

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

Observatorio Nacional Vial y Observatorio provincial de Mendoza

Agosto 2018

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

Gobernación de la provincia de Mendoza

Alfredo Cornejo

Secretario de Servicios Públicos

Natalio Mema

Director de la Unidad Ejecutiva de Seguridad Vial

Hugo Fiorens

Observatorio Provincial de Seguridad Vial

Romina Alexandra Benitez

Juan Carlos Pastor

AUTORES: María Eugenia Keller, Jésica Azar, Carolina Naftal y Romina Alexandra Benitez

Índice

Introducción	4
Planteo del problema	6
Objetivos	8
Marco conceptual	9
Metodología	11
Resultados	15
Situación de la seguridad vial en la provincia de Mendoza	15
Composición y evolución del parque vehicular.....	15
Presencia de factores de riesgo de la seguridad vial en la población.....	17
Morbimortalidad causada por la siniestralidad vial	23
Análisis de los factores que incidieron en la provincia de Mendoza para generar resultados favorables en materia de uso de elementos de seguridad vial.....	28
Los factores clave en el ámbito público	33
Los factores clave en el ámbito civil	36
Conclusiones	39
Referencias bibliográficas	41

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, en el año 2017 fallecieron 5.420 personas por causa de siniestros viales y más de 60.000 resultaron heridas, siendo la principal causa de muerte entre jóvenes de 15 a 34 años (ANSV, 2018a).

Según ya se conoce, la mayoría de los siniestros 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 sus 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 y sus consecuencias en términos de morbimortalidad. 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.

El Observatorio de Seguridad Vial es el organismo dentro de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) el que se encarga de investigar, evaluar y concluir sobre los actos y hechos vinculados con el entramado vial, su entorno, estructura y los usuarios de las vías públicas. Como todo observatorio, su principal tarea radica en la generación de información que contribuya a la toma de decisiones. En el caso particular del Observatorio de Seguridad Vial, la información debe facilitar el diseño, implementación y evaluación de políticas e intervenciones viales que redunden en una reducción de la siniestralidad vial en todo el territorio nacional.

Con el objetivo de monitorear los factores de riesgo de la siniestralidad vial y sus consecuencias, desde el año 2011 el Observatorio Vial lleva a cabo un estudio observacional del comportamiento de conductores y ocupantes de vehículos de 4 y 2 ruedas en todo el territorio nacional. Este estudio tiene como objetivo determinar el uso de elementos de seguridad vial (cinturón de seguridad, sistemas de retención infantil y casco) por parte de los usuarios de automóviles y motos, y evidenciar distracciones en conductores como el uso del celular al conducir y la manipulación de objetos.

La última medición del estudio tuvo lugar en el año 2016, con una representatividad de alcance provincial, permitiendo la construcción de líneas de base para las provincias en lo

referido a uso de elementos de seguridad vial. Esta medición permitió observar en la provincia de Mendoza tasas de uso muy superiores a la media nacional, generando preguntas tanto al Observatorio Nacional Vial como al Observatorio Provincial de Mendoza, acerca de los buenos resultados obtenidos. En este sentido, a principios de 2017, surgió una iniciativa conjunta entre ambos observatorios para trabajar en una investigación que permitiera comprender aquellos factores que incidieron en la provincia de Mendoza para generar estas elevadas tasas de uso de elementos de seguridad vial, a fin de comenzar a elaborar un manual de buenas prácticas de gestión que pudiera ser compartido con el resto de las jurisdicciones del país que estén buscando generar cambios positivos en materia de seguridad vial en su territorio.

Planteo del problema

La medición realizada en 2016 del estudio observacional del comportamiento de los usuarios de la vía, con representatividad de alcance provincial, permitió observar la heterogeneidad que caracteriza al territorio argentino en materia de uso de elementos de seguridad vial. Por un lado, destacan los resultados favorables de la región del Cuyo, específicamente la provincia de Mendoza, la cual registra tasas de uso de todos los elementos de seguridad vial muy por encima de la media nacional. En este sentido, Mendoza lidera el ranking de provincias en uso del cinturón de seguridad en total vehículo¹ (67,5%), en uso del casco en total vehículo² (90,6%) y también en uso de luces reglamentarias en autos (88,4%) y en motos (82,3%). En contraposición, el estudio evidenció los bajos niveles de uso de elementos de seguridad vial en otras provincias del territorio argentino, principalmente en aquellas pertenecientes a las regiones del norte del país. (ANSV, 2016a).

La disparidad de los resultados observados en términos de uso de elementos de seguridad en las diferentes jurisdicciones del país no resulta llamativa si se considera que la Argentina adopta en su Constitución Nacional una organización federal de gobierno y que, por lo tanto, cada provincia y gobierno local se reserva la potestad de adherir e implementar (o no) las leyes que se promulgan desde el nivel nacional de Gobierno. A lo anterior, se le debe sumar el hecho de que el establecimiento de un organismo dedicado a coordinar a nivel federal las políticas de seguridad vial es un hecho relativamente nuevo en la historia argentina, considerando como hito a la Ley 26.363 mediante la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial. En este marco, es de esperar que cada Gobierno local decida sobre las funciones de gestión de la seguridad vial (legislación, programas y políticas públicas, asignación de recursos, etc.) que se llevan a cabo en cada territorio, las cuales terminan incidiendo sobre los desempeños de los resultados que las caracterizan.

En Argentina, se sancionó en el año 1994 la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449, la cual promueve la obligatoriedad de los elementos de seguridad vial (cinturón, casco y luces) en usuarios de vehículos de 4 y 2 ruedas que transitan en el ámbito nacional. Como fue mencionado anteriormente, en el marco de un sistema federal de Gobierno, la Nación debe respetar la voluntad de las provincias - en tanto éstas no han delegado sus competencias -, asumiendo la Nación un rol de promoción, control y fundamentalmente de coordinación de prioridades para dar seguimiento a las políticas de Estado. Con esto en consideración, las

¹ Uso del cinturón de seguridad en total vehículo alude a los automóviles que transitan con todos sus ocupantes utilizando el cinturón de seguridad.

² Uso del casco en total vehículo alude a las motos que transitan con todos sus ocupantes utilizando el casco.

disparidades observadas entre las provincias en lo relativo al desempeño de los resultados en materia de uso de elementos de seguridad vial, podrían ser un reflejo de las dificultades propias que supone la implementación de una política de Estado dirigida a la reducción de la morbilidad causada por la siniestralidad vial.

En este sentido, desde la Nación resulta de suma relevancia poder conocer cuáles fueron los factores que influyeron en las provincias que lideran el uso de elementos de seguridad vial para lograr el buen desempeño de estos indicadores, a fin de promover un manual de buenas prácticas de gestión de la seguridad vial que pueda ser compartido con otras jurisdicciones del país que ostenten resultados poco favorables en la materia, y así poder contribuir a reducir la morbilidad causada por la siniestralidad vial.

Objetivos

General

Conocer y comprender los diferentes factores, tanto desde ámbitos políticos como civiles, que pudieron generar resultados favorables en materia de uso de elementos de seguridad vial en la provincia de Mendoza, a fin de compartir las buenas prácticas de gestión con el resto de las jurisdicciones del país.

Específicos

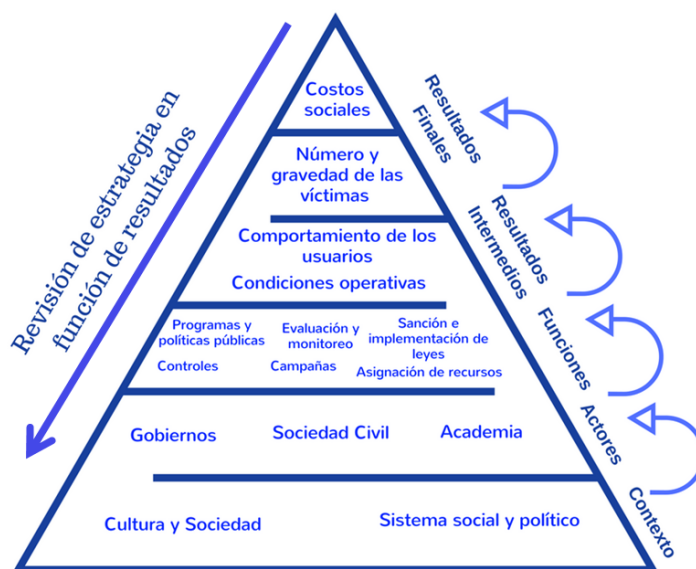
1. Conocer las distintas intervenciones asociadas a la gestión de la seguridad vial (controles, campañas, normativas, inversión de recursos, etc.) que se implementaron en la provincia de Mendoza con el objetivo de mejorar el desempeño de los indicadores de seguridad vial.
2. Analizar la existencia de intervenciones en seguridad vial desde los diferentes ámbitos, ya sean desde los políticos o desde la sociedad civil, cuyos objetivos fuesen mejorar los indicadores de seguridad vial de la provincia.
3. Comprender de qué manera la implementación de ciertas políticas e intervenciones en la provincia de Mendoza lograron incidir sobre los resultados en seguridad vial.
4. Elaborar un manual de buenas prácticas de gestión de la seguridad vial que pueda ser compartido con el resto de las jurisdicciones del país.

Marco conceptual

De acuerdo a la OMS, la gestión de la seguridad vial involucra a una serie de actores (gubernamentales y no gubernamentales) que forman parte de un tipo específico de sistema social y político que caracteriza a una Nación. En este marco, dichos actores realizan acciones concretas o intervenciones que pretenden incidir en el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, en la incorporación de dispositivos de seguridad en los vehículos o en la seguridad de la infraestructura, entre otras opciones. Este grupo de elementos sobre los cuales las acciones de política pública de seguridad vial pretenden incidir suelen englobarse en distintas categorías, conocidas como factores de riesgo, condiciones operativas y –más globalmente- resultados intermedios. (OMS, 2010).

A su vez, se espera que esos nuevos comportamientos de los usuarios, esos vehículos y esa infraestructura más seguros, terminen derivando en una menor cantidad de siniestros viales, víctimas fatales, heridos, discapacitados y también en menores costos sociales resultantes. Todos estos elementos son conocidos como resultados finales en el marco de la cadena de resultados de seguridad vial. Esta cadena suele representarse gráficamente mediante una pirámide cuya base representa las características propias de la sociedad de interés y su sistema de normas en un lugar y tiempo determinado, y la punta representa a los resultados finales.

Ilustración 1: Cadena de resultados de la seguridad vial.



Fuente: Elaboración propia en base a OMS (2010).

Es importante tener en cuenta el rol clave que cumple la información en todas las etapas de la cadena. A los efectos de diseñar medidas efectivas, se requiere contar con un diagnóstico certero sobre las problemáticas concretas de la seguridad vial, además de tener una idea sobre las características de la cultura vial en la cual acontecen los hechos de tránsito. Sin la información, poco se puede hacer en materia de seguridad vial y es por ello que los

observatorios se erigen como herramientas de gestión fundamentales para cualquier organismo que tenga entre sus funciones la mejora de la seguridad vial en su ámbito de injerencia.

El marco conceptual de la cadena de resultados en seguridad vial permite afirmar que los resultados que arrojó el estudio observacional de los usuarios de la vía (ANSV, 2016a) pueden ser leídos como el efecto de las políticas, programas e intervenciones en seguridad vial implementadas en el país que, a su vez, acontecen en el marco de un tipo específico de sistema social y político, con una cultura vial arraigada que puede variar según cada región del país. Ante un diagnóstico de uso de elementos de seguridad vial que presenta heterogeneidades significativas según las distintas regiones del país, resulta relevante poder desentrañar los elementos que estuvieron presentes y los mecanismos que se implementaron en aquellos casos en los que han resultado exitosos, con el objetivo de que otras jurisdicciones del país puedan incorporar aquellos aspectos de la gestión que han demostrado ser efectivos para el logro de los resultados buscados.

Bajo este esquema conceptual, entonces, para conocer cómo se generan los resultados en seguridad vial, no sólo resulta efectivo conocer las funciones de la seguridad vial (programas, controles, campañas, recursos asignados, etc.) que se implementan en los territorios, sino también analizar desde qué ámbitos se desarrollan los mismos (gubernamentales, civiles o académicos), comprendiendo en profundidad las características de los contextos (cultura y sociedad) que las hacen posibles.

Metodología

Considerando que el presente estudio busca la comprensión de un fenómeno social, esta investigación se llevó a cabo a partir de técnicas propias de la metodología cualitativa. Los abordajes cualitativos no tienen como objeto dimensionar y extrapolar los resultados obtenidos sino analizar en profundidad la subjetividad que opera desde la óptica de los sujetos. En este sentido, esta investigación se inserta en un paradigma interpretativista de la acción social, intentando comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los propios actores (Schütz y Luckmann, 1973).

Se recurrió específicamente al estudio de caso como estrategia cualitativa de investigación social. Los estudios de caso resultan una herramienta altamente fructífera para dar cuenta de los fenómenos sociales, considerando a los actores y sus estrategias, así como a los procesos que los abarcan en los contextos específicos de acontecimiento. Los estudios de caso pueden estar constituidos por un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social, o una situación o escenario específico, que se construyen a partir de un determinado recorte empírico y conceptual de la realidad social, el cual conforma un tema y/o problema de investigación (Neiman y Quaranta, 2006).

Análisis de mecanismos causales

La particularidad de este estudio de caso radica en la posibilidad de comprender los factores (o mecanismos causales) que intervinieron en un contexto específico - la provincia de Mendoza en las últimas tres décadas - para generar resultados intermedios favorables en seguridad vial. En este sentido, este estudio de caso pone especial énfasis en los procesos causales (“process-tracing”) y su relativa fortaleza para la construcción de teorías y análisis de mecanismos. La idea de mecanismo se presenta como punto intermedio entre las leyes (relaciones de causa y efecto) y las descripciones. Los mecanismos son modelos causales ampliamente utilizados, fácilmente identificables, que por lo general aparecen en condiciones desconocidas y con consecuencias indeterminadas, y que permiten explicar, más no predecir (Elster, 2005). Esto quiere decir que este estudio de caso buscará ir más allá de la mera descripción del fenómeno, intentando elaborar un proceso causal que permita comprender de qué manera se generan los resultados en un contexto específico de acontecimiento, cuyo modelo causal no es extrapolable ni predictor en otros contextos.

A diferencia de las variables, los mecanismos no son observables. Desde un punto de vista metodológico, los mecanismos se encuentran en un nivel de abstracción por encima del de las variables. De aquí que para la construcción de modelos causales, se requiere ir más allá de los datos y las asociaciones estadísticas para identificar los mecanismos que explican las regularidades en la ocurrencia de eventos. Por otra parte, los mecanismos son sensibles a variaciones en el contexto: esto quiere decir que los mecanismos no deberían entenderse como leyes universales que pueden aplicarse para cualquier fenómeno social que presente características similares. El hecho de que las “tendencias causales” de un mecanismo se manifiesten, o por el contrario se mantengan latentes, en definitiva dependerá del comportamiento humano.

El análisis en profundidad de los mecanismos causales (articulación entre causas y efectos) resulta de utilidad cuando se busca evaluar políticas y programas, tal como sería el caso de este estudio sobre el análisis de las funciones de la seguridad vial que permitieron generar los resultados favorables en uso de elementos de seguridad vial en la provincia de Mendoza. En este sentido, un objetivo clave de los enfoques evaluativos es el de abrir las llamadas “cajas negras” de los programas y explicar cómo y por qué funcionan (o no). De aquí que cada vez más se busque visibilizar la “teoría del cambio” sobre la cual los programas funcionan, sus componentes y lógica interna. Es decir: 1) la fundamentación de las expectativas de que la introducción de una determinada política mejorará un problema recurrente; y 2) la fundamentación de cómo y por qué el programa provocará el cambio deseado. (Astbury y Leeuw, 2010). En este marco, la teorización basada en mecanismos, precisamente la elaboración de un modelo causal, tiene mucho para ofrecer en términos del progreso de la disciplina evaluativa de las políticas públicas, permitiendo realizar algún tipo de comprensión sobre los mecanismos que subyacen a los resultados (*outcomes*) que se generan a través de las mismas.

Técnica de recolección de la información

Para la construcción del caso de estudio de Mendoza se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con actores clave, tanto del ámbito de la política como de la sociedad civil, que participaron o poseen pleno conocimiento del diseño o implementación de políticas públicas o intervenciones que tuvieron lugar en la provincia de Mendoza para mejorar los indicadores de seguridad vial bajo análisis.

Dado que la elaboración del proceso causal requiere de profundizar más allá de los datos observables, la entrevista en profundidad es un instrumento sumamente útil para acceder al conocimiento de las experiencias y puntos de vista de los sujetos que pudieran contribuir a la reconstrucción de los hechos (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006). A través de las entrevistas con actores clave se buscó reconstruir los procesos causales que contribuyeron a generar en la provincia de Mendoza los resultados favorables en seguridad vial.

Elaboración del mapa de actores

La selección de los informantes clave se llevó a cabo a partir de la elaboración de un mapa de actores. Los mapas de actores constituyen una herramienta que permite identificar a todos los actores: funcionarios públicos, organizaciones civiles, académicos, miembros de la sociedad civil, etc. que pueden aportar información relevante para el estudio de caso.

Para elaborar el mapa se listó a todos los actores plausibles de ser entrevistados, procurando que el mismo sea lo más exhaustivo posible, considerando los siguientes criterios:

- *Temporalidad*: se incluyeron actores que pudieran dar cuenta de la historicidad de las acciones enfocadas hacia la atención de la problemática de la seguridad vial en la provincia y de lo acontecido en gestiones anteriores.

- *Multiplicidad de miradas*: se incluyeron actores de diversas esferas incorporando las miradas del tercer sector (ONGs), de la academia, del periodismo, del sector empresarial, del ámbito político (funcionarios públicos de la seguridad vial y de la salud) y de las fuerzas de seguridad (incluyendo cargos de jerarquía).
- *Idoneidad / adecuación*: se identificaron políticas e intervenciones concretas que se llevaron a cabo en la provincia que permitieron puntualizar en actores clave para indagar sobre esas medidas en particular.

Como resultado, se logró elaborar el mapa de actores ilustrado a continuación.

Ilustración 2. Mapa de actores.



Fuente: Elaboración propia.

De la totalidad de estos actores identificados como relevantes se entrevistó a un total de diez referentes de manera presencial siguiendo una guía de pautas semi-estructurada. A continuación, se lista el detalle de las personas que fueron entrevistadas.

Tabla 1. Detalle de entrevistados.

ENTREVISTADO
Académico de la Universidad Nacional de Cuyo
Periodista relacionado con automotores
Director de la Unidad Ejecutiva de Seguridad Vial
Comisario retirado. Ex Director de Seguridad Vial
Directora del Servicio Coordinado de Emergencia
Director de Seguridad Vial de Mendoza
Director de Tránsito de la Policía de Mendoza
Miembro de Compromiso Vial por Mendoza (ONG)
Jefe del Departamento de Accidentología de la Municipalidad de Godoy Cruz

Fuente: Elaboración propia.

Técnica de análisis

En investigación cualitativa, la recolección de los datos va a la par del análisis, si bien en una última instancia el investigador se aboca de manera intensiva al análisis. La técnica de análisis que se utilizó en este estudio fue el de la comparación constante (Glaser y Strauss, 1967), que requiere, una vez desgrabadas las entrevistas, llevar adelante un análisis desde una perspectiva inductiva. El método de la comparación constante implica 4 etapas fundamentales: 1. Codificar los datos para generar categorías emergentes que surgen por saturación; 2. Integrar las categorías y sus propiedades; 3. Delimitar la teoría; 4. Escribir la teoría. Este método tiene por objetivo final generar una nueva teoría que tenga estrecha relación con los datos recabados en el trabajo de campo, lo que puede denominarse como “teoría fundamentada”, ya que implica poder contestar las preguntas de investigación de una manera puramente inductiva.

La elaboración del caso de estudio también implicó complementar el análisis de las entrevistas con el análisis de documentos técnicos e investigaciones. Adicionalmente, se recurrió a una serie de indicadores de la seguridad vial provenientes de fuentes primarias y secundarias con el objetivo de contextualizar y contribuir a una mejor comprensión del fenómeno bajo estudio.

Resultados

Situación de la seguridad vial en la provincia de Mendoza

Con el objetivo de analizar específicamente los factores que influyeron en la provincia de Mendoza para generar resultados exitosos en términos de uso de elementos de seguridad vial, es preciso en primer lugar contextualizar la situación general en la misma. A tal efecto, a continuación se exponen una serie de indicadores de la seguridad vial de la provincia de Mendoza que surgen del análisis de fuentes primarias y secundarias consultadas. Cabe mencionar que en este capítulo sólo se exponen algunos indicadores, quedando fuera de análisis muchos otros elementos que también influyen en la problemática pero para los que aún no se cuenta con información disponible para su incorporación al presente diagnóstico.

La caracterización de la situación de la seguridad vial en la provincia de Mendoza se construyó a partir del análisis de: (i) la composición y evolución del parque vehicular en la provincia, (ii) la presencia de factores de riesgo como el consumo de alcohol previo a la conducción y el uso de elementos de seguridad vial, y (iii) la morbilidad causada por la siniestralidad vial.

Composición y evolución del parque vehicular

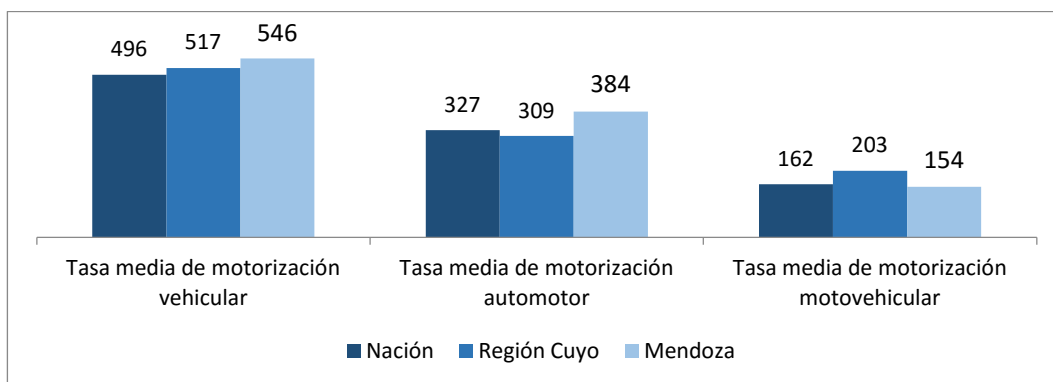
Para comprender en profundidad el fenómeno de los hechos de tránsito es necesario en primer lugar comprender el medio en el que los mismos se producen: el tránsito. Genéricamente denominado factor de exposición, el volumen y la composición del tránsito en determinado punto de la red vial explica una buena medida de los siniestros que allí ocurren. Si bien no existe una medida conceptualmente perfecta de este factor de exposición, es muy común utilizar la cantidad de vehículos pasantes según tipo cuando se analiza la ocurrencia de siniestros a nivel micro, y la cantidad de vehículos-kilómetro recorridos a nivel macro (entendiendo como nivel macro al análisis de una ciudad, región o país). En la Argentina, en la mayoría de los casos no se cuenta con información de ninguno de estos dos indicadores. En consecuencia, como medida *proxy* para el análisis a nivel macro se utiliza alternativamente la población y el parque vehicular registrado.

El parque vehicular se encuentra conformado por el parque automotor (el cual comprende automóviles, camionetas, camiones, ómnibus), el motovehicular (en el que se incluyen ciclomotores, motocicletas, motocarro, motocargas y motofurgones, motonetas, triciclos y cuatriciclos con motor) y otro tipo de vehículos (como la maquinaria agraria). El análisis de las características del parque y su evolución a nivel nacional y provincial es realizado a partir de los datos provistos por la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA).

En diciembre de 2016 el parque vehicular nacional ascendía a poco más de 21 millones con una participación de la provincia de Mendoza del 4%. El gráfico a continuación muestra que la tasa de motorización (vehículos cada mil habitantes) de Mendoza es superior a la tasa de motorización media nacional y regional. En lo que concierne a la tasa de motorización

motovehicular, la provincia se encuentra alineada a la tasa nacional aunque significativamente por debajo de la tasa observada en la región de Cuyo.

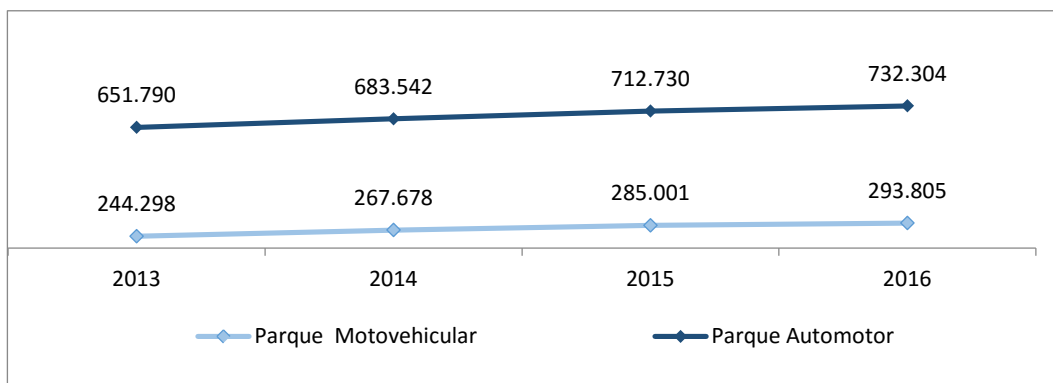
Gráfico 1. Tasa media de motorización vehicular, automotor y motovehicular. Nación, región Cuyo y Mendoza. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNRPA - 2016.

Al considerar la evolución del parque automotor y del motovehicular entre 2013 y 2016, se puede observar que ambos tipos de parque crecen a nivel provincial. Sin embargo, el crecimiento porcentual del parque motovehicular en dicho período es mayor al del parque automotor. En Mendoza, el parque motovehicular crece 20 puntos porcentuales en ese período mientras que el parque automotor crece apenas 12 puntos porcentuales.

Gráfico 2. Evolución del parque motovehicular y automotor registrado. Mendoza. Años 2013-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNRPA.

La expansión del parque vehicular, tal como se mencionó al inicio de este apartado, es un dato a tener en consideración en tanto podría estar implicando un aumento en el número de vehículos-kilómetro recorridos y, como consecuencia, una mayor exposición al tránsito la cual incide en la probabilidad de sufrir un siniestro vial. A su vez, el crecimiento del parque motovehicular es especialmente relevante dada la vulnerabilidad que caracteriza a los ocupantes de este tipo de modo de transporte.

Presencia de factores de riesgo de la seguridad vial en la población

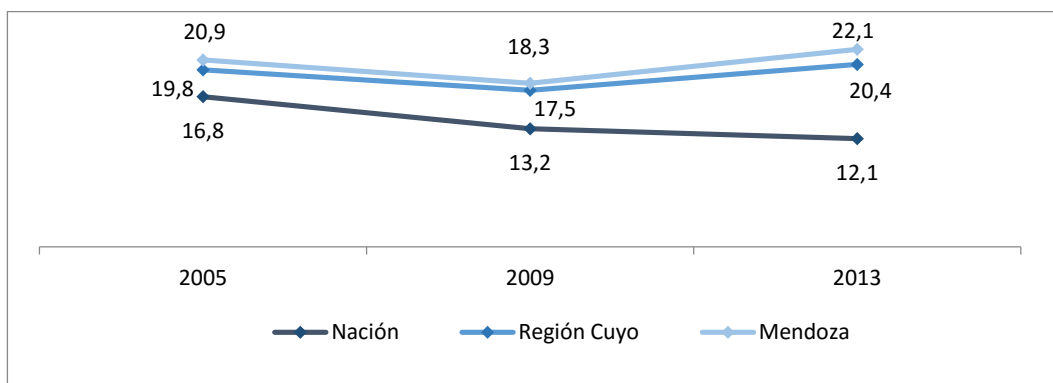
Conducción bajo los efectos del alcohol

Conducir cuando se ha bebido alcohol aumenta el riesgo de ocurrencia de un siniestro y las probabilidades de que éste ocasione la muerte o traumatismos graves. El riesgo de verse involucrado en un incidente de tránsito aumenta considerablemente cuando la concentración de alcohol en sangre supera los 0,5 g/l. Según la OMS, cuando se encuentran bajo la influencia del alcohol, los conductores jóvenes y nóveles corren mayor riesgo de sufrir accidentes de tránsito que los conductores de más edad y con mayor experiencia.

Ante la ausencia de estadísticas oficiales que vinculen la presencia de alcohol en conductores de vehículos que participaron de siniestros viales en la provincia de Mendoza, se utilizan fuentes de información que brindan datos declarativos sobre el consumo de alcohol previo a la conducción. Cabe mencionar que dichas fuentes presentan la problemática de la sub-declaración, al provenir de la propia manifestación de los sujetos, los cuales presentan una tendencia a adecuar sus declaraciones al deber ser.

A continuación, se presentan las estadísticas declarativas de consumo de alcohol previo a la conducción de un vehículo (auto, moto o bicicleta) en los últimos 30 días para el total de la Nación, la región del Cuyo y la provincia de Mendoza que aporta la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo del Ministerio de Salud de la Nación. Según se puede observar, hay una tendencia decreciente de la declaración del consumo de alcohol previo a la conducción a nivel nacional considerando los años 2005, 2009 y 2013. La tendencia nacional no se sostiene a nivel regional o provincial. En Mendoza, la declaración del consumo de alcohol previo a la conducción alcanzaba un 20,9% en 2005 y se mantuvo en un valor similar (22,1%) en 2013. Si bien se trata de datos declarativos, lo que se observa en el gráfico alerta sobre la presencia de este factor de riesgo en la provincia en mayor medida que en el resto del país, dado que el valor de 2013 casi que duplica al observado en el total nacional (ENFR, 2013).

Gráfico 3. Población mayor a 18 años que declaró haber manejado un vehículo luego de beber alcohol al menos una vez en los últimos 30 días. Nación, región Cuyo y Mendoza. Años 2005, 2009 y 2013. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo - 2013.

La conducción bajo los efectos del alcohol parecería ser un factor de riesgo de particular importancia en la zona de Cuyo, especialmente entre los conductores de motos que se caracterizan por tener un perfil más joven. Sobre este último aspecto, ya se encuentra evidenciado por otros estudios que realizó el Observatorio Vial que precisamente son los jóvenes quienes son más propensos a asumir prácticas riesgosas en relación al consumo de alcohol previo a la conducción. (ANSV, 2018b). Según el estudio sociocultural que realizó el Observatorio Vial en 2016, la vulnerabilidad frente a este factor de riesgo entre los motociclistas de Cuyo se observa no sólo por la frecuencia declarativa con la que incurren en esta práctica riesgosa (25% declaró que consumió alcohol previo a manejar una moto en el último mes versus el 11% a nivel nacional), sino también por la proporción que se expresa en acuerdo con creencias y percepciones riesgosas. En este sentido, en Cuyo crece significativamente la percepción de que es posible beber y conducir una moto si se lo hace con cuidado; y de que ante el consumo de “poco alcohol” es posible controlar su efecto para conducir una moto (ANSV, 2016b).

Tabla 2. Nivel de acuerdo con frases respecto del consumo de alcohol en relación a la conducción entre conductores de motos (Muy de acuerdo + De acuerdo). Nación y región Cuyo. Año 2016. En porcentaje.

Creencia	Cuyo	Nación
"Se puede beber y luego conducir una moto si se conduce con cuidado"	20	11
"Si se consume poco alcohol se puede controlar el efecto para conducir una moto"	27	16

Fuente: Estudio Sociocultural (ANSV 2016b).

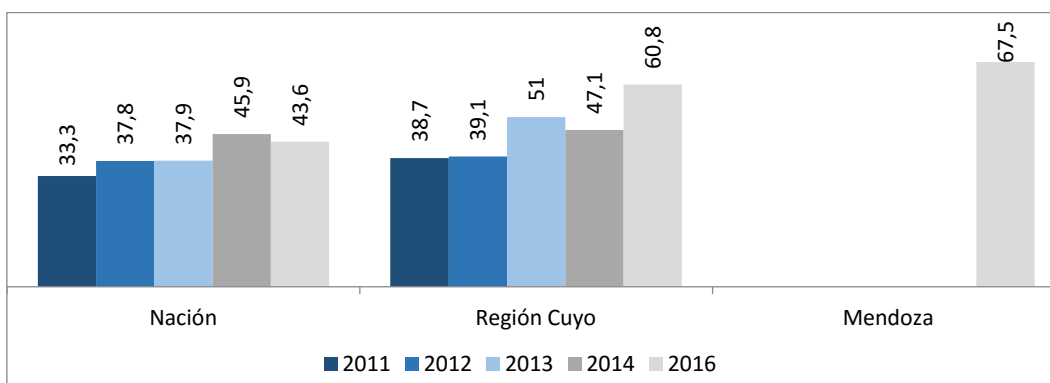
Uso de elementos de seguridad vial

1. Cinturón de seguridad

El uso del cinturón de seguridad disminuye el riesgo de muerte de los ocupantes delanteros de un vehículo entre 40% y 50%, y entre 25% y 75% el de los pasajeros de asientos traseros. (OMS). Sin embargo, cabe aclarar que en Mendoza, la Ley Provincial de Tránsito N° 6.082 reglamenta el uso de cinturón de seguridad únicamente en posiciones delanteras desde mediados de la década del '90. En la actualidad la provincia se encuentra trabajando en una reforma de esta ley contemplando la reglamentación del uso de cinturón en posiciones traseras y el uso de Sistema de Retención Infantil (SRI) entre niños.

A continuación, se muestran los resultados del indicador “tasa de uso del cinturón para total vehículo”, relevado a través de los estudios observacionales que viene llevando a cabo la ANSV desde el año 2011. Este indicador hace referencia a aquellos vehículos observados en los que todos los ocupantes utilizan el uso de cinturón de seguridad. En primer lugar, se observa un crecimiento de la tasa de uso de cinturón de seguridad a nivel nacional que se detiene en 2014, exhibiendo estabilidad en 2016 con una tasa de uso de 43,6%. A nivel regional, el crecimiento se sostiene luego de 2014 alcanzando 60,8% en 2016 para la zona del Cuyo. La tasa de uso de cinturón de seguridad para el total vehículo en la provincia de Mendoza es de 67,5% para el año 2016, superando la media regional y nacional (ANSV, 2016a).

Gráfico 4. Evolución del uso de cinturón de seguridad total vehículo. Nación, región Cuyo y Mendoza. Años 2011-2016. En porcentaje.



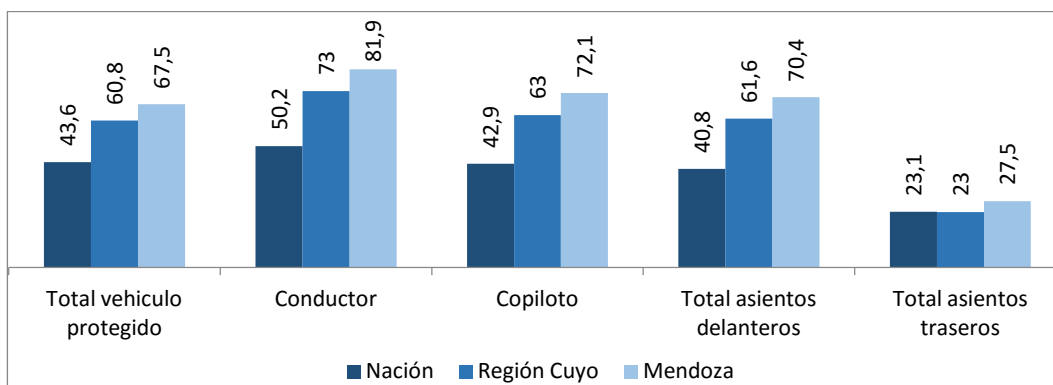
Nota: Los relevamientos anteriores a 2016 no tuvieron representatividad provincial, por lo que no es posible presentar los valores anteriores a esa fecha para la provincia de Mendoza.

Fuente: Estudio Observacional (ANSV 2016a).

Si se analizan las tasas de uso de cinturón por posición dentro del vehículo, se puede observar que tanto a nivel nacional como regional y provincial, la posición dentro del vehículo es determinante del uso. Los conductores son quienes más se protegen, y los asientos traseros representan la posición más crítica. En Mendoza, 8 de cada 10 conductores utilizan el cinturón de seguridad, pero sólo 3 de cada 10 ocupantes traseros lo hacen. La provincia exhibe los niveles de uso de cinturón más altos del territorio nacional sin perjuicio de que aún existe una

proporción considerable de vehículos que no circulan con todos sus ocupantes protegidos (ANSV, 2016a).

Gráfico 5. Uso de cinturón de seguridad total vehículo protegido y por posición. Nación, región Cuyo y Mendoza. Año 2016. En porcentaje.



Fuente: Estudio Observacional (ANSV 2016a).

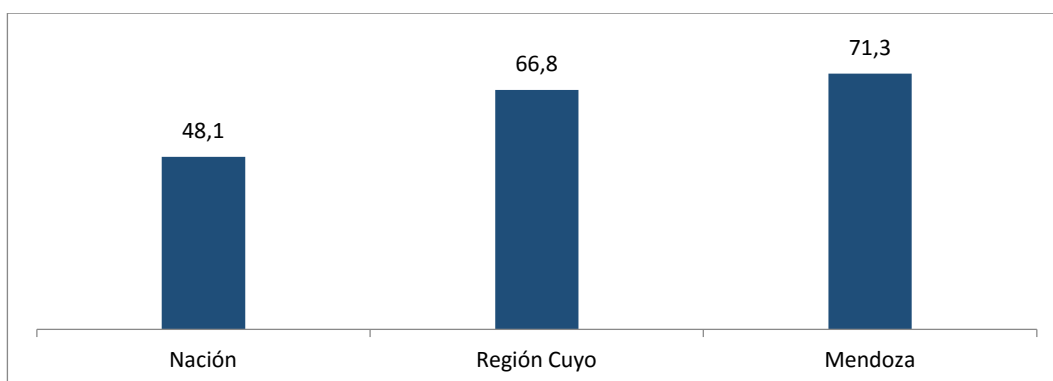
2. Uso del sistema de retención infantil (SRI)

Los medios de sujeción de niños, si se instalan como es debido y se usan correctamente, reducen aproximadamente 70% las muertes de los menores de un año, y entre 54% y 80% las de los niños de corta edad (OMS).

Al igual que sucede con el uso del cinturón, el uso de SRI en la provincia de Mendoza es superior a la media regional y nacional, alcanzando al 71,3% de los niños entre 0 y 4 años que se trasladan en posición trasera en vehículos de 4 ruedas³ (ANSV, 2016a).

³ Cuando se realizó el estudio observacional en 2016 la Ley 24.449 de tránsito todavía no había sido modificada para reglamentar el uso de SRI en niños de 0 a 10 años que se trasladan en asientos traseros y es por esto que se midió el uso entre los 0 y los 4 años que es la edad habitual de uso de la silla.

Gráfico 6. Uso del Sistema de Retención Infantil. Nación, región Cuyo y Mendoza. Año 2016. En porcentaje.



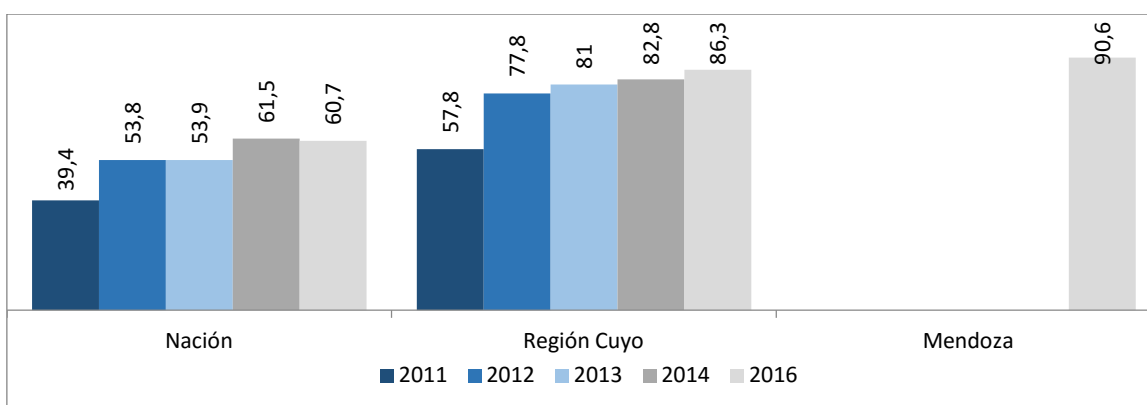
Fuente: Estudio Observacional (ANSV 2016a).

3. Uso de casco

Usar correctamente el casco por parte de los motociclistas puede reducir el riesgo de muerte casi en 40%, y el riesgo de un traumatismo grave en más del 70%. El uso obligatorio del casco es una norma de seguridad de eficacia reconocida que reduce el efecto del impacto en la cabeza en caso de un siniestro (OMS).

El uso de casco del “total motovehículo”, que alude a las motos observadas donde todos sus ocupantes viajaban utilizando el casco, muestra una tendencia creciente a nivel nacional entre 2011 y 2014, manteniéndose estable en el último año relevado (2016). La región de Cuyo exhibe un crecimiento sostenido hasta 2016 alcanzando una tasa de protección del total motovehículo de 86,3%. Esta tasa es superior en la provincia de Mendoza donde alcanza a 9 de cada 10 motovehículos (ANSV, 2016a).

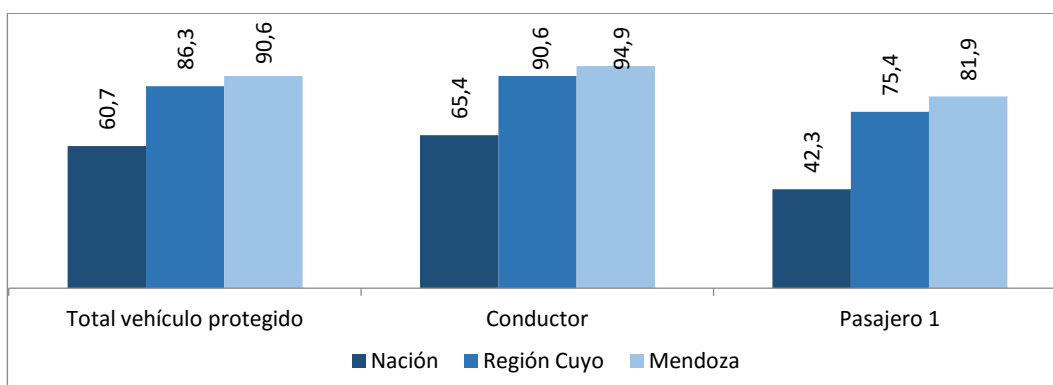
Gráfico 7. Evolución de la tasa de uso de casco total motovehículo. Nación, región Cuyo y Mendoza. Años 2011-2016. En porcentaje.



Fuente: Estudio observacional (ANSV 2016a).

Profundizar en el análisis de las tasas por posición en la moto permite observar que tanto en Mendoza como en la región de Cuyo se registran tasas de uso de casco entre conductores y pasajeros muy superiores a la media nacional. En Mendoza, si bien los conductores son quienes se protegen más (94,9%), 8 de cada 10 acompañantes también utilizan el casco. La tasa de uso entre “pasajeros 1”⁴ en Mendoza duplica a la tasa registrada por la Nación (ANSV, 2016a).

Gráfico 8. Tasa de uso de casco total vehículo protegido y por posición. Nación, región Cuyo y Mendoza. Año 2016. En porcentaje.



Fuente: Estudio observacional (ANSV 2016a).

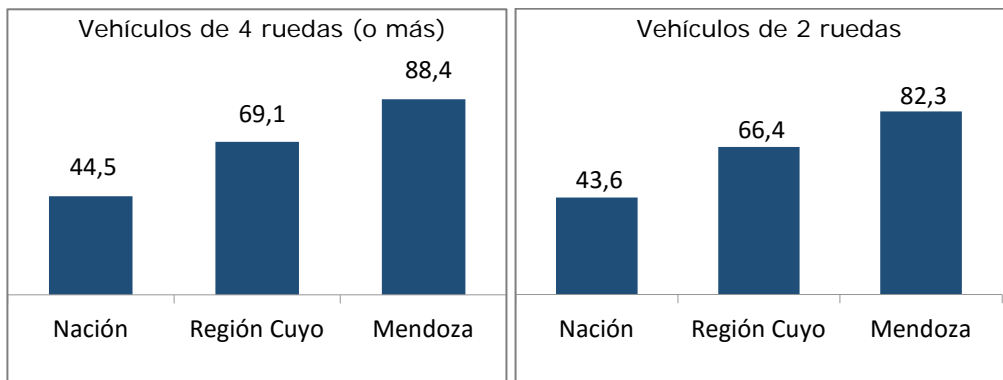
4. Uso de luces reglamentarias

La Ley Nacional de Tránsito N° 23.449 señala en su artículo N°47 que los vehículos en circulación deben mantener encendidas sus luces bajas y/o de posición (según corresponda al ámbito rutero o urbano) en todo momento. Tal como señala la OMS, el uso de luces diurnas incrementa la visibilidad de los vehículos, reduciendo la probabilidad de colisión.

El estudio observacional de 2016 muestra que sólo 4 de cada 10 vehículos de 4 (o más) y de 2 ruedas circula con las luces diurnas encendidas a nivel nacional. En la provincia de Mendoza, la tasa de uso asciende al 88,4% entre vehículos de 4 (o más ruedas) y al 82,3% entre vehículos de 2 ruedas, superando ampliamente los valores de la región del Cuyo y de la Nación (ANSV, 2016a).

⁴ Refiere al pasajero que se ubica inmediatamente detrás del conductor en la moto.

Gráfico 9. Uso de luces reglamentarias. Nación, región Cuyo y Mendoza. Año 2016. En porcentaje.



Fuente: Estudio Observacional (ANSV 2016a)

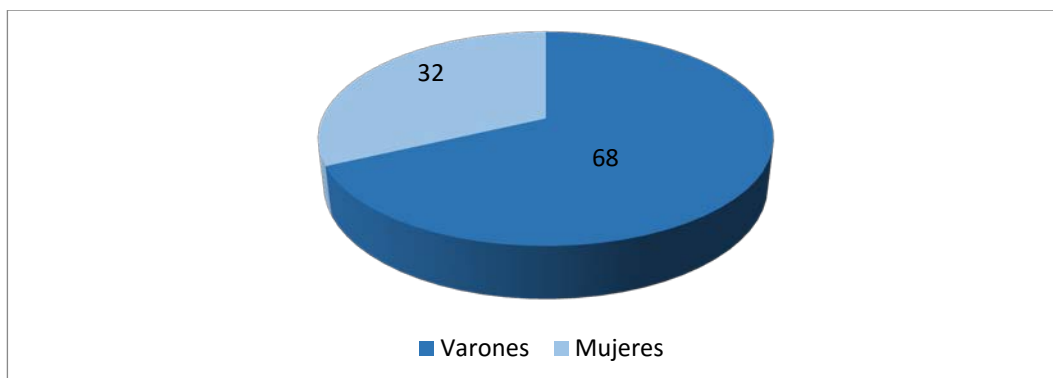
Morbimortalidad causada por la siniestralidad vial

Morbilidad

La morbilidad causada por siniestros viales se ha convertido en uno de los problemas prioritarios de Salud Pública tanto en el mundo como en Argentina. A medida que disminuyen las causas de muerte relacionadas a situaciones carenciales o infecciosas, los siniestros viales irrumpen entre los principales factores de muerte, discapacidad y enfermedad. Los siniestros viales representan una importante causa de morbilidad que conlleva secuelas físicas y psicológicas, una severa carga para la familia del paciente y una erogación de los recursos de salud. Por tales motivos, la problemática en torno a la seguridad vial debe ser afrontada y discutida con el objetivo de reducir su magnitud e, incluso, lograr que sean evitados en el largo plazo.

En este apartado se analiza la información disponible en relación a los lesionados por el tránsito ocurridos en la provincia de Mendoza que aporta la Unidad Ejecutiva de Seguridad Vial (UESV). Durante el año 2016, en Mendoza se notifican desde el sistema público de Salud más de 12.000 lesiones al año por incidentes viales. Sólo el Servicio de Emergencia Coordinado ha recibido más de 10.000 llamados al año en el gran Mendoza, de los cuales aproximadamente el 6% son pacientes considerados graves y de riesgo vital (traumatismos encéfalo craneales y de tórax) y el 75% son considerados con lesiones leves, generalmente con traumatismos en miembros superiores e inferiores. Durante el año 2016, los lesionados que requirieron internación en el sistema público de salud fueron 2.350. El gráfico a continuación muestra distribución por género de la población más afectada por lesiones de tránsito. En el mismo se puede observar que en proporción, los varones se lesionaron dos veces más que las mujeres: el 68% de los lesionados fueron varones y el restante 32%, mujeres.

Gráfico 10. Distribución según género de los lesionados por tránsito. Mendoza. Año 2016. En porcentaje.

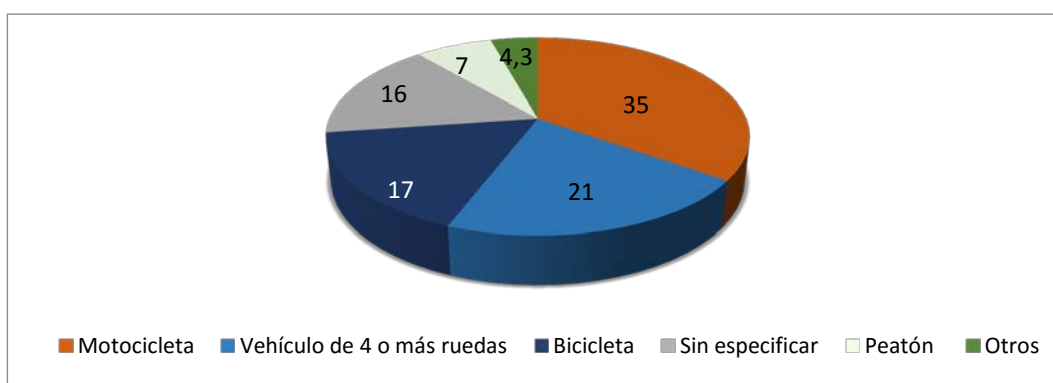


Fuente: Elaboración propia en base a datos de UESV – 2016.

Al analizar el perfil de los lesionados según rango etario, se observa que los jóvenes (15 a 24 años) son quienes más ingresaron a los hospitales públicos, seguidos por el grupo de 25 a 34 años. Estos grupos representan el 44,3% del total de los ingresos por lesiones en siniestros viales.

A su vez, al analizar la información por tipo de usuario de la vía afectado, se observa que la mayoría de los lesionados (59%) corresponden a usuarios vulnerables de la vía: peatones (7%), ciclistas (17%) y motociclistas (35%). Por su parte, los lesionados usuarios de automóviles representan el 24% y, en menor medida, se ven afectados los usuarios de vehículos pesados (2%).

Gráfico 11. Lesionados por tránsito según tipo de usuario de la vía. Mendoza. Año 2016. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UESV – 2016.

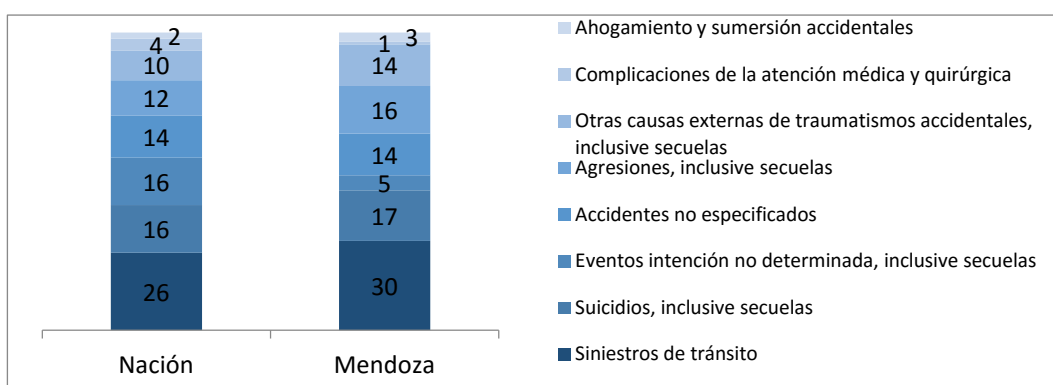
Cabe resaltar que los usuarios vulnerables afectados por lesiones de tránsito tienen un perfil etario particularmente más joven que los usuarios de vehículos de 4 o más ruedas.

Mortalidad

En esta sección se analiza información de la mortalidad causada por la siniestralidad vial a nivel nacional y provincial.

En Argentina, según la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación, las “causas externas”, donde se inscriben las muertes por lesiones de tránsito, ocupan el cuarto lugar dentro del ranking de causas de mortalidad en el país (DEIS, 2016) siendo las primeras todas aquellas asociadas a enfermedades crónicas no transmisibles como problemas cardíacos, cerebro-vasculares y cáncer. Como se observa en el gráfico que sigue a continuación, dentro de las denominadas “causas externas”, las defunciones por siniestros de tránsito representan la mayor proporción (26%) a nivel nacional. Le siguen en frecuencia los suicidios y eventos con intención no determinada (ambos representando 16%). En la provincia de Mendoza, dentro de las causas externas, la participación de los eventos con intención no determinada es mucho menor a la observada a nivel nacional. Como contraparte, crece la participación en la provincia de las muertes por siniestros viales (30%).

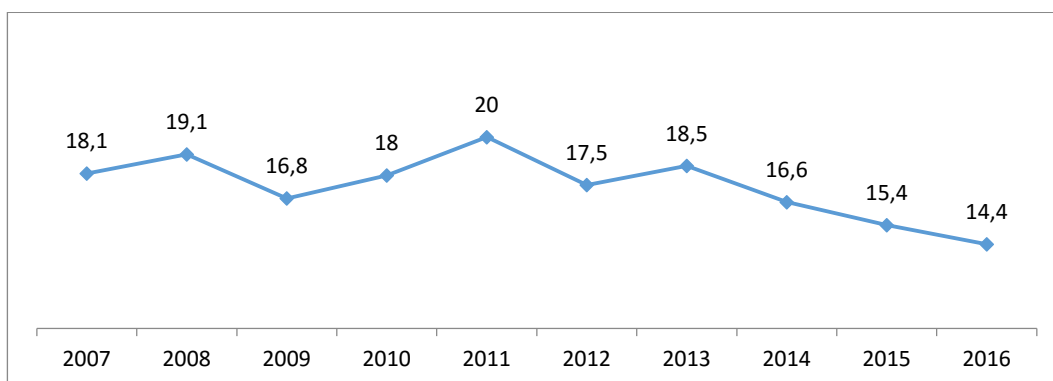
Gráfico 12. Mortalidad por causas externas. Nación y Mendoza. Año 2015. En porcentaje.



Fuente: Elaborado en base a DEIS 2015.

Al analizar la evolución de la mortalidad por siniestros viales en Mendoza, es posible señalar que la tendencia provincial de la tasa de mortalidad muestra desde 2007 un decrecimiento, el cual fue mucho más pronunciado en el período 2013-2016 con un descenso de 4,1 puntos porcentuales.

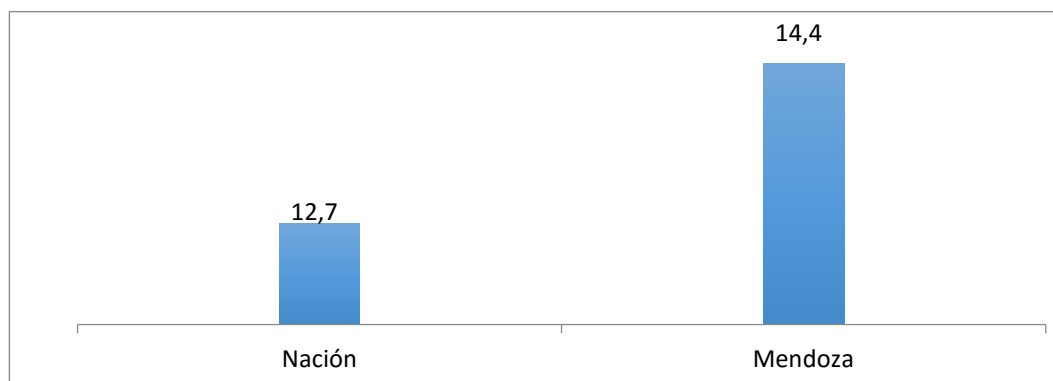
Gráfico 13. Evolución de la tasa de mortalidad (víctimas fatales cada cien mil habitantes) por siniestros de tránsito. Mendoza. Años 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UESV.

No obstante este decrecimiento, la tasa de mortalidad en Mendoza (14,4) fue superior a la tasa registrada para el total nacional (12,7) para el año 2016, evidenciando la problemática que continúa enfrentando la provincia en cuanto a la siniestralidad vial (ANSV, 2018c).

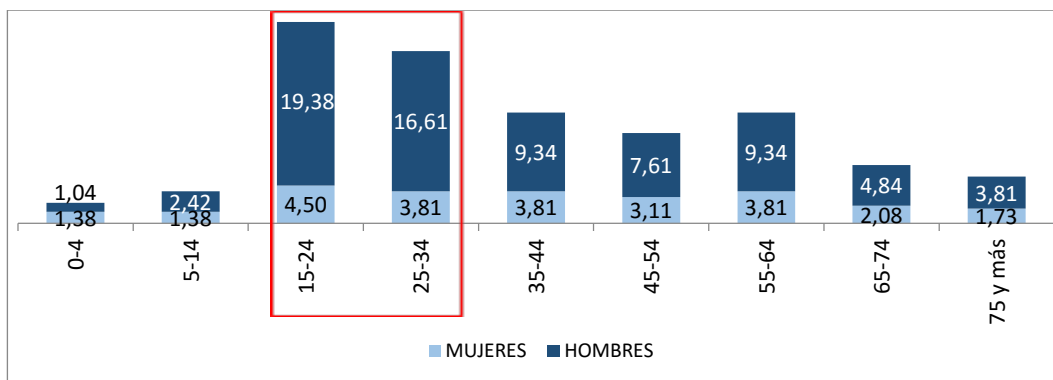
Gráfico 14. Tasa de mortalidad (víctimas fatales cada cien mil habitantes) por siniestros de tránsito. Nación y Mendoza. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSV – 2016.

Las estadísticas de la UESV de la provincia de Mendoza muestran que las lesiones por tránsito han constituido la primera causa de muerte entre jóvenes de 15 a 34 años, principalmente entre los hombres.

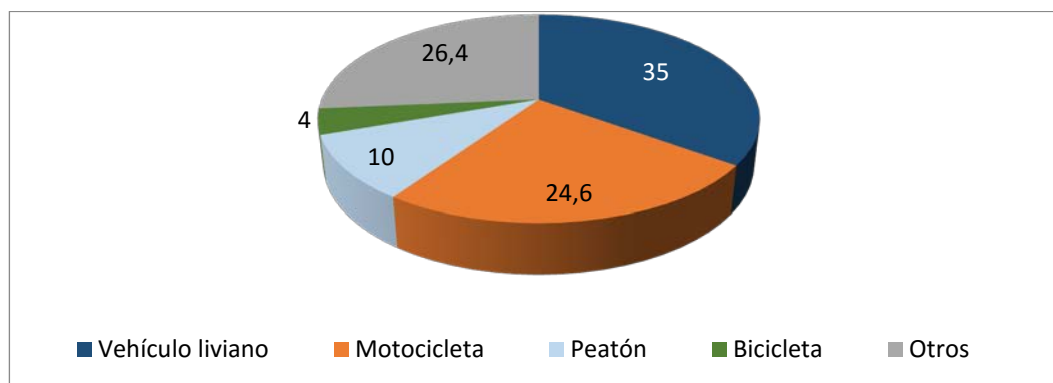
Gráfico 15. Distribución según sexo y edad de las víctimas fatales por siniestros de tránsito. Mendoza. Año 2015. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UESV – 2015.

Con respecto al tipo de usuario de la vía afectado, las estadísticas muestran que la mayor proporción de víctimas fatales como consecuencia de siniestros viales en la provincia de Mendoza corresponde a usuarios de automóviles, seguido por los motociclistas.

Gráfico 16. Víctimas fatales por siniestros de tránsito según tipo de usuario de la vía. Mendoza. Año 2016. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UESV – 2016.

Al analizar los datos aquí expuestos sobre la situación de la seguridad vial en la provincia de Mendoza, es posible establecer las siguientes consideraciones:

1. La Provincia de Mendoza experimenta una expansión del parque vehicular, registrando una tasa de motorización superior a la media nacional, fundamentalmente explicada por la mayor cantidad de automóviles registrados en relación al parque total. Esto último podría estar implicando un aumento en el número de vehículos-kilómetro recorridos y, como consecuencia, una mayor exposición al tránsito la cual incide en la probabilidad de sufrir un siniestro vial.
2. En línea con lo anterior, la provincia registra una tasa de mortalidad por siniestros de tránsito más alta que la registrada por la Nación, evidenciando la problemática a la que se enfrenta la provincia.

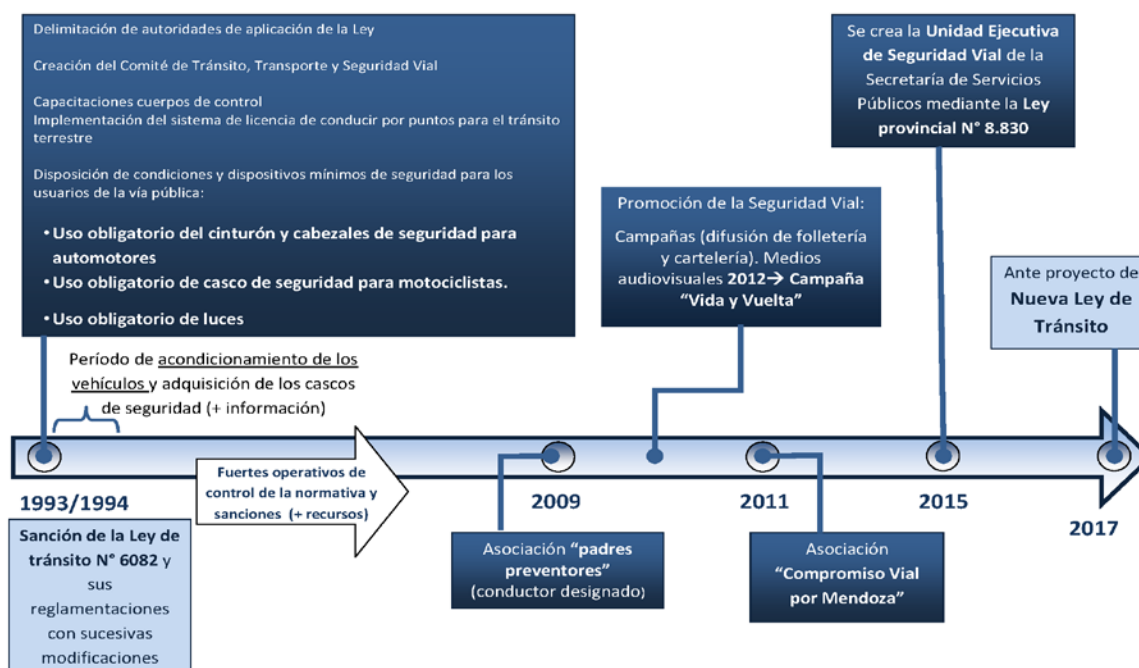
3. A juzgar por las encuestas realizadas a usuarios de las vías, el consumo de alcohol previo a la conducción podría ser un factor de riesgo relativamente importante en la provincia, sobre todo entre los motociclistas, que puede estar incidiendo en la ocurrencia de siniestros viales y sus consecuencias. Otros factores de riesgo como la velocidad deben ser estudiados con el objetivo de determinar su influencia en relación a la ocurrencia de siniestros.
4. No obstante, en términos de uso de elementos de seguridad vial (cinturón, SRI, casco y luces reglamentarias), la provincia evidencia tasas de uso muy superiores a las observadas a nivel nacional, lo que implica que la población usuaria de vehículos se encuentra mayormente protegida ante la ocurrencia de siniestros viales, mitigando sus consecuencias.

Análisis de los factores que incidieron en la provincia de Mendoza para generar resultados favorables en materia de uso de elementos de seguridad vial

En esta sección se analizan en profundidad los procesos y mecanismos causales que tuvieron lugar en la provincia de Mendoza para generar los desempeños observados en materia de uso de cinturón de seguridad, casco y luces reglamentarias, en tanto resultados intermedios de seguridad vial en el marco de la cadena de resultados de la seguridad vial.

En primer lugar, se presenta una línea de tiempo que sistematiza los principales hitos de gestión de la seguridad vial ocurridos en la provincia, que involucran fundamentalmente a los factores de riesgo asociados al uso de elementos de seguridad vial. Este esquema fue elaborado a partir del análisis de las entrevistas en profundidad con los diferentes actores clave. En dichas entrevistas se relevó información acerca de: la cultura vial de Mendoza, las instituciones que intervienen (e intervinieron) en la gestión de la seguridad vial, los programas y planes en la materia implementados, los recursos asignados, la legislación vigente y los controles efectuados, la coordinación y articulación de niveles de gobierno para la gestión, el monitoreo y la evaluación de las intervenciones llevadas a cabo y las medidas puestas en marcha desde el ámbito civil. De toda esta indagación, surge el siguiente recorte histórico con foco en los procesos causales.

Ilustración 3: Hitos de la gestión de la seguridad vial en la provincia de Mendoza.



Fuente: Elaboración propia.

Esta línea de tiempo permite identificar a la sanción e implementación de la Ley Provincial de Tránsito N°6.082 y sus reglamentaciones como el punto de inflexión en la gestión de la seguridad vial asociada al uso de elementos de seguridad vial. Dicha Ley obtiene sanción entre 1993 y 1994, previo a la Ley de Tránsito Nacional (N° 24.449 y sus modificaciones) que fuera sancionada en 1994, por lo que no adhiere a la Ley Nacional. No obstante, los textos de ambas leyes son coherentes y no presentan puntos de tensión. Desde la fecha de su sanción, la normativa provincial fue reglamentada en tres instancias (Decretos reglamentarios N° 867/1991; N° 1339/1994 y; N° 1738/2007) y modificada aproximadamente veintisiete veces.

El texto original de la Ley Provincial N° 6.082 delimitó autoridades de aplicación, creó el Comité de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, delineó funciones correspondientes a la capacitación de recursos, instituyó el sistema de licencia de conducir por puntos para el tránsito terrestre y dispuso condiciones y dispositivos mínimos de seguridad para los usuarios de la vía pública. Entre las mismas se encuentran el uso obligatorio del cinturón y cabezales de seguridad para automotores; y, para los conductores y ocupantes de ciclomotores, motocicletas y similares, el uso obligatorio de casco de seguridad. Cabe destacar en lo que refiere a la obligatoriedad del uso del cinturón que la normativa no alude al uso de éste en las posiciones traseras del vehículo.

Asimismo, la normativa estableció que los municipios pueden dictar sus ordenanzas en materia de seguridad vial siempre y cuando no entren en conflicto con la normativa provincial y nacional. Además, otorgó a los municipios la facultad de controlar el tránsito de personas y

vehículos, preservar la seguridad vial, prevenir infracciones a las normas de tránsito, desarrollar campañas de educación vial y organizar el sistema de estacionamiento de vehículos en la medida en que dispongan de sus propios cuerpos policiales de tránsito mediante convenio con el Poder Ejecutivo Provincial.

Como fuera ya mencionado, el texto de la Ley Provincial N° 6.082 fue modificado en diferentes instancias. Entre las mismas se destaca la Ley N° 6.734 que obliga a los vehículos a encender sus luces desde el momento en que comienza a circular y reglamenta el uso de luces altas, bajas, de posición, destellos, intermitentes de emergencia, de freno, giro y retroceso⁵. También cabe resaltar la disposición de la verificación técnica obligatoria para todos los vehículos automotores, acoplados, semi-acoplados, y motovehículos⁶, y la reglamentación de los servicios de transporte turístico⁷.

Asimismo, a partir de las sucesivas modificaciones de la normativa, las instituciones intervinientes en su aplicación también se fueron transformando y adquiriendo nuevas competencias. Por ejemplo, el texto original de la ley establecía que el Ministerio de Seguridad intervenía a través de dos direcciones principales. Por una lado, la Dirección de Seguridad Vial, actuando como autoridad de aplicación, y por el otro, la Dirección de Tránsito de la Policía, teniendo a su cargo el control del tránsito de personas y vehículos, la realización de controles técnicos de los vehículos, la prevención de infracciones, el desarrollo de campañas de seguridad vial y la organización del sistema de estacionamiento de vehículos. A su vez, destacaba el rol de la Dirección de Relaciones con la Comunidad dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio. Sin embargo, tras las modificaciones que tienen origen en la Ley de Ministerios de la provincia del año 2015 (N° 8.830/2015), la gestión de la seguridad vial pasó a depender tanto del Ministerio de Seguridad como de la Secretaría de Servicios Públicos de la Provincia. Específicamente, la gestión de la seguridad vial actualmente depende de la Dirección General de Policía (dependiente del Ministerio de Seguridad), la que concentra las funciones anteriormente desarrolladas por la Dirección de Seguridad Vial y la Dirección de Tránsito de la Policía de Mendoza; y de la Dirección de Tránsito y en la Unidad Ejecutiva de Seguridad Vial, dependientes de la Secretaría de Servicios Públicos. Éstas últimas, tienen como función ordenar, sistematizar y reglamentar el transporte de pasajeros y de cargas, organizar y controlar los servicios públicos de transporte y reglamentar la publicidad en la vía pública. Pero además, la Unidad Ejecutiva de Seguridad Vial cuenta con el Comité de Tránsito y Seguridad Vial, encargado principalmente de: fijar políticas y objetivos generales en la materia; Coordinar entre los organismos de aplicación; Elaborar anualmente el Plan Provincial de Seguridad Vial; Organizar las estadísticas de accidentes e infracciones y; Planificar campañas de seguridad vial y organizar cursos de capacitación de funcionarios. A su

⁵El Art. 1 de la Ley N° 6.734 modifica al Art. 56, Ley N° 6.082.

⁶Refiere a la Ley N° 8.657, la cual modifica al Art. 44 de la Ley N° 6.082.

⁷ Refiere a la Ley N° 7.480, la cual modifica al Art. 185 de la Ley N° 6.082.

vez, el Consejo Asesor de Políticas de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial tiene injerencia en la gestión de la problemática, el cual actúa asesorando al Comité de Tránsito y Seguridad Vial antes mencionado. En menor medida, también cabe destacar la participación de la Dirección de Relaciones con la Comunidad, la Dirección General de Escuelas y algunas áreas de salud como el Servicio Coordinado de Emergencias, como integrantes de la gestión de la seguridad vial local.

Siguiendo con el análisis de los hitos en la gestión de la seguridad vial que incidieron en la generación de los resultados favorables en la provincia de Mendoza, puede decirse que éstos no se circunscribieron únicamente a cuestiones asociadas a la sanción de normativas y su posteriores reglamentaciones y aplicaciones, sino que se identifican una serie de iniciativas y esfuerzos, tanto desde el ámbito público como de la sociedad civil, que también se propusieron como objetivo promover cambios.

En primer lugar, cabe destacar que la sanción de la Ley N° 6.082 comprendía para su efectiva implementación un período de acondicionamiento de cuatro meses: esto es, se consideró un proceso de divulgación de la normativa que buscó en primer lugar el conocimiento de la misma por parte de la ciudadanía. Este período fue identificado como clave por parte de los diferentes entrevistados, ya que implicó la difusión a la población de los nuevos requerimientos que incluía la normativa en cuanto a la obligatoriedad del uso de elementos de seguridad vial, reduciendo de este modo las asimetrías informativas que pudieran funcionar como barreras al acatamiento de la nueva regla.

En este sentido, sólo después de este lapso tiempo se comenzó a aplicar la Ley, acompañándola de fuertes operativos de control y sanción. Dichos operativos en las vías de tránsito se encontraron básicamente a cargo de la Policía provincial, fuertemente institucionalizada, y se contó con la disponibilidad del Registro de Infractores de la Provincia y de los recursos necesarios para que la implementación pudiera ser efectiva. Estos recursos fueron, fundamentalmente, la posesión de playas de estacionamiento para los vehículos retenidos por cometer infracciones y la tenencia de grúas para el traslado. En los municipios que contaban con sus propios cuerpos de tránsito, los operativos se encontraron a cargo de las fuerzas de tránsito locales, pero siempre en coordinación con la provincia.

Es importante destacar que el período de adecuación a la normativa, como parte constitutiva de la intervención, tuvo un rol central en la forma en que fueron recibidos luego los controles y las sanciones por parte de la ciudadanía, ya que la misma contribuyó a generar legitimidad en relación a la nueva Ley sancionada. Este modo de accionar permitió que la población estuviera informada acerca de los cambios que la misma promovía en términos de seguridad vial, así como de las consecuencias en caso de no acatamiento, reduciendo la probabilidad de que las medidas sean vistas por parte de la ciudadanía como un mero acto recaudatorio.

Otras iniciativas en materia de gestión de la seguridad vial que se identificaron en la provincia de Mendoza y que también escapan a lo estrictamente punitivo, refieren a la implementación de campañas de concientización y de programas de educación vial, las cuales fueron

enfanzadas por los entrevistados como acciones continuadas a lo largo del tiempo y en todo el territorio provincial.

Las campañas de seguridad vial implementadas fueron principalmente de tipo gráfico (difusión de folletería y cartelería) y, en menor medida, de tipo audiovisual en medios provinciales. Respecto a éstos últimos, la campaña implementada que tuvo mayor presencia mediática y que generó un mayor impacto fue “Vida y Vuelta”, según los entrevistados. La misma comenzó en julio de 2012 y contó con la intervención de distintos organismos públicos. En un primer momento, estuvo centrada en medios masivos de comunicación y luego continuó su difusión a través de las redes sociales. Si bien la campaña fue identificada como memorable por los distintos actores, cabe señalar que la misma no fue diseñada a partir de un diagnóstico de situación, ni tuvo en cuenta en su diseño elementos técnicos o estratégicos de comunicación (definición de audiencias, duración, tonos y definición de enfoques persuasivos de comunicación para el cambio de comportamiento). La misma tampoco fue evaluada.

En materia de educación vial, los entrevistados destacaron el trabajo realizado por la Dirección General de Escuelas en materia de capacitación. Sin embargo, se señaló que aún se carece de una materia troncal de seguridad vial en los planes de estudios y que las capacitaciones que se llevan a cabo surgen por demanda de los directores de las propias escuelas, situación que resalta que –si bien se han logrado avances- aún falta dotar de sistematicidad e institucionalidad a ciertos procesos clave.

Es relevante destacar el rol que tuvo (y tiene) la sociedad civil en la provincia de Mendoza en relación a la gestión de la seguridad vial. Sobre esto último, los entrevistados destacan la emergencia de asociaciones de la esfera civil que empezaron a trabajar en forma activa en materia de prevención y concientización vial. En este sentido, se destaca el trabajo realizado por “Padres Preventores”, asociación que nació en el año 2009, y “Compromiso Vial por Mendoza”, conformada en 2011. La asociación “Padres Preventores” es especialmente valorada por su colaboración, junto al Ministerio de Seguridad Provincial, en el desarrollo de determinadas intervenciones tales como el programa “Conductor designado”. Por su lado, “Compromiso Vial por Mendoza”, una asociación conformada por familiares y amigos de víctimas, es señalada por el desarrollo de distintos tipos de actividades asociadas a la gestión de la seguridad vial, que abarcan desde charlas en escuelas hasta la emisión de un programa radial.

En suma, entre los hitos y procesos identificados como claves en la gestión de la seguridad vial de todos estos años en la provincia de Mendoza, se señalaron aspectos concernientes a la esfera de lo público, como las regulaciones normativas, la creación de autoridades de aplicación, la implementación de operativos de control y la promoción de la seguridad vial a través de campañas y programas de educación vial; y otros propios de la sociedad civil como son la participación activa de asociaciones civiles en materia de concientización y prevención.

El análisis sobre los hitos de gestión de la seguridad vial que surgió a partir de las entrevistas realizadas con los diferentes actores clave de Mendoza, permitió establecer un conjunto de

factores que, bajo el esquema teórico - metodológico propuesto en esta investigación, se inscriben como mecanismos causales en el proceso de generación de resultados intermedios favorables en seguridad vial. A continuación, se detalla cada uno de los mecanismos hallados en esta investigación en tanto factor clave interviniente para lograr el incremento del uso del cinturón de seguridad, casco y luces reglamentarias que se observó en la provincia de Mendoza en todos estos años.

Los factores clave en el ámbito público

I) La priorización de factores de riesgo. La Ley provincial N° 6.082 implementada y reglamentada entre los años 1993 y 1994 priorizó una serie de medidas puntuales. Estas medidas se caracterizaron por ser simples y concretas. Específicamente, se concentraron en la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad y cabezales de seguridad para automotores y del casco de seguridad para motociclistas. A la vez, esta idea de priorización de factores de riesgo también se vio reflejada en algunas instancias posteriores de modificación a la ley provincial, como en el caso del establecimiento de la obligatoriedad del uso de luces reglamentarias. Esto quiere decir que se trabajó de manera intensiva a lo largo de los años en generar el cumplimiento de las normas viales en relación a tres factores riesgo puntuales (cinturón, casco y luces reglamentarias), destacando la relevancia que adquiere la priorización de políticas al momento de planificar un cambio de conducta en la sociedad.

II) La coordinación de prioridades entre los niveles de gobierno. La provincia de Mendoza cuenta con una ley de tránsito propia (Ley Provincial N° 6.082) la cual no adhiere a la ley nacional (Leyes N° 24.449 y N° 26.363). Existe una distribución de competencias que obedece a la estructura federal argentina establecida en la Constitución Nacional: las provincias argentinas conservan todas las atribuciones no delegadas al gobierno nacional y el dictamen de normas de tránsito es una atribución no delegada a la Nación (Art. 121 CN). Si bien al interior de la provincia la legislación establece que los municipios tienen potestad para dictar sus propias ordenanzas, la provincia estableció mediante el artículo 2 de la Ley N° 26.363, que las mismas no deben entrar en conflicto con la normativa provincial y nacional. Esta delimitación establecida fue la base para una coordinación de prioridades entre los distintos niveles de gobierno, ya que promovió que los intereses de los distintos niveles se mantengan alineados y coordinados para el logro de objetivos comunes.

La gestión municipal en seguridad vial

La coordinación en materia de seguridad vial entre el nivel provincial y municipal no pareciera presentar mayores obstáculos en Mendoza, en tanto se pudo constatar un trabajo articulado entre ambos. Siete municipios -entre los que se encuentran Mendoza Capital y Godoy Cruz- tienen sus propios cuerpos de tránsito, mientras que el resto que los carece utiliza los recursos de la provincia.

Un caso particular que presenta grandes avances en materia de gestión municipal de la

seguridad vial es el **Municipio de Godoy Cruz**, el cual ha llevado a cabo una serie de medidas para prevenir la siniestralidad vial y sus consecuencias. Estas acciones se asocian con la ejecución de campañas de seguridad vial focalizadas en el uso del cinturón, el casco⁸ y las luces reglamentarias, la implementación de un Parque Temático Vial Infantil, y el desarrollo del Programa 100% Sobrio “Hoy manejo yo”. Cabe resaltar que estas intervenciones se llevaron a cabo en el marco de un plan de reordenamiento vial, que incluyó la inversión en infraestructura junto a la implementación de fuertes controles. Todo este plan también se orientó a fomentar el uso del transporte público y las bicicletas (construcción de ciclo vías y programa “Al trabajo en bici”), en detrimento del uso del vehículo particular.

El Parque Temático Vial fue creado en el año 2007 y está destinado a alumnos de escuelas primarias de toda la provincia. Sus objetivos son: “1) Proporcionar conocimientos básicos al niño en su desempeño como peatón, pasajero y conductor; 2) Lograr la interacción e integración de los distintos actores de la comunidad educativa sobre la problemática vial; 3) Crear un espacio recreativo-formativo y de reflexión desde una perspectiva teórico práctica para abordar conocimientos viales; 4) Internalizar aspectos básicos de comportamiento en la vía pública y; 5) Socializar los aspectos positivos de la Educación Vial”⁹.

Por su parte, el Programa 100% Sobrio “Hoy manejo yo” se originó en 2008 con el objetivo principal de concientizar a los jóvenes y adultos sobre el factor de riesgo consumo de alcohol previo a la conducción¹⁰.

La **Ciudad de Mendoza** también ha hecho avances en la materia. Algunas iniciativas locales son: “Seguridad Ciudadana”, “En la bici”, monitoreo del tránsito y controles de alcoholemia¹¹.

Finalmente, también se destaca como iniciativa actual el Plan Integral de Movilidad Sustentable para el **Área Metropolitana del Gran Mendoza** a 2030. Este área nuclea los departamentos de Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Maipú, Luján de Cuyo y Mendoza Capital. El plan se concentra en dos aspectos principales: el transporte y el crecimiento urbano. Sus objetivos y estrategias son: “Desarrollar una red de transporte público de calidad, adecuada a la demanda de viajes; Desalentar el uso del vehículo particular; Favorecer la marcha a pie y la bicicleta y; Promover la ciudad compacta, de distancias cortas, con espacios públicos de calidad” (I Congreso de Transporte, sustentabilidad y ordenamiento territorial).

⁸ Respecto del uso del casco hubo un periodo en el que en lugar de aplicar sanciones durante los operativos de control, se regalaban cascos de seguridad para los motociclistas.

⁹ Para más información ver: http://www.godoycruz.gob.ar/sitio2/?page_id=764

¹⁰ Para más información ver: http://www.godoycruz.gob.ar/sitio2/?page_id=5902

¹¹ Para más información sobre estas iniciativas ver: <http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/transito#titulo>

III) La institucionalización de los órganos de gestión y control. La Ley provincial N° 6.082 implicó la delimitación de una autoridad de aplicación de la Ley y la creación y designación de los órganos intervinientes en la gestión y control de la seguridad vial de la provincia. Además, la delimitación de las funciones correspondientes a cada organismo y entre los niveles de gobierno, y la cristalización de dichas responsabilidades. A pesar de los cambios normativos específicos que pudieron haber ocurrido en la provincia de Mendoza, el caso muestra que, a excepción de la modificación a la Ley de Ministerios (N° 8.830/2015) que gestó la Unidad Ejecutiva de Seguridad Vial y la Secretaría de Servicios Públicos en 2015, las instituciones intervinientes en materia de seguridad vial trascendieron a los cambios de gobierno, generando institucionalidad y legitimidad en la sociedad.

Contexto político electoral: alternancia de partidos y elecciones competitivas

Desde el año 1983 hasta la actualidad, dos partidos políticos gobernaron la provincia de Mendoza presentando patrones de alternancia y elecciones competitivas. Alternancia porque dos partidos tradicionales han llegado a la gobernación desde entonces (ya sea compitiendo por sí solos o integrando una alianza electoral). La Unión Cívica Radical gobernó en los períodos 1983-1987; 1999-2003; 2003-2007 y; 2015- presente, mientras que el Partido Justicialista lo hizo en 1987-1991; 1991-1995; 1995-1999; 2007-2011 y; 2011-2015. Elecciones competitivas porque los resultados electorales en serie temporal (a excepción de las elecciones de 1991 y 1995) muestran diferencias acotadas entre el primer y segundo candidato a la categoría gobernador¹².

Actualmente, la provincia de Mendoza se encuentra gobernada por Alfredo Cornejo, ex intendente de la municipalidad de Godoy Cruz por dos mandatos consecutivos (2007-2015). En la última elección a gobernador (2015), el Radicalismo llegó al ejecutivo como parte de la Alianza Cambia Mendoza (integrada además de la UCR por el PRO, Libres del Sur, el Partido Socialista, Coalición Cívica-ARI, Fe, tres partidos políticos provinciales y dos municipales). Ese mismo año, los resultados en la arena municipal otorgaron siete intendencias para la Alianza Cambia Mendoza (Las Heras, Luján de Cuyo, Tupungato, Junín, Rivadavia, La Paz, y General Alvear) y ocho para la Alianza Frente para la Victoria (Guaymallén, Lavalle, Maipú, San Martín, Tunuyán, Santa Rosa, San Rafael y Malargue).

Esta característica particular que presenta la provincia de Mendoza en cuanto a la alternancia de los partidos políticos, puede ser leída como un posibilitador de relevancia para la generación de políticas de Estado, las cuales son llevadas a cabo por instituciones que trascienden a los vaivenes de la política, haciendo que las mismas puedan lograr cumplir con sus funciones y objetivos, no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo.

¹² Un indicador usualmente utilizado para medir el nivel de competitividad de una elección es el margen de victoria, esto es, la diferencia entre el primer y segundo candidato. Así, a menor diferencia, mayor competitividad.

IV) La reducción de las asimetrías informativas. A partir de la sanción y reglamentación de la Ley N°6.082 se dispuso en la provincia un período de adecuación a la normativa de aproximadamente cuatro meses, durante los cuales se informó a la sociedad civil sobre las nuevas reglamentaciones. Esta adecuación implicó la disposición de un período para el acondicionamiento de los vehículos (con cinturones de seguridad y cabezales) y la adquisición de los cascos de seguridad. Lo destacable de la imposición de este lapso temporal dedicado a la difusión de información para la adecuación de la ciudadanía a los requisitos exigidos por la nueva normativa, es que el mismo fue implementado previamente a la aplicación del control y la sanción por parte de las distintas instituciones competentes en la materia, lo cual fue esencial para la construcción de legitimidad por parte de la población respecto a las nuevas regulaciones de la conducta. Esto quiere decir que la reducción de las asimetrías informativas contribuyó a que la ciudadanía pueda estar preparada ante las situaciones de vigilancia de la norma, permitiendo la interiorización (y aceptación) de los nuevos requerimientos en materia de seguridad vial.

V) El control y la sanción que acompaña a la normativa. La iniciativa en materia legislativa que se dispuso en el año 1993 en la provincia de Mendoza no se aplicó en el vacío. En complementariedad a las medidas llevadas a cabo en seguridad vial y al período de adaptación a la normativa previamente mencionado, se implementó un esquema de fuertes controles a los vehículos respecto a los nuevos requerimientos viales. Estos controles fueron perdurables en el tiempo y se concentraron en cuatro elementos principales: la capacitación a las autoridades de control, la visualización en las vías públicas del poder de fiscalización, la disponibilidad de recursos necesarios para llevar a cabo los controles, y la articulación con las autoridades competentes de otros niveles de gobierno. Para lograr que las medidas de control fuesen efectivas (y legítimas), fue crítico para la provincia disponer de recursos tales como playas de estacionamiento para los vehículos retenidos, grúas para el traslado de los mismos, agentes de tránsito desplegados en el marco de operativos en las calles, y la existencia de un Registro de Infractores. En definitiva, además de concientizar a la población sobre la seguridad vial y los requerimientos que obliga la nueva normativa, la provincia decidió también vigilar la conducta, imponiendo sanciones efectivas sobre aquellos que decidieran transgredir las reglas.

Los factores clave en el ámbito civil

La gestión pública no funciona en forma aislada. Por el contrario, se encuentra inserta en un entramado de actores más complejo en el que, además del Estado, entran en juego distintos actores de la sociedad civil. En el caso particular de este estudio, se destaca a la sociedad civil mendocina como un agente primordial capaz de producir resultados favorables en materia de seguridad vial. A continuación, se detallan los factores (o los mecanismos causales) que se identificaron como claves dentro de este ámbito.

I) Efecto pares. Las normas sociales y las interacciones interpersonales pueden tener un efecto en las preferencias, acciones y resultados de las mismas por parte de los individuos en una sociedad. Según las percepciones de los actores entrevistados en esta investigación, la

población mendocina es permeable ante este efecto, particularmente en relación a la vergüenza sentida (o al rechazo social percibido) ante el incumplimiento de una norma determinada. Esto quiere decir que, en el caso puntual de esta provincia, fue clave el contagio generado de la conducta saludable, una vez que la misma empezó a surgir socialmente como fruto de la imposición de la nueva Ley que pretendió regular los comportamientos viales en la población. En definitiva, puede decirse que “la mirada del otro” actuó como un potente factor interviniente para el cambio conductual observado en la provincia de Mendoza.

II) Respeto de las normas, el orden y las instituciones. Acorde a las percepciones de los actores entrevistados, el ciudadano mendocino es particularmente respetuoso de las normas, el orden y las instituciones. En este marco, se destaca el respeto por la autoridad de las fuerzas de seguridad y de los agentes de tránsito. Estas afirmaciones se ven reforzadas por los hallazgos del estudio sociocultural que llevó a cabo la ANSV en 2016, donde se evidenció que en la región del Cuyo las personas no solo mostraron conocimiento respecto a la existencia de los cuerpos de tránsito en asociación con la seguridad vial, sino que, además, manifestaron cierto nivel de respeto hacia las normas y la autoridad presente en la vía pública. (ANSV, 2016b). Asimismo, una segunda aproximación al fenómeno puede encontrarse en la Encuesta de Victimización de 2016 llevada a cabo por el Gobierno de Mendoza, en la cual se determinó que la mayoría de los mendocinos mayor a dieciséis años conoce a las autoridades e instituciones de control propias de la provincia, tales como la Policía Provincial (96%), la Gendarmería Nacional (74,4%), y la Policía Federal (72%) (Encuesta de Victimización, 2016). Esto muestra que ciertas características inherentes a una sociedad, como pueden ser la permeabilidad al control y al respeto por las normas, contribuyen a que ciertas políticas implementadas puedan obtener el éxito deseado, y más aún cuando éstas se orientan a generar cambios en conductas fuertemente arraigadas en los ciudadanos.

III) La participación ciudadana. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre la problemática de la (in)seguridad vial en la provincia de Mendoza, se identificaron, en el marco de esta investigación, como un elemento destacable que favoreció el cambio conductual. Particularmente, se identificó una participación activa y creciente de las organizaciones civiles a partir del año 2009, ilustrada específicamente por los casos de “Padres Preventores” y “Compromiso Vial por Mendoza”. El primero de los casos fue una asociación gestada en el año 2009 y trabajó mediante convenio con el Ministerio de Seguridad Provincial en el desarrollo de campañas en seguridad vial. En este marco, “Conductor designado”, se identificó como la campaña más exitosa. El segundo, es una asociación próxima a adquirir su personería jurídica. La misma se gestó entre padres de víctimas de la inseguridad vial y un senador provincial como consecuencia de un siniestro vial en el que fallecieron cinco jóvenes. Compromiso Vial por Mendoza se conforma por familiares y amigos de víctimas y desarrolla distintos tipos de actividades para prevenir la siniestralidad vial, que abarcan desde charlas en escuelas hasta la emisión de un programa radial¹³. Adicionalmente, también se identifican otros aportes desde

¹³ Para más información sobre esta iniciativa, ver: <https://www.facebook.com/CompromisoVialMza>

la sociedad civil, como son los trabajos realizados por el Rotary Club y “Rutas en Rojo” del Grupo Sancor Seguros¹⁴. Todas estas intervenciones desde el ámbito de la sociedad civil, orientadas a la prevención y concientización de la problemática de la siniestralidad vial, favorecieron también en la provincia de Mendoza un contexto propicio para el logro del cambio de comportamiento de los usuarios de las vías en relación al uso de los elementos de seguridad vial. Por otro lado, también muestra cómo el involucramiento de los ciudadanos en una causa común, resulta un elemento clave para lograr los objetivos propuestos por las políticas públicas, más allá de las aspiraciones y decisiones que se toman desde los ámbitos políticos. Cabe mencionar que en el marco de un sistema federal de gobierno, como lo es el de Argentina, se torna crítico para el abordaje de las problemáticas sociales la adopción de este tipo de enfoques de “abajo hacia arriba”, donde se contempla como relevante el involucramiento de la comunidad y de los organismos locales, la mirada local de los problemas y sus soluciones, y la planificación territorial y ejecución para la transformación de la realidad. En este sentido, se valoriza en la provincia de Mendoza a la participación ciudadana, visualizándola como un activo de la sociedad que favorece y promueve el cambio cultural.

La participación ciudadana es una característica de la población mendocina.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en relación a la seguridad vial en Mendoza es consistente con la cantidad de organizaciones sociales que actúan en la provincia. Según datos secundarios relevados en distintos periódicos de la región, hacia el año 2014 trabajaban en la provincia 19.000 organizaciones de la sociedad civil con personería jurídica.

¹⁴ Algunos periódicos locales hicieron eco de esta iniciativa, tales como:
<http://jornadaonline.com/Notas%20Entorno/142184-EI-M%C3%B3vil-de-%E2%80%99Rutas-en-Rojo%E2%80%99-llega-a-Mendoza>; <http://www.universidad.com.ar/rutas-en-rojo-esta-en-mendoza-por-la-seguridad-vial>

Conclusiones

Esta investigación tuvo como objetivo central identificar aquellos factores que, en su conjunto, contribuyeron a generar resultados favorables en materia de seguridad vial en la provincia de Mendoza, específicamente en lo que refiere al uso de elementos de seguridad vial. Al respecto, puede decirse que los factores (o mecanismos causales) hallados en este estudio, refieren, claramente, a dos ámbitos diferentes de origen: el público y el privado.

Respecto a los mecanismos hallados desde el ámbito público, se pudo constatar la relevancia que adquirió -en tanto punto de inflexión en la gestión de la seguridad vial- la sanción de la Ley N° 6.082 entre 1993 y 1994, la cual dispuso una serie de medidas para su efectiva implementación. En primer lugar, se reconoció como mecanismo central a la priorización de determinados factores de riesgo, ya que la Ley priorizó la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad, casco y luces reglamentarias, generando concientización y acciones concretas para incrementar el nivel de utilización por parte de los ciudadanos en estos tres elementos. Para el logro de este objetivo, la provincia buscó el consenso entre los diferentes municipios, prohibiendo legalmente que éstos pudieran entrar en conflicto con la normativa provincial, la cual adhería en espíritu a la normativa nacional. Esta coordinación de prioridades favoreció la creación y designación de los órganos intervinientes en la gestión y control de la seguridad vial, delimitando sus funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, aspecto que fue clave para poder implementar luego los mecanismos de control y sanción de manera efectiva.

Adicionalmente, y en paralelo al trabajo que implicó la delimitación de autoridades de aplicación y control, se halló como clave en este estudio de caso la implementación de un período de adecuación de la normativa, en el cual los esfuerzos estuvieron orientados a reducir las asimetrías informativas. Esto significó preparar a la ciudadanía en la aceptación pública con respecto a los nuevos requerimientos viales que imponía la sanción de Ley, cuestión que se vuelve esencial cuando de lo que se trata es de la modificación de conductas socialmente arraigadas. Como consecuencia, se constató que en la provincia de Mendoza se generó un fenómeno de expectativa social que magnificó la difusión de la nueva normativa, construyendo legitimidad en la misma. El período de gracia, que incluía mecanismos para generar accesibilidad a los cascos y cabezales de seguridad, contribuyó a procurar que el conjunto social esté interiorizado sobre la nueva Ley, reduciendo la posibilidad de que los ciudadanos queden desprovistos de los elementos de seguridad vial que en adelante serían obligatorios.

Sin embargo, más allá de la sanción de la Ley y su consecuente difusión hacia la ciudadanía, en este estudio se pudo develar como uno de los mecanismos más efectivos para el cambio conductual, la efectiva reglamentación y aplicación de la normativa. En este sentido, se constató que la provincia de Mendoza puso a disposición una serie de recursos – entre humanos y materiales - para garantizar el cumplimiento de la Ley. Estos recursos implicaron, básicamente, la puesta en práctica de un esquema de fuertes controles a los vehículos, con sus consecuentes sanciones, generando visibilidad del poder de fiscalización en las calles para

generar mayor legitimidad. Esto último muestra la relevancia que adquieren como agentes de cambio la capacidad de reglamentación y aplicabilidad de la Leyes en los diferentes territorios, ya sean éstos provinciales o municipales, para garantizar no sólo el cumplimiento de las mismas sino también para generar legitimidad por parte de la sociedad. De esta manera, las leyes se vuelven “reales” y no adoptan un veto informal por no estar suficientemente aplicadas, lo que termina generando el efecto contrario en la población respecto a la internalización positiva de las normas.

Como se dijo al inicio de las conclusiones, se pudo determinar que en la provincia de Mendoza no sólo intervinieron factores provenientes del ámbito público para generar resultados favorables en materia de seguridad vial, sino que también la sociedad civil se identificó como un elemento clave del cambio cultural observado. Sobre este aspecto, se constató que la sociedad mendocina es particularmente permeable al respeto por las normas, el orden y las instituciones – cuestión que queda pendiente de estudio en tanto fenómeno a ser explicado -, lo que genera en esta sociedad un efecto de pares en relación al contagio de las conductas saludables. En este sentido, se encontró en este caso de estudio, a la “mirada del otro” como un mecanismo clave que operó de manera efectiva para lograr la adopción de nuevos comportamientos en relación al uso de elementos de seguridad vial. Asimismo, se ha observado en esta provincia un fenómeno que también habría contribuido a generar buenos desempeños en seguridad vial, que es la alta participación de la sociedad civil en la problemática de la siniestralidad vial. Respecto a esto último, se destaca el trabajo realizado por parte de las asociaciones civiles de víctimas y familiares de víctimas de la (in)seguridad vial en relación a la implementación de acciones para la prevención de los incidentes viales. En este marco, se ha podido constatar cómo el involucramiento de la comunidad es un elemento central para lograr generar cambios positivos en relación a la problemática de la siniestralidad vial.

Todo lo expuesto aquí ilustra los mecanismos causales hallados en esta investigación en relación a los resultados favorables observados en la provincia de Mendoza respecto al uso del cinturón de seguridad, casco y luces reglamentarias. Como se dijo al inicio de este estudio, si bien los hallazgos no son extrapolables ni replicables en otros contextos, sí se pueden tomar los aprendizajes de gestión de la seguridad vial en Mendoza para implementar en otras jurisdicciones del país y luego evaluar su efectividad.

No obstante, si bien se ha podido observar que la provincia fue un caso de éxito respecto a la construcción de hábitos saludables en estos factores puntuales, aún resta por estudiar otros aspectos que también conforman la problemática de la siniestralidad vial. Cabe recordar que la provincia de Mendoza registra una tasa de mortalidad por siniestros de tránsito más alta que la registrada para el total nacional, fenómeno que podría estar explicado por otros factores de riesgo no mensurados hasta el momento como, por ejemplo, el exceso de velocidad, el consumo de alcohol previo a la conducción, o las distracciones al conducir. Esto último pone de relevancia la necesidad de priorizar en la actualidad otros factores de riesgo para su estudio y abordaje, con el objetivo de reducir progresivamente los siniestros viales y sus consecuencias en términos de morbimortalidad.

Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2016a). Estudio observacional del comportamiento de conductores y ocupantes de vehículos de 4 (y más) y 2 ruedas. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_observacional_comportamiento_conductores_ocupantes.pdf

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2016b). Estudio sociocultural sobre percepciones, creencias y actitudes de la población argentina en torno a la seguridad vial. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sociocultural_sobre_seguridad_vial.pdf

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2018a). Anuario Estadístico de siniestralidad vial Año 2017. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_estadistico_2017_-_29.06.pdf

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2018b). Análisis del sistema de creencias que motiva las conductas de riesgo de los jóvenes en relación al consumo de alcohol y la seguridad vial en Argentina. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ansv_observatorio_jovenesyalcohol_arg.pdf

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2018c). Situación de la Seguridad Vial en Argentina. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/situacion_de_la_seguridad_vial_en_la_argentina_25.06.pdf

Astbury, B y Leeuw, F. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory. Building in Evaluation. American Journal of Evaluation. 31(3) 363-381.

Elster, J. (2005). En favor de los mecanismos. Sociológica. Año 19, número 57, pp. 239-273.

Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory. New York: Aldine Publishing Company.

Gobierno de Mendoza. (2016). Encuesta de victimización Gran Mendoza. Disponible en: <http://prensa.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/23/Encuesta-de-victimizaci%C3%B3n.pdf>.

Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2006). Historia de vida y métodos biográficos en Vasilachis, I. (coord.) Estrategias de investigación cualitativa, 175-212. Barcelona: Gedisa.

Ministerio del Interior y Transporte (2012). Leyes y Decretos de la Seguridad Vial en Argentina.

Ministerio de Salud de la Nación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2013) Tercera encuesta nacional de factores de riesgo para enfermedades no transmisibles (ENFR). Argentina.

Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica en Vasilachis de Gialdino (coord.) Estrategias de investigación cualitativa, 213-237. Barcelona: Gedisa.

Organización Mundial de la Salud (2004). Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el tránsito. Disponible en:
<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/166138/1/92%2075%2031599%20X.pdf>

Organización Mundial de la Salud (2010). Sistemas de datos: Manual de Seguridad Vial para decisores y profesionales. Disponible en:
http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/data_manual_spanish.pdf

Schütz, A. y Luckmann, Th. (1973). Las estructuras del mundo de la vida. Buenos Aires: Amorrutu.

Fuentes de información

Dirección de Estadísticas e Información de la Salud (DEIS). Ministerio de Salud de la Nación.

Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA). 2013-2016.