LA que fueron documentadas sobre la base de reuniones virtuales sostenidas con la red colaborativa de los modos ferroviario, aeronáutico y automotor de transporte de pasajeros, entre mayo y noviembre de 2021.



CONCLUSIONES

El presente 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 esta investigación —la red colaborativa y el sistema de documentación de LA— se sostienen operativas en tanto estrategias continuas de recopilación, análisis y puesta en común de información y experiencias.

Hecha esta aclaración, a continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas a partir del análisis de la información recabada.



1. En Argentina, el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación se ubicaron al frente del combate contra la pandemia a tan solo tres meses de haberse elevado a rango ministerial (ya que habían sido reducidos a secretarías en el 2018).

Conclusión: la gestión de crisis pandémica evidenció la importancia de contar con un sistema de salud y un sistema científico técnico nacional con capacidad de erigirse como pilares en el desarrollo de estrategias y soluciones para abordar crisis de estas características.

2. Los planes de crisis de organismos estatales y operadoras, en la mayoría de los casos, no contemplaban escenarios como el de la pandemia del coronavirus: su expansión geográfica, la prolongación en el tiempo sin menguar en intensidad, y sus consecuencias en la vida social, económica y política de los países.

Conclusión: la ausencia de planes de crisis obligó a los actores del sistema de transporte a desarrollar planes de crisis de emergencia. Es preciso que organismos y operadoras posean planes de crisis para eventos excepcionales, a los fines de contar con estrategias, procesos y procedimientos, así como entrenamiento inicial y recurrente en gestión de crisis mayores.

3. Las áreas de prensa de las operadoras y entes reguladores cobraron relevancia durante la pandemia, ya que operaron como actores clave en el diseño y gestión de los procesos de

comunicación de la gestión sanitaria oficial.

Conclusión: en los casos de crisis mayores como la pandemia por coronavirus, resulta necesario contar con áreas de comunicación dotadas de recursos y profesionales con capacitación para desarrollar estrategias de comunicación claras y eficientes.

4. Los Centros de Control de Operaciones, en gran medida, se encuentran ubicados en zonas urbanas de gran concentración poblacional y circulación. Debido a esto, surgieron situaciones en las que el personal tuvo limitado el acceso y, también, se produjeron contagios masivos dentro de estas oficinas.

Conclusión: la descentralización de los Centros de Control de Operaciones, a través de su distribución en diferentes localidades o su reemplazo provisorio por tecnologías remotas, es una estrategia para garantizar la continuidad operativa ante eventuales cierres de fronteras o contagios masivos.

5. El personal esencial (principalmente quienes se desempeñan como trabajadores de primera línea) tuvo dificultades para su libre circulación, estadía y acceso a servicios básicos, debido a restricciones jurisdiccionales de municipios, provincias y países.

Conclusión: es necesaria la coordinación entre operadoras, 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/as esenciales.

6. La normativa y los lineamientos de las autoridades de gobierno, en muchos casos, no fueron acompañadas por especificaciones o guías que facilitaran su aplicación. Además, en algunas ocasiones los espacios de comunicación o articulación para canalizar las inquietudes de las operadoras resultaron insuficientes.

Conclusión: el cumplimiento y operativización de las medidas de gobierno durante una crisis severa se facilita cuanto más específicas o desagregadas son las disposiciones. A su vez, se estima recomendable contar con espacios de articulación público-privada que faciliten a las operadoras ajustarse a las nuevas normativas.

7. Durante la pandemia, se llevaron adelante acciones para mitigar los riesgos sanitarios que, en algunos casos, no tuvieron en cuenta los potenciales riesgos de seguridad operacional que podían conllevar (como, por ejemplo, el uso de trajes de protección o la extensión de las jornadas de trabajo).

Conclusión: es necesario que organismos y empresas (tanto públicos como privados) dispongan de estrategias de gestión de riesgos que acompañen las normativas o reglamentaciones, con el fin de identificar peligros residuales. La gestión de riesgos continua y la garantía de la seguridad son componentes de un sistema de gestión de segu-

ridad operacional (SMS) que resultan claves para enfrentar los desafíos de un evento excepcional, manteniendo la continuidad operativa y un nivel aceptable de seguridad operacional.

8. Algunas medidas de seguridad operacional se vieron interrumpidas al inicio de la pandemia a razón de lo dispuesto por los lineamientos sanitarios ligados al distanciamiento social. Se identificaron tres áreas claves: auditorías; entrenamiento; chequeos operativos y de salud del personal. En respuesta a esta problemática, que entrañaba nuevos riesgos de seguridad operacional, se definió la migración paulatina de estas áreas a la modalidad de telerelevamiento y otras acciones de monitoreo y entrenamiento remotas (mediante el uso de dispositivos móviles, cámaras go pro, drones, etc.).

Conclusión: es conveniente desarrollar estrategias alternativas que permitan contener los riesgos de seguridad operacional que puedan derivarse de la suspensión de prácticas normalizadas en contextos ordinarios.

9. La evidencia recabada en esta investigación identifica que, ante un evento excepcional o crisis de la magnitud descrita, la fatiga se convierte en un peligro estructural en todos los modos de transporte. El personal operativo que prestó servicio durante la pandemia sufrió la readecuación del trabajo prescripto, debiendo suplir la reducción del personal operativo, la exención de normas prescriptivas de fatiga, la extensión de los períodos de embarque y la imposibili-

dad de descanso en hoteles o lugares aptos, entre otras.

Conclusión: ante un evento excepcional, las estrategias prescriptivas de gestión de la fatiga resultan limitadas. La implementación de estrategias basadas en un sistema de gestión de riesgos de fatiga resulta esencial, tanto para sostener la continuidad operativa como para mitigar los riesgos durante el desarrollo de operaciones especiales.

10. Durante la pandemia, las operadoras de transporte estatales acompañaron las estrategias de crisis de gobierno, poniendo sus servicios a disposición. Por ejemplo: la aerolínea de bandera estuvo a cargo de vuelos de repatriación, así como de la búsqueda de equipamiento médico y vacunas. En cuanto al modo de transporte ferroviario, se implementó un “tren sanitario” utilizado para la realización de testeos de COVID y vacunación contra la gripe.

Conclusión: la presencia de operadoras estatales posibilita dar una respuesta rápida ante las necesidades logísticas de la población en eventos excepcionales.

11. La crisis repercutió en la salud mental de las personas trabajadoras, quienes en ciertos casos vivieron situaciones de temor, ansiedad y estrés. Los gabinetes psicológicos dentro de las organizaciones cobraron una importancia central. Además, desde el inicio de la pandemia las operadoras articularon con organizaciones gremiales diversas líneas de acción orientadas al acompañamiento psicológico del personal (seguimiento telefónico de casos sospechosos y confirmados, espacios virtuales de

contención grupal, etc.).

Conclusión: ante la crisis, el rol de los gabinetes psicológicos y de las organizaciones gremiales es esencial para el acompañamiento y contención psicológica de las personas trabajadoras.

12. Entre las dificultades presentadas en los modos automotor y ferroviario en relación a los protocolos sanitarios, se destacó una deficiencia para cumplimentar el límite máximo de personas transportadas, el distanciamiento social y el transporte exclusivo de trabajadores/as esenciales. En este sentido, algunas de las restricciones adoptadas en el marco de la gestión de la crisis sanitaria impactaron en la relación entre la población usuaria y las operadoras, cuyo rostro visible era el personal de primera línea. El personal debió afrontar situaciones de agresión física y verbal por parte de los/as pasajeros/as.

Conclusión: la difusión de información apresurada o no sustentada en evidencia científica dificulta el proceso de comprensión e incorporación de las nuevas modalidades de transporte. Es necesario, mejorar la comunicación de crisis desde las empresas, el estado y los medios de comunicación. Las noticias falsas pueden tener consecuencias graves para la seguridad. Por otra parte, toda restricción de acceso al transporte público debe apoyarse en la presencia y control del personal de fuerzas de seguridad.

13. En el caso de algunas actividades del modo marítimo, la reglamentación vigente habilita el uso de internet a bordo del

buque sólo a algunos miembros de la tripulación y no a su totalidad. Esta restricción ha dado lugar a episodios que pusieron en riesgo la salud física y mental del personal.

Conclusión: en línea con lo sugerido por el “El Grupo de Representantes de la Gente de Mar” en la reunión del Comité Tripartito Especial (STC) celebrada en mayo de 2022, en la Organización de Trabajo (OIT) Ginebra, se considera necesario revisar la reglamentación que restringe el uso de internet. La posibilidad de hacer contacto con tierra para garantizar el derecho de atención a la salud, por ejemplo, debería estar a disposición de cada miembro de la tripulación.

14. En el modo marítimo, Sanidad de Fronteras delegó en Prefectura —y posteriormente en los miembros de la comunidad de practica— el control de los buques en recalada, ya que no contaba con los recursos necesarios para cumplimentar su función. Esta situación expuso a riesgos sanitarios a personal que no se encontraba capacitado para reemplazar a Sanidad de Fronteras en su rol inspector.

Conclusión: en contextos de crisis sanitaria, se debe garantizar que los organismos responsables de coordinar y fiscalizar las acciones relacionadas con la sanidad en el área de frontera y terminales de transporte sean dotados de todos los recursos (económicos, humanos, tecnológicos, etc.) que les permitan cumplir de forma eficiente con sus atribuciones.

