

# SOCIALES en DEBATE 09

## **El desafío de construir institucionalidad.**

Respuestas a la vulneración de derechos entre los pasajeros de trenes metropolitanos

VERÓNICA PÉREZ

DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES. IDAES-UNSAM-CONICET; IGG-UBA.

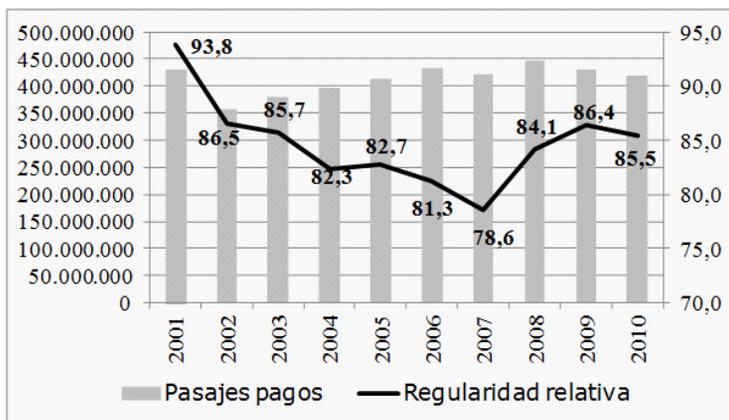


## **Planteo del problema**

El sistema ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires proporciona un caso de profunda relevancia social para analizar el alcance y las limitaciones de las instituciones sociales diagramadas para el procesamiento de las conflictividades sociales. Considérese que se trata de un sistema de transporte que se localiza en el principal aglomerado urbano del país, con un desarrollo de 814 km de vías que unen 259 estaciones con 5 terminales ubicadas en el centro de la región (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y que durante los últimos diez años ha transportado un promedio de 430 millones de pasajeros por año. El papel que asume para el desarrollo de las más variadas actividades, que dependen para su realización del aporte de fuerza de trabajo de miles de personas, dota al sistema de un carácter nodal, pues su mal o buen funcionamiento impacta no solamente en la posibilidad de desarrollo de aquellas, sino en las condiciones de vida de quienes lo utilizan.

Durante la primera década del siglo XXI, el profundo deterioro que ha mostrado el sistema en sus principales indicadores de calidad, concomitantemente al paulatino repunte del aumento de pasajes vendidos, ha generado entre sus pasajeros una profunda disconformidad con las condiciones de viaje.

**Gráfico N°1. Evolución de la puntualidad de los servicios (trenes corridos sobre trenes puntuales) y de los pasajes vendidos. Período 2001-2010.**



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CNRT (2010)

Como se observa en el gráfico precedente, el derrotero sufrido por la puntualidad de los servicios corridos, indicador fuertemente asociado a la calidad de la infraestructura ferroviaria, muestra un deterioro sostenido que alcanza su punto más bajo en el año 2007 y que aún el repunte que muestra en los años posteriores, no logra alcanzar los valores del año 2001. En otras palabras, lo que los datos indican es que de cada 100 trenes corridos, en promedio durante el período, menos de 85 llegaban puntuales a destino, en un contexto donde los pasajes vendidos mostraban una recuperación, aunque leve y con variaciones según los años considerados.

En este contexto de tensión estructural entre función de producción (personificada por las empresas del servicio) y función de consumo (personificada por los pasajeros) es que comienza a desarrollarse una profunda disconformidad con las condiciones de prestación de los servicios entre los pasajeros, que al no encontrar otros canales para su procesamiento y mediando otras condiciones, emergerá en forma de ataques a las empresas prestatarias.

## La disconformidad de los pasajeros

Hacia el año 2007, una encuesta encargada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, realizada sobre 1.059 pasajeros, arrojaba una calificación promedio de 4 puntos para el servicio de trenes, en una escala de 1 a 10. En este sondeo, del total de los servicios de transporte bajo análisis, los ferrocarriles fueron los peor calificados seguidos por los colectivos, subtes y taxis, en ese orden. La evidencia muestra que la disconformidad era aún mayor entre los pasajeros que utilizan el servicio en los horarios de mayor flujo. Así, nuestra encuesta a pasajeros de “horas pico”, realizada en las cabeceras terminales de Once y Constitución en 2007<sup>1</sup>, dio como resultado utilizando la misma escala, una calificación promedio de 3 puntos (Encuesta TCS: 2007).

La percepción de los entrevistados en relación al funcionamiento del sistema guarda una importante relación de correspondencia con el derrotero de los indicadores de calidad presentados en el gráfico precedente. En nuestra encuesta a pasajeros del año 2007, la impuntualidad y demoras en los servicios figuraban entre las principales deficiencias, con el 60% de las menciones. En segundo lugar se ubicaban la falta de higiene y el mantenimiento, y los cortes del servicio (35%) y finalmente la poca frecuencia y la inseguridad en los trenes (30% y el 28% respectivamente). En consonancia con lo anterior, para ese mismo año, una encuesta de opinión realizada por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) a pasajeros de la red, invertía la calificación registrada en 2002 sobre la frecuencia y puntualidad de los servicios. Mientras que en 2002 el 62% de los pasajeros había calificado este ítem como bueno y muy bueno, en 2007 el 68% lo había calificado como malo y muy malo.

---

<sup>1</sup> Semanas después de los hechos de violencia ocurridos en la estación terminal de Constitución, con apoyo de los estudiantes de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, quienes ese cuatrimestre cursaban el Taller de Investigación sobre Cambio Social en el cual nos desempeñamos como docentes. Se trató de una encuesta semi-estructurada a 460 usuarios del servicio metropolitano de ferrocarriles de las ex líneas Roca y Sarmiento, focalizada en la opinión ante los incidentes. El relevamiento se realizó en el horario de mayor flujo de pasajeros en las cabeceras terminales de cada una de las líneas. Se utilizó un muestreo por cuotas, estableciéndose las mismas con base a la línea del servicio utilizada, sexo y edad. Posteriormente, en junio de 2010 se relevó una encuesta en base a los mismos criterios que la anterior, sobre 320 casos.

El que la impuntualidad y las demoras recurrentes de los servicios constituyan el principal problema percibido por los entrevistados, no es arbitrario en un doble sentido. No lo es porque objetivamente como se ha mostrado la realidad se presenta de esa manera. Pero a su vez, el hecho de que sean éstos y no otros los problemas percibidos como los principales, forma parte del marco de significación vinculado al lugar que ocupa este medio de transporte en las actividades cotidianas de los pasajeros.

La mayoría utiliza el servicio de trenes por motivos laborales. Según datos de la Secretaría de Transporte, entre un 67,8% y un 74,8% de los pasajeros —según la línea que se considere—, utilizaba el servicio de trenes en traslados de tipo “hogar-trabajo”, “trabajo-hogar” (INTRUPUPA, 2007). Nuestra encuesta realizada a pasajeros de “horarios pico”, elevaba ese porcentaje al 86% (Encuesta TCS: 2007). Es en dicho marco que las impuntualidades y demoras provocan una serie de consecuencias negativas en la vida laboral de los pasajeros. Así, la disconformidad no es simplemente un problema de privación relativa (Coser, 1967). El hecho es que el mal funcionamiento del sistema afecta materialmente la vida de los pasajeros más allá del viaje mismo.

A mediados de 2010, el 46% de los encuestados mencionó que además de la llegada tarde, las interrupciones en el servicio les ocasionaban variados inconvenientes. Casi la mitad de los perjuicios referían a la actividad laboral. La mención principal fue el descuento salarial por pérdida de presentismo u horas de trabajo, pero también fueron señalados otros problemas como las discusiones con el jefe, tener que quedarse hasta más tarde en el trabajo para compensar el tiempo perdido, o directamente la pérdida de la jornada. Las lesiones a la economía doméstica también incluyeron la mención a la utilización de medios alternos, ya que el tren es mucho más barato y rápido que cualquier otra alternativa de viaje. En nuestras entrevistas de campo, este atributo del ferrocarril surgió con recurrencia. Muchos pasajeros directamente no cuentan con la posibilidad de utilizar otro medio de transporte constituyéndose en demanda cautiva de este medio.

Otras consecuencias negativas estuvieron vinculadas a la calidad de los viajes, destacándose el hacinamiento en los vagones. Otros encuestados señalaron directamente el mal estar anímico y estrés que la situación les generaba.

Frente a esta disconformidad con las condiciones de prestación de los servicios, ¿qué

mecanismos son capaces de operar como canalizadores de la tensión estructural que se produce entre función de producción y función de consumo?

### Los canales de procesamiento de las disconformidades sociales

Nuestro registro de prensa sobre hechos de disconformidad con las condiciones de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, realizado entre octubre de 2002 y diciembre de 2010<sup>2</sup>, nos ha permitido contabilizar 30 acciones de distinto carácter protagonizadas por pasajeros. Como se verá, las acciones directas, esto es, aquellas que desbordan los espacios institucionales de procesamiento del conflicto sobresalen entre los hechos registrados, representando más del 80% del conjunto. Cabe destacar que prácticamente la totalidad de estas acciones corresponden a ataques de pasajeros a las empresas.

**Cuadro N°1. Cantidad de acciones de disconformidad con las condiciones de prestación de los servicios, protagonizadas por pasajeros, entre octubre de 2002 y diciembre de 2010 y tipología de las acciones.**

Tipología	Descripción de la acción	Absoluto	Porcentaje
Acciones directas	ataque a la empresa	22	73,3
	ataque a manifestantes	1	3,3
	corte de vías	2	6,7
Acciones indirectas	acción judicial	4	13,4
	petitorio	1	3,3
Total general		30	100,0

Fuente: Base hemerográfica: 2002-2010.

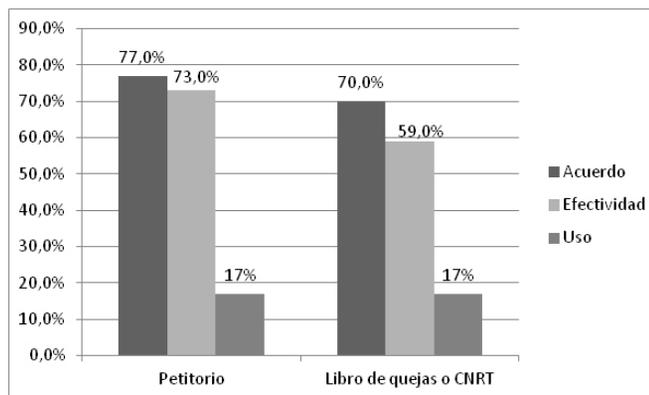
<sup>2</sup> La base de datos de prensa se realizó con todas la noticias referidas a transporte ferroviario de pasajeros que publicó el diario *La Nación* en el período de referencia. Entre ellas fueron seleccionadas las que contenían información sobre acciones de disconformidad protagonizadas por pasajeros del servicio.

Entre las acciones indirectas se destacan las acciones judiciales, que también alcanzan una relativa difusión por la prensa. Otras formas no tan reguladas pero que no llegan a implicar una vulneración de canales institucionales —y que representan formas clásicas de acción colectiva como los petitorios— tienen rara ocurrencia y/o difusión. Además de los registros de prensa, nuestro trabajo de campo nos ha permitido relevar la ocurrencia de otras acciones de disconformidad como el reclamo ante el libro de quejas y ante la CNRT, la creación de organizaciones de usuarios y la construcción de blogs de usuarios disconformes.

Todos los formatos institucionalizados de procesamiento del conflicto son, potencialmente, canales de tramitación del descontento de los pasajeros, sin embargo como se verá seguidamente, los mismos poseen una significativa debilidad para desarrollar dicha función en este espacio de referencia, lo que configura condiciones favorables para la aparición de otras formas extra-institucionales de procesamiento del conflicto, coadyuvando a la emergencia de los ataques de pasajeros a las empresas prestatarias como forma de disconformidad emblemática del período analizado.

### **Las valoraciones sociales de los canales de procesamiento de la disconformidad**

En primer lugar, a pesar del alto grado de acuerdo que los encuestados expresan en torno al uso de los canales formales de procesamiento de la disconformidad en esta localización, una amplia mayoría nunca ha hecho uso de los mismos. Considérense los resultados que se presentan en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 2: Acuerdo, efectividad y uso de formatos institucionales de procesamiento de la disconformidad.**

Fuente: Encuesta TCS, 2010.

Como puede observarse, los canales formales de reclamo establecidos por el sistema de prestación del servicio —libro de quejas en las estaciones y CNRT— reciben una efectividad menor que el petitorio, forma de reclamo que si bien no vulnera los canales institucionales, no está incluido como vía de canalización de las demandas en el diagrama institucional del servicio. Cabe mencionar que la atribución de efectividad al ente de control en el momento más alto del ciclo de ataques —el 70% de ellos se concentran en el período 2005-2008— era aún más bajo. Casi el 50% de los encuestados en 2007 consideraba que la CNRT no servía para resolver los problemas que afectaban a los pasajeros (Encuesta TCS: 2007).

En lo que refiere a otros canales que podrían funcionar como vías de procesamiento de las disconformidades sociales un dato que resalta es el que arroja la pregunta realizada a los encuestados en el año 2007, acerca de qué otras formas sugerían para reclamar. En este caso, prácticamente un tercio respondió que “no sabe” o “no hay” (Encuesta TCS: 2007). De modo que si bien los canales existen, el desconocimiento, la baja efectividad atribuida a

algunos de ellos y principalmente su falta de uso por parte de los pasajeros, construyen una situación de vacío institucional frente a las deficiencias del servicio. En otras palabras, la ausencia de una cultura del reclamo formal entre los pasajeros constituye el dato sobresaliente. Esta actitud de extrañamiento frente a los formatos institucionales de procesamiento de la disconformidad en esta localización, probablemente tenga que ver, como señala Kralich (1998 y 2009), con la existencia de sentimientos de exclusión y ajenidad entre los pasajeros con relación a las condiciones bajo las cuales se presta el servicio. Sin embargo, no debería minimizarse el impacto que tienen las valoraciones negativas sobre la efectividad de dichos canales.

Los datos presentados apuntalan la hipótesis de que la ausencia de canales formales de procesamiento del conflicto en este espacio social haya coadyuvado a la instalación de los ataques de pasajeros como parte del repertorio (Tilly, 2002) de reclamo para ser usado ante las disconformidades emergentes del mal funcionamiento del servicio. Más si se considera que a pocos días de haberse producido un estallido de hostilidad en la estación terminal de Constitución, en mayo de 2007, el 68,2% de los encuestados no consideró legítima la forma como se desarrolló el hecho, mientras que poco más del 63% le atribuyó alguna efectividad para resolver los problemas que afectan a los pasajeros.<sup>3</sup>

### **Relaciones entre cultura del reclamo e identidad social de los pasajeros**

Como se ha desarrollado con mayor detalle en otros trabajos (Pérez, 2013), los pasajeros de trenes urbanos presentan una actitud de ruptura hacia la participación en el sistema institucional. Sin embargo, hay más. Hemos podido comprobar que dichas actitudes guardan estrecha relación con posiciones diferenciales en la estructura social. Para avanzar en esa línea de indagación tomamos un indicador de estratificación social y analizamos su relación con la utilización de canales formales de reclamo.

---

<sup>3</sup> Cabe resaltar que a los pocos días de sucedido este episodio de gran impacto mediático, el gobierno rescindió todos los contratos que el concesionario Metropolitano mantenía para la explotación de distintas líneas de servicios. En esta oportunidad, se cancelaron los contratos para la explotación de los servicios de las líneas Roca y Belgrano Sur, pues ya se había tomado esta decisión en lo referente a su responsabilidad sobre la línea San Martín, en el año 2004.

**Cuadro N°2: Realización de reclamos formales en el ferrocarril, según máximo nivel de educación alcanzado. Año 2010.**

Realización de reclamos formales en el FFCC	Máximo nivel de estudios alcanzado						Total
	Sin educación/ Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Terciaria/ Univer-sitaria incompleta	Terciaria/ Universitaria completa	
Alguna vez realizó un reclamo en el FFCC	10%	17%	26,8%	30,4%	39,7%	43,9%	30,6%
Nunca realizó un reclamo en el FFCC	90%	83%	73,2%	69,6%	60,3%	56,1%	69,4%
Total	100% (10)	100% (47)	100% (56)	100% (115)	100% (58)	100% (41)	100% (327)

Fuente: Encuesta TCS: 2010.

El cuadro arriba presentado no dejan lugar a dudas, a medida que aumenta el nivel de educación alcanzado por los encuestados, se incrementa el porcentaje de quienes realizaron alguna vez un reclamo formal —uso del libro de quejas o reclamo ante la CNRT, o firma de petitorio o realización de reclamo judicial o participación en una movilización— por las condiciones de prestación del servicio. A la inversa, el porcentaje de los que nunca reclamaron, disminuye progresivamente a medida que aumenta el nivel de educación. Estas tendencias se mantienen idénticas cuando analizamos este comportamiento con relación a la calificación de la ocupación de los encuestados. La utilización de canales formales de reclamo entre quienes poseen calificación profesional, supera en 16 puntos a la media del conjunto, mientras que la no utilización de dichos canales aumenta en casi 10 puntos para los que tienen empleos no calificados.

Las relaciones encontradas confirman nuestra hipótesis: El uso de formatos institucionalizados de procesamiento de los conflictos depende del lugar que se ocupe en la escala de estratificación social. Este señalamiento tiene especial importancia si se considera que, según datos de la Secretaría de Transporte (INTRUPUBA, 2007) —que se corresponden con los que arrojan nuestras encuestas de 2007 y 2010— los pasajeros de trenes metropolitanos se ubican en los estratos más bajos de la estructura social con relación al nivel de educación alcanzado, categoría ocupacional y calificación de la ocupación. En tal sentido puede afirmarse que el perfil del reclamante, no se corresponde con el perfil general del pasajero de trenes.

### **Reflexiones finales**

Desde el período de cierre de este trabajo (diciembre de 2010) hasta la actualidad no hemos registrado ningún ataque de pasajeros a las empresas. En nuestra hipótesis esta situación se debe a que como resultante de su ocurrencia y su registro por la prensa, el problema de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros se ha convertido en un problema social y, ligado a ello, ha desencadenado un conjunto de intervenciones por parte de quienes tienen responsabilidad sobre los servicios, mejorando relativamente algunos indicadores de su prestación.

Sin embargo, las actuales transformaciones en el sistema ferroviario que procuran mejorar el servicio y promueven un mayor involucramiento del Estado en su prestación, plantean el desafío de la construcción de una nueva institucionalidad que contemple la participación de los pasajeros. El derecho al transporte digno estará en mejores condiciones de ser garantizado cuando los usuarios, lejos de la situación de indefensión descripta, cuenten con mecanismos para “hacer oír su voz”. Un servicio de trenes en renovación es la oportunidad para plantear la construcción de una institucionalidad con “capacidad de escucha”.

## **Bibliografía**

Coser, L. (1967). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

Kralich, S. (2009). "Procesos de urbanización y movilidad cotidiana en la ciudad posfordista. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires". En *X Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Universidad Nacional de Catamarca, FCEyA. AEPA. <<http://www.produccion.fsoc.uba.ar/aepa/xjornadas/pdf/index.html>>, visitado el 10 de diciembre de 2011.

Kralich, S. (1998). "El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires". En *Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*, vol. 24, N° 71.

Pérez, V. (2013). *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, 2002-2010*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Tilly, Ch. (2002). "Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834". En *Protesta Social*. Cambridge.



# SOCIALES 09 en DEBATE

Otros títulos de la colección  
*Sociales en debate*

Interrupción voluntaria del embarazo

La problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires

Seguridad democrática

Trata de personas

Cultura social del dólar

Juventudes políticas

Ambientes sustentables

Genocidios



## UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decano

Glenn Postolski

Vicedecana

Patricia Funes

Secretaria Académica

Ana Arias

Secretario de Gestión Institucional

Gustavo Bulla

Secretario de Proyección Institucional

Pablo Hernández

Secretaria de Cultura y Extensión Universitaria

Stella Maris Escobar

Secretario de Hacienda y Administración

Horacio Rovelli

Secretaria de Estudios Avanzados

Mercedes Di Virgilio

## DIRECTORES DE CARRERA E INSTITUTOS

Ciencia Política: Luis Tonelli

Ciencias de la Comunicación: Diego de Charras

Relaciones de Trabajo: Mariana Kelsey

Sociología: Alejandra Oberti

Trabajo Social: Nicolás Rivas

Instituto de Investigaciones Gino Germani: Carolina Mera

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe: Mabel Thwaites Rey