

GUÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD VIAL EN BASE A LA EVIDENCIA

El uso de elementos de seguridad
vial (cinturón y casco) entre
ocupantes de vehículos

Dirección de Estadística Vial y Estudios

Junio 2019

AUTORIDADES

AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

Carlos Pérez

DIRECCIÓN NACIONAL DE OBSERVATORIO VIAL

Verónica Heler

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA VIAL Y ESTUDIOS

María Eugenia Keller

RESPONSABLE DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

Jésica Azar

AUTORES

María Eugenia Keller

Jésica Azar

Carolina Naftal

INTRODUCCIÓN

Los siniestros viales generan consecuencias en las personas que pueden abarcar desde secuelas físicas y psicológicas hasta la propia muerte. Las estadísticas referentes a los siniestros viales ocurridos en la Argentina indican que se trata de un tema de suma relevancia para el Estado y para la sociedad civil. Según fuentes oficiales de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), en el año 2017 fallecieron 5.611 personas por causa de la siniestralidad vial y más de 100.000 resultaron heridas, siendo la principal causa de muerte entre jóvenes de 15 a 34 años.

Según ya se conoce, la mayoría de los hechos viales y sus consecuencias pueden ser evitables si se actúa correctamente sobre sus determinantes. Esto quiere decir, si se interviene sobre los factores que incrementan la probabilidad de ocurrencia de un siniestro y las consecuencias del mismo una vez ocurrido, los cuales abarcan desde la conducta humana hasta las condiciones del entorno, pasando por el estado del vehículo y el funcionamiento de los dispositivos de seguridad.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), son muchos los factores que pueden incidir directa o indirectamente sobre la probabilidad de la ocurrencia de la siniestralidad vial y sus consecuencias en términos de morbilidad y mortalidad. En un sentido más estrecho, y en sintonía con el lugar preponderante que históricamente la literatura sobre la temática le dio al factor humano, cuando se habla en términos clásicos de los factores de riesgo de los siniestros viales, se hace referencia a aquellos factores vinculados con el comportamiento de los usuarios de la vía. Los factores de riesgo habitualmente analizados son la velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y otras sustancias psicoactivas, uso de elementos de retención, uso de casco, elementos de distracción, y la somnolencia y la fatiga.

De acuerdo con los datos observados de uso de elementos de seguridad vial (cinturón y casco) de conductores y ocupantes de vehículos de 4 (o más) y 2 ruedas que circulan por todo el territorio nacional, puede decirse que los mismos se encuentran bastante distantes de los observados en otros países de la región de Latinoamérica (ANSV, 2018). Dicha situación implica un riesgo para la seguridad vial de los usuarios de la vía, ya que usar correctamente el cinturón de seguridad reduce la probabilidad de fallecer en caso de siniestro en un 40 a 50% para conductores y ocupantes de asientos delanteros, y en cerca de 25% para ocupantes de asientos traseros. A su vez, se estima que el uso correcto del casco disminuye el riesgo y la gravedad de los traumatismos en alrededor de 72% y disminuye la probabilidad de muerte en hasta 39% en función de la velocidad en la que se traslade la bicicleta o motocicleta (OMS, 2008).

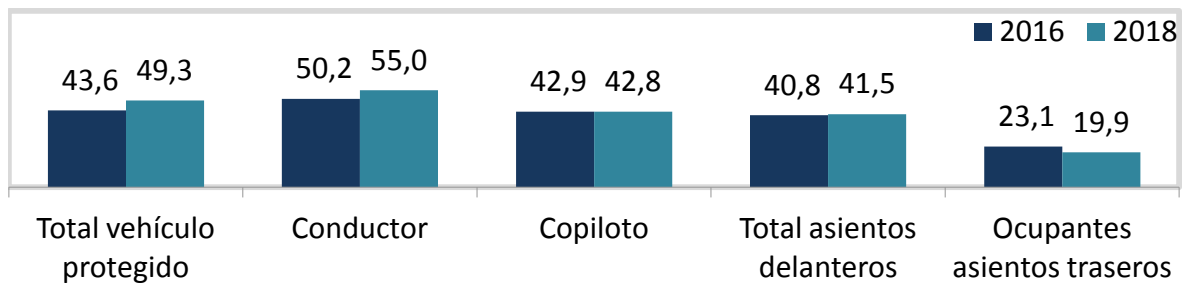
EL USO DE CINTURÓN Y CASCO EN NÚMEROS

La última medición del Estudio Observacional del comportamiento de conductores y ocupantes de vehículos motorizados de cuatro (o más) ruedas y dos ruedas realizada en 2018 por el Observatorio Vial de la ANSV, determinó que en Argentina la cantidad de vehículos de 4 (o más ruedas) que transitan con todos sus ocupantes utilizando el cinturón de seguridad asciende a 49,3%. Al analizar el uso del cinturón por posición dentro del vehículo, se observa que sólo el 55% de los conductores utilizan el cinturón de seguridad, proporción que se reduce al 42,8% entre copilotos y al 19,9% entre ocupantes traseros. Respecto al uso del casco en motovehículos, se observó que la cantidad de vehículos de dos ruedas en donde todos sus ocupantes utilizan el

casco asciende a 64,2%. En este caso también la posición del ocupante en el vehículo influye sobre el uso de casco: el 68,7% de los conductores utilizan el casco, proporción que desciende al 42% entre pasajeros 1 (primer acompañante detrás del conductor) y al 20,9% en el resto de pasajeros (ANSV, 2018).

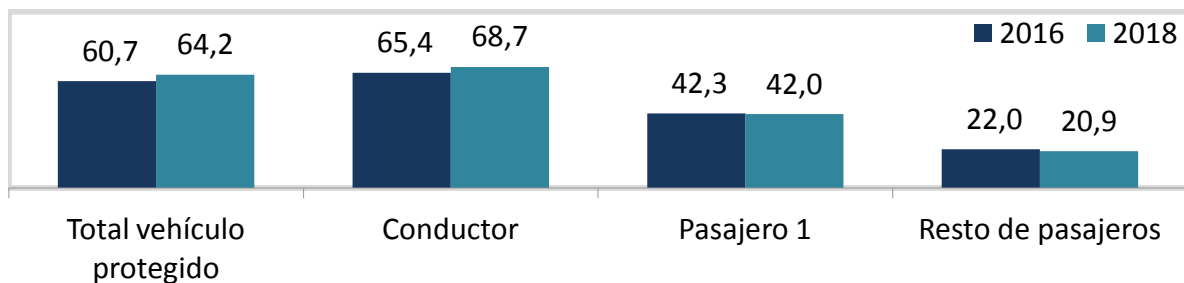
Respecto de la medición del año 2016 del estudio observacional, se registra un aumento significativo del uso de los elementos de seguridad vial (cinturón y casco) en el indicador “total vehículo protegido”, influenciado fundamentalmente por el incremento del uso de los elementos en el conductor tal como se observa en los gráficos que siguen a continuación:

Gráfico 1. Uso de cinturón en vehículos de 4 (o más) ruedas (en porcentajes). Total vehículo protegido y según posición. Total país.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estudio Observacional 2018 – DNOV

Gráfico 2. Uso de casco en motocicleta (en porcentajes). Total vehículo protegido y según posición. Total país.



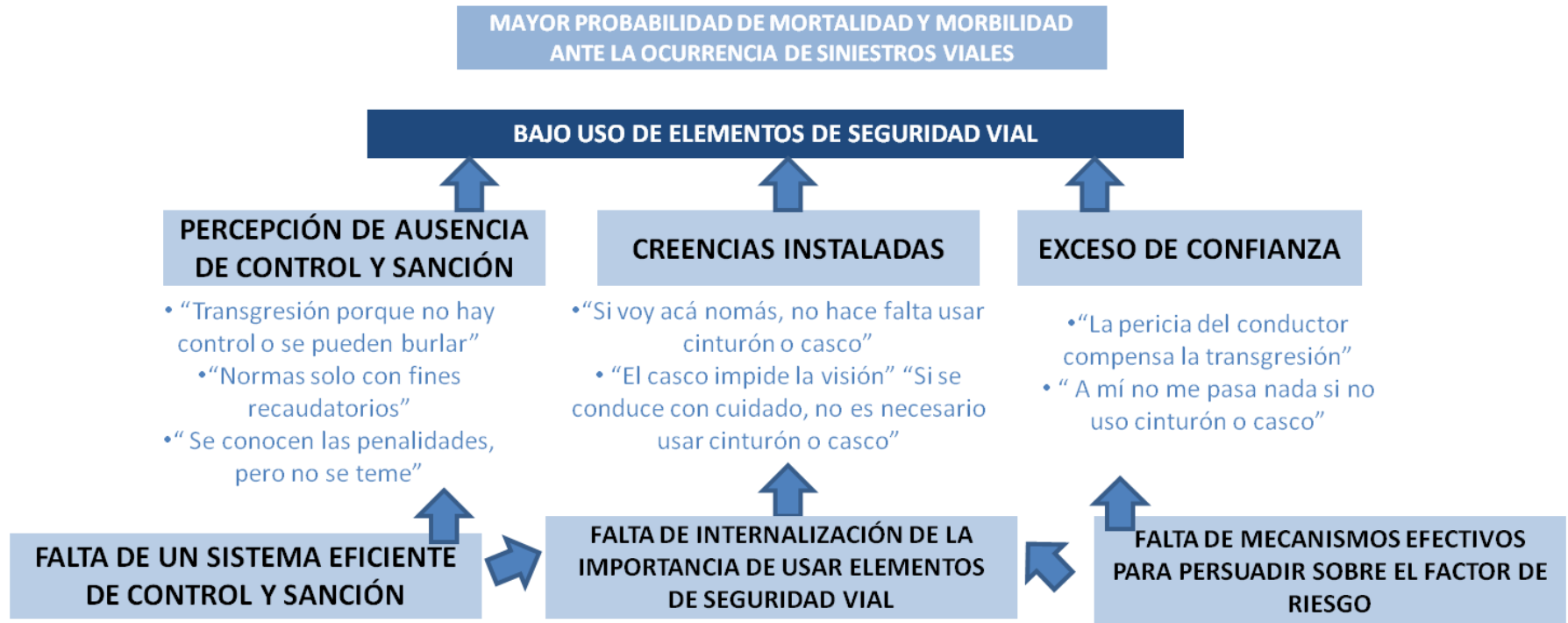
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estudio Observacional 2018 – DNOV



¿POR QUÉ NO SE USAN LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD VIAL EN ARGENTINA?

La siguiente imagen muestra los principales determinantes del bajo uso de elementos de seguridad vial en Argentina, según los hallazgos de un estudio sociocultural que llevó a cabo la ANSV (2017).

Figura 1. Problemáticas identificadas respecto al bajo uso de elementos de seguridad vial



Fuente: Elaboración propia en base a Estudio Sociocultural 2017 - DNOV

Así, se demuestra que tanto la falta de un sistema eficiente de control y sanción por parte de los distintos niveles de gobierno, como la carencia de mecanismos efectivos para persuadir sobre la importancia del uso de los elementos, conllevan a una evidente falta de la internalización de la importancia de su uso. Esto genera en los usuarios ciertas creencias o “excusas” de índole discursivo que habilitan el no uso del cinturón de seguridad o el casco. Entre estas percepciones se visualiza el exceso de confianza por parte de los conductores para conducir de manera insegura, la generación de creencias “ilógicas”, y la percepción generalizada de ausencia de control y sanción que promueve la transgresión.

¿CÓMO ABORDAR EL PROBLEMA DEL BAJO USO DEL CINTURÓN Y EL CASCO EN ARGENTINA? Recomendaciones de política pública.

Para pensar políticas públicas y acciones orientadas a modificar una problemática en seguridad vial, en primer lugar es preciso elaborar un diagnóstico general sobre la situación que permita, justamente, identificar el problema. A partir de dicho diagnóstico es que se puede comenzar a planificar estratégicamente las intervenciones que buscarán como objetivo solucionar o mejorar los problemas identificados. Cabe mencionar que toda intervención en política pública buscar ser eficaz y eficiente en la obtención de los resultados buscados. Esto quiere decir que toda política implementada busca cumplir con los objetivos y metas concretas planteadas, invirtiendo para ello los menores recursos posibles en un marco donde éstos son escasos. En este sentido, para poder dar cuenta de los logros o fracasos en el cumplimiento de los objetivos perseguidos, es que es necesario monitorear y evaluar las intervenciones implementadas a través de indicadores de resultados. A partir de este proceso evaluativo, no sólo se busca observar si las acciones de política pública llevadas a cabo por los gobiernos lograron cumplir con las metas propuestas, sino que también se pretende analizar y aprender sobre los mecanismos causales que hicieron posible generar los resultados alcanzados. Todo este proceso de “mejora continua”, que abarca desde la identificación de una problemática en seguridad vial en base a la evidencia hasta la evaluación de una intervención orientada a modificarla, es comúnmente llamado “el ciclo de las políticas públicas”, que puede ilustrarse de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia

Siguiendo este ciclo de las políticas públicas, para poder abordar la problemática del no uso de elementos de seguridad vial en los niveles locales, es necesario en primer lugar trabajar en la elaboración de diagnósticos certeros a través de la aplicación de metodologías rigurosas para la obtención de información.

Dimensión de trabajo:	Diagnóstico y monitoreo de la falta de uso de elementos de seguridad vial
Potenciales líneas de acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un diagnóstico sobre la falta de uso de elementos de seguridad vial como factor de riesgo de la siniestralidad vial, profundizando en la realidad local, que permita identificar potenciales líneas de acción orientadas a revertir este comportamiento de riesgo. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dimensionar la presencia del factor de riesgo y caracterizar el perfil de la población más vulnerable frente a esta problemática. Para ello, es posible utilizar distintos métodos que implican diferentes niveles de complejidad, como por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Realizar encuestas representativas de la población local para dimensionar la falta de percepción de riesgo y la falta de uso de elementos de seguridad vial. Es necesario considerar que este método permitirá dimensionar percepción de riesgo, pero no permitirá dimensionar la tasa de uso de elementos de seguridad vial. 	

- Realizar estudios observacionales para dimensionar los niveles de uso de elementos de seguridad vial en ocupantes de vehículos.
- ✓ Comprender las barreras que motivan la falta de uso de elementos de seguridad vial a nivel local, con el objetivo de identificar potenciales líneas de acción que permitan revertir los comportamientos de riesgo que tienen lugar en la jurisdicción.
 - Realizar estudios utilizando metodologías cualitativas para comprender en profundidad las causas que motivan los comportamientos de riesgo asociados a la falta de uso de elementos de seguridad vial.
- ✓ **Monitorear la presencia del factor de riesgo en la población a lo largo del tiempo de manera periódica**
 - ✓ Repetir el estudio observacional para medir periódicamente los niveles de uso de elementos de seguridad vial.
- ✓ **Evaluar las intervenciones implementadas para promover el uso de elementos de seguridad vial con el objetivo de hacer las mejoras necesarias para conseguir los resultados deseados.**
 - ✓ Realizar estudios cuantitativos y/o cualitativos que permitan evaluar si las intervenciones puestas en práctica tuvieron los efectos deseados, comprender si es necesario realizar ajustes y detectar aspectos a mejorar en la intervención.

Para obtener información en relación a cómo llevar a cabo cualquiera de las líneas de acción en torno al diagnóstico y monitoreo del uso de elementos de seguridad vial como factor de riesgo, escribir a: estudios@seguridadvial.gob.ar

Potenciales socios estratégicos:

- Agencia Nacional de Seguridad Vial
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social

Como se vio al inicio de este documento, desde la Nación se llevaron a cabo estudios observacionales y socioculturales que permitieron dimensionar, caracterizar y comprender al bajo uso de elementos de seguridad vial en tanto factor de riesgo. A través de los hallazgos de los mismos, se identificaron ciertas problemáticas que podrían ser abordadas a partir de las siguientes líneas de acción:

Dimensión de trabajo:	Implementación de sistemas de control sobre el uso de elementos de seguridad vial efectivos y legítimos
Potenciales líneas de acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar estratégicamente la realización de operativos de control efectivos orientados a fiscalizar el uso de elementos de seguridad vial de acuerdo a lo reglamentado, minimizando la evasión del control por parte de los conductores. ✓ Diseñar un plan de operativos de control efectivos que sean constantes en el tiempo, no predictibles y altamente visibles a los fines de incrementar en la población la percepción de control respecto del uso de elementos de seguridad vial, y a la vez, evitar la evasión por parte de los conductores. Para ello es importante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Planificar una cantidad mínima de operativos de control y vehículos a controlar en materia de uso de elementos de seguridad vial a lo largo del año, contemplando la cantidad del parque vehicular. ○ Aplicar criterios sistemáticos de selección de los vehículos en el puesto de control para incrementar la percepción de los usuarios de que “cualquiera puede ser controlado”. ○ Utilizar información policial para identificar los lugares, fechas y horarios de mayor circulación de vehículos para intensificar la realización de controles en esos momentos. 	

- Combinar controles aleatorios y fijos, lo que permitirá cubrir ubicaciones clave por las que circula la población de riesgo y, a su vez, evitar la evasión de los conductores.
- Aplicar rigurosidad en la realización de los controles (evitar las excepciones) para: a) resguardar la legitimidad de los operativos de control y de las fuerzas de aplicación y b) contribuir a generar mayor percepción de control efectivo.
- ✓ **Garantizar las herramientas, capacitación y recursos (humanos y materiales) para implementar los operativos de control orientados a controlar el uso de elementos de seguridad vial.**
- ✓ Redactar un protocolo de actuación orientado a los agentes que realizan los controles estableciendo con precisión las cuestiones a tener en cuenta a la hora de controlar el uso de los elementos de seguridad vial según lo reglamentado (homologación del casco, modo de uso, uso de elementos tales como botas y chaleco refractario, etc.). Para más información respecto de los protocolos de control escribir a: dnci@seguridadvial.gob.ar
 - Garantizar los insumos y recursos (humanos y materiales) necesarios para llevar a cabo los controles en materia de seguridad vial.
 - Procurar contar con una cantidad de agentes suficiente para cumplir con el plan de operativos de control diseñado previamente.
 - Capacitar al personal a cargo de dichos controles en materia de uso de elementos de seguridad vial para vehículos de acuerdo a lo reglamentado por la Ley para que éstos, además de saber qué deben controlar, puedan también ser agentes replicadores de educación vial.
- **Informar y visibilizar los controles para, por un lado, incrementar la percepción de control y, por otro, a legitimar los operativos de control.**
 - ✓ Informar a la población, mediante campañas de comunicación, que se realizarán los controles, cuáles serán las conductas que se fiscalizarán, medidas y procedimientos que se pondrán en práctica frente a la infracción, y fechas de implementación.
 - ✓ Diseñar campañas orientadas a persuadir a la población de que la realización de los controles que están ejerciendo las autoridades están orientadas a promover el cuidado de la población a los fines de minimizar la percepción de que los operativos tienen fines recaudatorios.
- **Promover que se creen los tribunales locales correspondientes para que la Justicia pueda actuar con celeridad y de manera eficiente para sancionar o no las infracciones labradas por las autoridades de control siguiendo los debidos procesos y garantizando los derechos individuales.**

Potenciales socios estratégicos:

- Ministerio de Seguridad y/o Justicia
- Fuerzas de seguridad locales
- Agencia Nacional de Seguridad Vial
- Canales de difusión (medios de comunicación locales y/o áreas de prensa del Gobierno)

Concientización e información en torno al uso de elementos de seguridad vial

Potenciales líneas de acción

- **Realizar campañas orientadas a:**
 - ✓ Persuadir acerca de la importancia del uso de elementos de seguridad vial como mecanismo de seguridad vial.
 - ✓ Informar acerca de lo normado por la Ley en cuanto a su obligatoriedad.
 - ✓ Informar acerca de los riesgos implicados en el no uso.
 - ✓ Desmitificar creencias: la circulación a baja velocidad sin utilización de elementos de seguridad, los trayectos cortos que no revisten riesgo, se puede no usar elementos de seguridad vial si se sabe manejar, utilizando para tal fin campañas que impacten emocionalmente.

→ **Está comprobado que para generar cambios duraderos en la conducta respecto al uso de elementos de seguridad vial, es necesario combinar la estrategia de controles con campañas de comunicación. Éstas deben adoptar un enfoque comunicacional persuasivo que interpele a la población, evitando los enfoques tradicionales que apuntan directamente a la mera entrega de información.**

El caso de Mendoza: cómo mejorar los niveles de uso de elementos de seguridad vial



A raíz de los datos favorables en uso de elementos de seguridad vial (cinturón y casco) que muestra la provincia de Mendoza, en el año 2017 se llevó a cabo un estudio entre la ANSV y el Observatorio Vial provincial de Mendoza para comprender los diferentes factores, tanto desde ámbitos políticos como civiles, que pudieron generar estos resultados, a fin de compartir las buenas prácticas de gestión con el resto de las jurisdicciones del país¹. A continuación, se detallan los emergentes del estudio, los cuales muestran aquellos mecanismos que fueron efectivos para incrementar en esta provincia los niveles de uso de cinturón y casco:

1. **PRIORIZACIÓN DE FACTORES DE RIESGO:** La Ley provincial N° 6.082 implementada y reglamentada entre 1993/1994 priorizó la obligatoriedad de uso de cinturón de seguridad, casco y luces reglamentarias, constituyendo medidas concretas y simples.
2. **COORDINACIÓN DE LAS PRIORIDADES ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO:** La Ley Nacional fue adherida por la provincia, a su vez, en el marco de un país federal, se estableció que los municipios podrían dictaminar sus propias ordenanzas en tanto no entraran en conflicto con la normativa nacional y provincial.
3. **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN Y CONTROL:** La Ley implicó: a) la creación y designación de los órganos intervinientes en la gestión y control de la seguridad vial, b) delimitación de sus funciones (entre organismos y niveles de gobierno), y c) la cristalización de dichas responsabilidades de modo que las instituciones trascienden a los cambios de Gobierno.
4. **REDUCCIÓN DE LAS ASIMETRÍAS INFORMATIVAS:** A partir de la Ley N° 6.082 se dispuso un período de adecuación de la normativa, en el cual se procuró informar a la sociedad civil sobre las nuevas reglamentaciones. Esto generó legitimidad en la nueva normativa por parte de la población, ya que fue previo a la realización de los controles y sanciones.
5. **CONTROL Y SANCIÓN QUE ACOMPAÑA A LA NORMATIVA:** Se dispuso un esquema de fuertes controles (y perdurables en el tiempo) que implicaron la puesta en práctica de una serie de medidas y recursos: capacitación de las autoridades de control, visualización en las calles del poder de fiscalización, disponibilidad de recursos para hacer los controles y sanciones efectivos (playas de estacionamiento, grúas para la retención de vehículos), y articulación entre las autoridades de control competentes provinciales y municipales.

¹ Ver Estudio de un caso exitoso en materia de implementación de políticas públicas de seguridad vial en Argentina. El uso de elementos de seguridad vial en la provincia de Mendoza, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridadvial/observatoriovial/estudioseinvestigaciones>.

¿CÓMO GENERAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO EN UNA COMUNIDAD?

El grado de cumplimiento de las normas en una comunidad está influenciado por tres instancias fundamentales: (i) las campañas de información sobre el conocimiento de factores de riesgo; (ii) la probabilidad subjetiva de que un conductor sea controlado; y (iii) la existencia de un procedimiento sancionador.

En este sentido, las campañas de información que se emitan (sean gráficas, televisivas, u otras), pueden tener efecto en las actitudes de los usuarios de la vía, en este caso respecto al uso de elementos de seguridad vial. Por su parte, la probabilidad subjetiva de que un conductor sea controlado en relación a este factor de riesgo de la seguridad vial, dependerá de una planificación estratégica de las actividades de vigilancia dentro de la comunidad, la cual debe incluir métodos específicos de control para generar un cambio en la percepción de los usuarios. Finalmente, el procedimiento sancionador se encargará de hacer cumplir las actas labradas y aplicar la sanción efectiva que corresponda a cada caso. En la figura que se muestra a continuación, se detalla cuáles son los pasos por medio de los cuales se genera el cumplimiento de las normas, los cuales se recomienda que se lleven a cabo de manera integral para lograr efectividad en el objetivo de cambiar las conductas de riesgo.



Fuente: Elaboración propia