



Carla del Cueto
Socióloga e investigadora,
docente de la @UNGSoficial
y docente de la @UBAonline.

GESTIÓN DE RIESGO Y POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HACEN FOCO EN UN SISTEMA SEGURO

Seguridad vial, riesgo y regulaciones de tránsito en Argentina

En los debates en seguridad vial que se dan en la actualidad se advierte sobre el error de pensar la prevención de riesgos a partir de comportamientos individuales. Se propone en cambio abordar la cuestión de la seguridad en el tránsito desde una perspectiva más integral y sistémica en la cual el factor humano se enlaza con otros de igual o mayor peso, como la seguridad de los vehículos y la infraestructura vial.

En este artículo presentaré algunas reflexiones en torno de la gestión de riesgos en el tránsito. En Argentina, la rápida adhesión al automóvil muy tempranamente estuvo acompañada por una preocupación sostenida acerca de los daños causados por la circulación de vehículos automotor. Por ello, desde los primeros años de funcionamiento de la Dirección Nacional de Vialidad en la década del 30, se fueron implementando medidas para mejorar la seguridad en el tránsito. Con el tiempo esta preocupación fue creciendo y, si bien la seguridad vial generó amplios debates y fue motivo de inquietud por parte de las agencias estatales, al punto de constituirse en un problema público (Gusfield, 1981; Kessler 2008; 2009), ha sido relegada como tema de estudio en las ciencias sociales en general.

Una primera definición de seguridad vial refiere a la percepción de riesgos y los mecanismos de control formal para regular los espacios de movilidad vehicular y peatonal dentro de una sociedad. Así definida, la seguridad vial se concentra, en principio, en la disminución de riesgos y las consecuentes muertes y lesiones ocasionadas por los siniestros de tránsito (Bess y del Cueto, 2018). Sin embargo, enfoques más recientes proponen ampliar el concepto y tener en cuenta el mayor confort en la movilidad humana, ya que se considera que este abordaje amplía cualitativamente las posibilidades de análisis e intervención (Rojas, 2015).

En el proceso de evolución del concepto, según Tabasso (2012) pueden identificarse cuatro paradigmas de la seguridad vial que dominaron en distintas épocas al nivel global. El primero de ellos (1900-1925/35) tenía como objetivo controlar el uso de los automotores, y los esfuerzos por la seguridad se enfocaron en los ajustes entre el vehículo y el conductor, en los componentes mecánicos y en las regulaciones de largo plazo. El segundo paradigma (1925/35-1965/70) estuvo centrado en el control de las situaciones de tránsito. De este modo se desplazó la mirada desde los vehículos hacia los conductores, centrada especialmente en los errores humanos. El problema del tercer paradigma (1965/70-1980/85) consistió en la gestión del sistema de tránsito que incluía la circulación terrestre peatonal-vehicular. Para ello se priorizó la eliminación de los riesgos del sistema. Finalmente, el cuarto paradigma está enfocado en la gestión del sistema de transporte, la seguridad vial sostenible. Este último se considera como un sistema global, complejo y comprensivo de todos los modos de movilidad. La prevención apunta no solo a reducir el riesgo de lesión, sino, y sobre todo, a minimizar proactivamente su exposición. En esta misma línea se sostiene que las infraestructuras son determinantes en la seguridad vial y que el diseño vial puede llegar a evitar el error humano y disminuir o menguar los daños cuando este se produce (Sánchez Ferreira, 2012).

Un abordaje que permite pensar las políticas de seguridad vial y de regulación del tránsito es la perspectiva de la gubernamentalidad. Este término alude a principios organizativos del ejercicio del gobierno. En primer lugar, su foco está, principalmente, en el conocimiento "ideal" de los planes de gobierno, más que en los detalles acerca de la implementación de medidas y sus efectos empíricos. Estos problemas así definidos están relacionados con las "tecnologías de gobierno" o con las formas de gobernar estos problemas "imaginados". En segundo lugar, desde la perspectiva de la gubernamentalidad, se asume que el gobierno es una práctica generalizada y dispersa. Es por ello por lo que, en relación con cualquier problema específico, siempre es posible identificar una diversidad de gubernamentalidades (O'Malley 2007: 155). Las fuentes del enfoque de la gubernamentalidad son los documentos, los proyectos del gobierno, los discursos de los políticos, los folletos y los manuales (O'Malley, 2006).

En su trabajo sobre la implementación del seguro de responsabilidad civil en Estados Unidos, Simon (1998) sostiene que el automóvil, y virtualmente cualquier aspecto de su propiedad y operación, se convirtió en un motor de desarrollo de nuevas estrategias de gobierno. Los debates acerca de la política se convirtieron en una cuestión de racionalidad básica de gobierno o gubernamentalidad. Un rasgo común de las distintas iniciativas estatales en materia de tránsito es la centralidad que asumen las conductas para la mejora de la seguridad vial. En este sentido, desde las distintas medidas de gobierno se

“La prevención apunta no solo a reducir el riesgo de lesión, sino, y sobre todo, a minimizar proactivamente su exposición.”



busca crear un individuo conocedor de las reglas y responsable de las consecuencias de sus actos.

En Argentina, la difusión del automóvil implicó, como en otros lugares, un desafío para los gobiernos. Este objeto que circulaba por las calles y caminos del país dio lugar a una serie de iniciativas al nivel legal y nuevos aspectos de la vida social comenzaron a ser objeto de control. Las velocidades y sentidos de circulación, los lugares permitidos para estacionar, la identificación de los vehículos, los requerimientos técnicos necesarios, así como también la implementación del seguro obligatorio de responsabilidad civil fueron algunas de esas regulaciones. El desafío cobró distintas formas al nivel legal porque las leyes de tránsito se gestaron en distintos momentos históricos. Además de los cambios técnicos de los vehículos, la infraestructura cambiaba y las necesidades a las cuales dar respuesta también.

Figura 1. Afiche de campaña de educación vial de la Dirección Nacional de Vialidad, 1934.



Fuente: Memoria DNV, 1934

Figura 2. Afiche de campaña de cambio de mano, 1945.



Fuente: AGN

A mediados de la década del 30, se registran los primeros intentos de regulación del tránsito al nivel nacional. Así, en 1932, a través de la Ley 11658, se creaba la Dirección Nacional de Vialidad y, a partir de su puesta en funcionamiento al año siguiente, se puso en evidencia la necesidad de contar con legislación de tránsito para los caminos nacionales. Si comunicar los distintos puntos del país entre sí era una apuesta fuerte en la construcción tanto material como simbólica del territorio, se hacía evidente la necesidad de contar con leyes que ordenaran la circulación por los nuevos caminos.

En 1936, entró en vigencia el Reglamento General de Tránsito en los Caminos Nacionales. Las disposiciones tenían que ver con un ordenamiento general que incluía distintos aspectos como requerimientos técnicos, exigencias para conducir, límites de velocidad, estacionamiento, organización de carreras, regulación del transporte de pasajeros, seguro obligatorio de responsabilidad civil e infracciones. Este Reglamento es el primero que establece normas de tránsito para todo el país, necesarias para los caminos que se construirían en el futuro.

En 1945, bajo la presidencia de Edelmiro Farrell, se reemplazó el reglamento anterior a través de un decreto presidencial que en 1949 se aprobó con fuerza de ley. Esta vez el contexto es de plena ruptura con Inglaterra y la estatización de los ferrocarriles. El argumento principal de las modificaciones refería a la necesidad de contar con legislación acorde a los cambios tecnológicos y a la modernización de los medios de

transporte. Por esos años se consolidaba una estructura productiva centrada en la actividad industrial. En el ámbito del transporte, la nacionalización de los ferrocarriles, la decisión de producir materiales para el transporte y el incentivo de la industria automotriz se inscriben en estas preocupaciones estratégicas. Desde mediados de la década del cuarenta se acentúan las necesidades de transporte tanto de bienes como de personas, que el proceso de industrialización incipiente en la década anterior había requerido. Todos estos elementos se conjugan y dan marco para la elaboración de nueva legislación en materia de tránsito.

Durante la última dictadura cívico militar, en septiembre del año 1983, el Poder Ejecutivo aprobó una ley de tránsito que fue derogada en el Parlamento dos años más tarde. Es elocuente cómo, al analizar la estructura de la ley, esta se distingue significativamente de las otras leyes. En su misma estructuración se evidencia el carácter represivo de su concepción, aún bajo el argumento de garantizar libertades. En ella se antepone las sanciones a la enunciación de reglas, se plantea la necesidad de instancias de articulación al nivel nacional y se destaca la importancia de la educación vial. Es en esta ley en la que aparece por primera vez la expresión "seguridad vial".

“La mayor parte de las medidas impulsadas desde la administración nacional se concentran en el control social: velocidad, alcoholemia y licencia por puntos.”



En el año 1994, en el marco del proceso de reforma y "modernización" del Estado, durante la presidencia de Carlos Menem, se aprobó la Ley de Tránsito 24.449 que está vigente en la actualidad. El proceso de "modernización" incluyó la concesión de los principales corredores viales. La discusión sobre la autoridad de aplicación de la ley en las rutas nacionales ocupó gran parte de los debates parlamentarios. En ellos también se reflejaban preocupaciones centradas en dar respuesta al creciente número de muertes en siniestros de tránsito y se ponía de relieve la importancia de mejorar tanto los controles como la toma de conciencia a partir de la educación vial. Se complejizan los criterios para establecer los límites de velocidad y se establecen normas de seguridad nuevas para circular.

Progresivamente, las leyes afinan su campo de aplicación: se vuelven más precisas y se ocupan de regular aspectos más sutiles. Comienza a cobrar fuerza la preocupación por disminuir los riesgos. Se complejizan los parámetros de la noción de seguridad: la evolución de los límites de velocidad o el uso obligatorio de nuevos dispositivos de

seguridad son ejemplo de ello. El gobierno de las conductas individuales concentra cada vez más atención. Por un lado, se exige la responsabilidad de cumplir con requerimientos técnicos, legales y de seguridad del vehículo. Pero fundamentalmente asumen centralidad los comportamientos individuales en el tránsito: los derechos de paso, los adelantamientos y las velocidades son algunos pocos ejemplos. Estas conductas se precisan y se convierten en el eje central de la intervención en seguridad vial. En definitiva, lo que cobra mayor relevancia es la búsqueda de intervenir en el tránsito a través de instrumentos normativos que logren modelar conductas más prudentes y menos peligrosas.

En cuanto a las intervenciones estatales en seguridad vial, diferentes estudios que analizaron experiencias en otros países han mostrado cómo la responsabilidad individual ocupa el centro de la política en la materia y es también lo que ocurre en nuestro país.

El paquete normativo que enmarca las medidas de seguridad vial al nivel nacional incluye diferentes medidas de control y prevención en las que el problema de la seguridad vial recae en la responsabilidad de los conductores. En el estudio de estas iniciativas se observa que se jerarquizó el rol del Estado en la materia, por ejemplo, con la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en 2008. Las políticas estatales para afrontar el problema de la seguridad vial se enmarcan en las leyes nacionales de Tránsito y Seguridad Vial.

La mayor parte de las medidas impulsadas desde la administración nacional se concentran en el control social: de velocidad, de alcoholemia y la licencia por puntos (que en el año 2022 se implementó en Caba). La aprobación de esta nueva legislación en 2008 instala a la seguridad vial como "política de Estado". En los distintos documentos, el tema se define como un problema urgente sobre el cual hace falta actuar y en cuya resolución el Estado tiene un rol central. Esta centralidad atribuida al Estado se produce en un contexto de revalorización de las capacidades del mismo ocurrido durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Sin embargo, el centro de la intervención se ubica en las conductas de los distintos usuarios del tránsito.

El problema de la seguridad vial se aborda a partir de una doble estrategia. Por un lado, a través de los controles y la sanción. Por otro lado, estas medidas se complementan con iniciativas de educación y de concientización. Los manuales de conductor y las campañas de prevención constituyen tecnologías de gobierno destinadas a fortalecer el autogobierno de los actores. Se plantea la educación vial como parte de la formación ciudadana.

Diversos análisis sociológicos de experiencias europeas, sobre todo en Francia, dan cuenta de las diferentes iniciativas para mejorar la seguridad vial y con ello bajar la cantidad de muertos y heridos en hechos de tránsito. Pérez-Díaz (2004) señala que la disminución de las muertes en hechos de tránsito experimentada en Francia desde principios de los años setenta se atribuye a distintos factores: al mejoramiento de los vehículos, de la infraestructura y al manejo de la conducta a través de la ley penal y la prevención. Sin embargo, actualmente, las expectativas se centran en los comportamientos de los conductores. A pesar de los múltiples factores reconocidos en los siniestros de tránsito, los conductores son generalmente considerados los responsables de los "accidentes". Los medios de acción en la materia son entonces la educación, en el largo plazo; y la prevención y la represión, en el corto plazo. Es decir, que las iniciativas de gobierno se dirigen principalmente a generar comportamientos prudentes y a la minimización de riesgos. Sin embargo, incluso cuando el conductor es responsable de haber perdido el control del vehículo, el comportamiento humano no siempre es el único origen de un siniestro. Por otro lado, en estas iniciativas se concede al derecho penal el derecho a modificar el comportamiento, no solo debido a la prohibición, sino también a una vocación preventiva que requiere que las infracciones

"El centro de la idea de 'accidente' (como conjunción de factores frecuentes) contradice el hecho de centrarse en la infracción de las reglas.



sean identificadas y castigadas. Para ello, las normas deben aplicarse de modo efectivo con una frecuencia bastante alta, según lo estipulado en los modelos de riesgo. Pérez-Díaz concluye que el éxito de ciertas medidas tiene más que ver con los avances técnicos en materia de control que en materia jurídica. Esos sistemas de control y sanción incrementan las posibilidades de detectar al infractor. Es el caso de los controles automáticos de velocidad.

Por su parte, en su análisis crítico de las distintas estrategias de prevención de seguridad vial en varios países europeos, Brenac (2004) cuestiona el carácter moral de muchos de los supuestos de las políticas de prevención, en particular la idea de que los accidentes suceden únicamente a los conductores que no respetan las reglas (en Argentina esta lectura tiene mucha resonancia). El centro de la idea de "accidente" (como conjunción de factores frecuentes) contradice el hecho de centrarse en la infracción de las reglas. Los estudios muestran que los accidentes ocurren como resultado de "errores" más que de infracciones. Las preocupaciones sobre la seguridad vial causadas por los problemas de excesos de velocidad facilitaron nuevas campañas públicas que intentaron restringir el tránsito automovilístico.

Figura 3. Afiche de campaña de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, 2012.



“El problema de la seguridad vial se aborda a partir de una doble estrategia. Por un lado, a través de los controles y la sanción. Por otro lado, estas medidas se complementan con iniciativas de educación y de concientización.”



Fuente: ANSV

Se advierte cómo desde la concepción y las justificaciones, este énfasis en el control de las conductas y en la concientización para abordar la seguridad vial está en línea con lo planteado desde la perspectiva de la gubernamentalidad porque se busca disminuir los riesgos no solo a través del control y la represión, sino también por medio de la concientización. De este modo, se configuran nuevas dimensiones de los comportamientos en el tránsito que son objeto de intervención por parte de los gobiernos. Se controla y se busca modelar los comportamientos en el sentido de la prudencia y la minimización de riesgos. Por un lado, se establece la concientización a través de campañas y manuales de educación vial, y por el otro lado, las políticas tienen un aspecto represivo manifiesto en los controles y las sanciones.

“El abordaje de la seguridad vial sostenible asume que los siniestros ocurren cuando los errores latentes en el sistema de tráfico y las acciones no seguras durante la participación del tráfico coinciden en una secuencia de tiempo y lugar.”



En cuanto a las campañas en nuestro país, como rasgo general, el problema de los siniestros de tránsito recae en la imprudencia y la falta de responsabilidad de los conductores, donde se puede identificar un énfasis particular en la conducta de los propios actores. La Agencia Nacional de Seguridad Vial incorporó en los últimos años información estadística que ayudaría a conformar una conducta responsable.

En los debates en seguridad vial que se dan en la actualidad se advierte sobre el error de pensar la prevención de riesgos a partir de comportamientos individuales. Se propone en cambio abordar la cuestión de la seguridad en el tránsito desde una perspectiva más integral y sistémica en la cual el factor humano se enlaza con otros de igual o mayor peso, como la seguridad de los vehículos y la infraestructura vial.

El abordaje de la seguridad vial sostenible asume que los siniestros ocurren cuando los errores latentes en el sistema de tráfico y las acciones no seguras durante la participación del tráfico coinciden en una secuencia de tiempo y lugar. Dado que no se pueden evitar completamente las acciones no seguras, la visión de la seguridad sostenible, implementada en algunos países de Europa, como Holanda, se propone eliminar los errores latentes del tránsito.

Este tipo de medidas apunta a reducir las decisiones momentáneas e individuales del usuario que orientan las acciones en el tránsito, ya que estas elecciones pueden no ser las óptimas y pueden aumentar los riesgos (Wegman, y Letty, 2006). El enfoque de la seguridad sostenible, tal como se desarrolló en Holanda, es el primer ejemplo del enfoque de Sistema Seguro (OECD, 2008). Suecia elaboró la Visión Cero y tiempo después Australia desarrolló su propio enfoque de Sistema Seguro. Los tres países desarrollaron enfoques similares, pero cada uno de ellos se ajustó a sus propias condiciones locales.

La política en seguridad vial se formó en respuesta al despliegue de nuevas tecnologías de transporte que afectaron la movilidad cotidiana y es un proceso que se vincula de manera estrecha con la gubernamentalidad y la modernización. Queda planteado el interrogante sobre si estas nuevas miradas en torno de la seguridad vial permitirán encontrar solución a un problema que constituye un desafío para los gobiernos desde los primeros años de difusión de los vehículos automotor.

Bibliografía

Brenac, Thierry (2004). "Insécurité routière: un point de vue critique sur les stratégies de prévention", *Espaces et sociétés*, n.º 118.

Bess, Mike y del Cueto, Carla (2018). "Seguridad vial", en Zunino Singh, Dhan, Giucci, Guillermo y Jirón, Paola (eds.) *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Buenos Aires: Biblios.

Gusfield, Joseph (1981). *The Culture of Social Problems*. Chicago: Chicago Press.

Kessler, Gabriel (2008). "Los medios y la cuestión vial en las últimas décadas", VI Jornadas de Sociología de la UNGS, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de inseguridad en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

OECD y Foro internacional de transporte (2008). *Objetivo cero. Objetivos ambiciosos para la Seguridad Vial y el Enfoque sobre un Sistema Seguro*.

O'Malley, Pat (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Ed. Buenos Aires: Ad-Hoc.

O'Malley, Pat (2007). "Experimentos en gobierno. Análisis gubernamentales y conocimiento estratégico del riesgo", *Revista Argentina de Sociología*, año 5, n.º 8.

Pérez-Díaz, Claudine (2004) "Les acteurs du système de contrôle-sanction de sécurité routière", *Espaces et sociétés*, n.º 118.

Rojas, Pablo (2015) "Prólogo", en Petit, Luciano. *Sistema tránsito y seguridad vial: modelo interaccional, comportamental de tránsito: diagnóstico, magnitud y predicción*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Sánchez Ferreira, Emilio (2012). "Hacia un análisis sociológico de la siniestrabilidad vial", *Aposta, revista de ciencias sociales*, n.º 52, enero, febrero y marzo <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/esanchez.pdf>

Simon, Jonathan (1998). "Driving Governmentality: Automobile, Accidents, Insurance, and the Challenge to Social Order in the Inter-War Years, 1919 to 1941", *Connecticut Insurance Law Journal*, n.º 4.

Tabasso, Carlos (2012). *Paradigmas, teorías y modelos de la seguridad y la inseguridad vial*. Instituto Vial Ibero-americano. Recuperado de http://www.institutoivia.com/doc/tabasso_124.pdf.

Wegman, Fred y Aarts, Letty, eds. (2006). *Advancing Sustainable Safety National Road Safety Outlook for 2005-2020 Editors*, SWOV, Leidschendam.