

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

La conducción bajo los efectos del alcohol en la Argentina

Dirección de Estadística Vial y Estudios

Febrero 2019

AUTORIDADES

AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

Carlos Pérez

DIRECCIÓN NACIONAL DE OBSERVATORIO VIAL

Verónica Heler

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA VIAL Y ESTUDIOS

María Eugenia Keller

RESPONSABLE DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

Jésica Azar

AUTORES

María Eugenia Keller

Jésica Azar

Carolina Naftal

INTRODUCCIÓN

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), todos los años fallecen en el mundo aproximadamente 1.3 millones de personas como consecuencia de los siniestros viales, y entre 20 y 50 millones de personas sufren traumatismos no mortales, padeciendo una proporción de éstos alguna forma de discapacidad permanente.

En Argentina, todos los años mueren alrededor de 5.500 personas como consecuencia de los siniestros viales, siendo ésta la principal causa de muerte entre los jóvenes. En el año 2017, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) registró en todo el país un total de 5.611 víctimas fatales, de las cuales el 40% se concentró en la franja etaria que va de los 15 a los 34 años¹ y el 73% correspondió a los hombres. A su vez, más de 100.000 personas en el país resultaron heridas como consecuencia de los hechos de tránsito.

La OMS identifica a **la conducción bajo los efectos del alcohol como uno de los factores de riesgo de la seguridad vial**, señalando que conducir bajo tales efectos aumenta la probabilidad de ocurrencia de un siniestro y de que éste termine en muerte o traumatismo grave. Adicionalmente, este organismo identifica a los **jóvenes como la población más vulnerable frente a este factor de riesgo**, ya que considera que éstos, en comparación con los adultos, son más propensos al comportamiento impulsivo y a la búsqueda de emociones.

En este marco, los organismos internacionales realizan una serie de recomendaciones para abordar este factor de riesgo, entendiendo que **los siniestros viales, así como sus consecuencias, pueden ser evitables si se actúa correctamente sobre sus determinantes.**

Entre las principales recomendaciones que sugieren para reducir la ocurrencia de siniestros viales asociados a la conducción bajo los efectos del alcohol se pueden mencionar: a) **implementar leyes** en las que se establezca una concentración de alcohol en sangre (CAS) **máxima permitida para conducir**; y b) **hacer cumplir la legislación a través de la implementación de controles efectivos.**

En línea con lo que plantea la OMS, **en Argentina la Ley Nacional de Tránsito 24.449 establece un CAS máximo permitido** de 0,5g/l para conductores de automóviles, de 0,2 g/l para conductores de motovehículos y de 0 g/l para conductores profesionales. No obstante la implementación de la Ley, en el marco de un país federal como la Argentina resulta crucial el acuerdo interjurisdiccional respecto de las máximas permitidas, y la coordinación entre las diferentes fuerzas de seguridad para la implementación efectiva de los controles de alcoholemia.

¹ En el resto del documento se entiende por segmento joven a este grupo etario.

LA CONDUCCIÓN BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL EN NÚMEROS

El análisis de la información disponible permite tomar dimensión y caracterizar esta problemática en Argentina. En este sentido, controles de alcoholemia realizados a 45.909 conductores en 38 municipios de 16 provincias del país, demostraron que el **9,4% de los conductores** presentó una **alcoholemia positiva** de acuerdo a lo legislado por la Ley Nacional de Tránsito para cada tipo de licencia. Adicionalmente, se detectó que **los jóvenes presentaron alcoholemias positivas en un 47% más que los adultos, y el mismo valor (47%) se asocia al consumo de los hombres en comparación al de las mujeres.**

Por su parte, el Estudio Sociocultural llevado a cabo por la ANSV en 2016 demostró que **el 93% de los argentinos sabe que beber y conducir aumenta el riesgo de sufrir un siniestro vial.** Sin embargo, el mismo estudio reveló que **existe una proporción considerable de usuarios de la vía que incurre en esta práctica riesgosa,** e identificó que **los jóvenes son más propensos a asumir este tipo de conductas.**



SI LOS JÓVENES SABEN QUE BEBER Y CONDUCIR ES UNA CONDUCTA DE RIESGO, ¿POR QUÉ PERSISTE EL HÁBITO?

Con el objetivo de entender por qué los jóvenes conducen bajo los efectos del alcohol y generar información útil que contribuya al diseño de políticas públicas para revertir este comportamiento, la ANSV llevó a cabo en el año 2017 un estudio cualitativo en el que se realizaron 12 grupos focales en todo el país con jóvenes conductores de vehículos de ambos sexos y diferentes niveles socio-económicos. El estudio demostró que el problema de la conducción bajo los efectos del alcohol no es una preocupación que aparezca de manera espontánea entre los jóvenes. De hecho, no mencionan el alcohol al volante como una falta relacionada a la seguridad vial.

La investigación identificó tres razones principales por las que los jóvenes no perciben este factor de riesgo:

- ▶ Predomina un **sentimiento individual de excepción (“a mí no me va a pasar”)** según el cual creen que pueden controlar los efectos del alcohol en su cuerpo. Como consecuencia, minimizan la posibilidad de riesgo de sufrir un siniestro vial.
- ▶ Le atribuyen al **alcohol** un rol esencial en su vida social, especialmente en las salidas nocturnas. El consumo de alcohol es un **hábito arraigado** que tiene origen en la adolescencia, y se encuentra **presente en todos los momentos de sociabilidad**.
- ▶ **No sienten que serán controlados y/o sancionados** por conducir bajo los efectos del alcohol porque perciben ausencia de control y/o creen que podrán evitar fácilmente los controles. Esto contribuye a minimizar el riesgo al que se exponen.

En síntesis, beber y conducir generan pura y exclusivamente sentimientos positivos. Ambas actividades son percibidas como rituales de inicio a la adultez y generan una sensación de empoderamiento: conducir les ofrece sensación de independencia y libertad, y beber les brinda la posibilidad de divertirse, desinhibirse y socializar con desconocidos.

→ Como los jóvenes no sienten que serán controlados y/o sancionados ni perciben los riesgos implicados para su salud, tomar alcohol y conducir son actividades que generan puro beneficio con un bajo o ningún costo percibido.

¿CÓMO ABORDAR EL PROBLEMA DE LA CONDUCCIÓN BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL EN ARGENTINA? RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

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



Siguiendo el ciclo de las políticas públicas, para poder abordar la problemática de la conducción bajo los efectos del alcohol en los niveles locales, es necesario en primer lugar

trabajar en la elaboración de diagnósticos certeros a través de la aplicación de metodologías rigurosas para la obtención de información.

Dimensión de trabajo:	Diagnóstico y monitoreo del consumo de alcohol previo a la conducción como factor de riesgo
Potenciales líneas de acción	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un diagnóstico sobre la conducción bajo los efectos del alcohol como factor de riesgo de la siniestralidad vial, profundizando en la realidad local, que permita identificar potenciales líneas de acción orientadas a revertir los comportamientos de riesgo. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dimensionar la presencia del factor de riesgo y caracterizar el perfil de la población más vulnerable frente a esta problemática. Para ello, es posible utilizar distintos métodos que implican diferentes niveles de complejidad, como por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Realizar encuestas representativas de la población local para cuantificar en términos declarativos la proporción de habitantes que conocen los peligros implicados en la conducción bajo los efectos del alcohol, cuantificar la proporción de habitantes que declaran consumir alcohol antes de conducir un vehículo, e identificar el perfil de la población (sexo, edad, tipo de usuario) más propenso a incurrir en esta práctica de riesgo. ○ Realizar encuestas coincidentales y pruebas toxicológicas (voluntarias) en guardias de emergencia para medir la prevalencia de alcohol en lesionados por tránsito. ○ Releva los expedientes judiciales para dimensionar la cantidad de siniestros fatales con presencia de alcohol. ✓ Comprender las razones que motivan las conductas de riesgo asociadas a la conducción bajo los efectos del alcohol a nivel local con el objetivo de identificar potenciales líneas de acción que permitan revertir los comportamientos de riesgo que tienen lugar en la realidad local. <ul style="list-style-type: none"> ○ Realizar estudios de investigación utilizando metodologías cualitativas para comprender en profundidad las causas que motivan los comportamientos de riesgo. ✓ Monitorear la presencia del factor de riesgo en la población a lo largo del tiempo de manera periódica <ul style="list-style-type: none"> ✓ Seleccionar al menos uno de las metodologías mencionadas en el primer punto de este apartado (los cuales permiten dimensionar la presencia de alcohol como factor de riesgo de la siniestralidad vial) y repetir su medición periódicamente a los fines de analizar cambios en el tiempo de la presencia de este factor de riesgo. ✓ Evaluar las intervenciones implementadas para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol con el objetivo de hacer las mejoras necesarias para conseguir los resultados deseados. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizar estudios de investigación cuantitativos y/o cualitativos que permitan evaluar si las intervenciones puestas en práctica tuvieron los efectos deseados, comprender si es necesario realizar ajustes y detectar aspectos a mejorar en la intervención. <p>Para obtener información en relación a cómo llevar a cabo cualquiera de las líneas de acción en torno al diagnóstico y monitoreo de del alcohol como factor de riesgo, por favor escribir a: estadisticavial@seguridadvial.gob.ar</p>	
Potenciales socios estratégicos:	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia Nacional de Seguridad Vial • Ministerio de Justicia • Ministerio de Salud y Desarrollo Social

Como se vio al inicio de este documento, desde la Nación se llevaron a cabo estudios que permitieron dimensionar, caracterizar y comprender a la conducción bajo los efectos del alcohol

en tanto factor de riesgo de la seguridad vial. A través de los hallazgos de los mismos, se identificaron ciertas problemáticas que podrían ser abordadas a partir de las siguientes líneas de acción:

Dimensión de trabajo:	Implementación de sistemas de control de alcoholemia efectivos y legítimos
Potenciales líneas de acción	
<ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar estratégicamente la realización de operativos de control efectivos orientados a fiscalizar el CAS máximo permitido para la conducción de un vehículo de acuerdo a lo reglamentado para cada tipo de licencia en la jurisdicción, minimizando la evasión del control por parte de los conductores. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Diseñar un plan de operativos de control de alcoholemia efectivos que sean constantes en el tiempo, no predictibles y altamente visibles a los fines de incrementar en la población la percepción de control respecto de la conducción bajo los efectos del alcohol como factor de riesgo, y a la vez, evitar la evasión por parte de los conductores. Para ello es importante: <ul style="list-style-type: none"> ○ Planificar una cantidad mínima de operativos de control de alcoholemia y vehículos a controlar respecto del CAS permitido en la jurisdicción para cada tipo de licencia a lo largo del año, contemplando la cantidad, composición del parque vehicular, y población de riesgo. ○ Aplicar criterios sistemáticos de selección de los vehículos en el puesto de control para incrementar la percepción de los usuarios de que “cualquiera puede ser controlado”. ○ Utilizar información policial para identificar los lugares, fechas y horarios de mayor consumo de alcohol a los fines de intensificar la realización de controles en esos momentos y lugares. ○ Combinar controles aleatorios y fijos, lo que permitirá cubrir ubicaciones clave por las que circula la población de riesgo (ej: zona de bares) y a su vez, evitar la evasión de los conductores. ○ Aplicar rigurosidad en la realización de los controles (evitar las excepciones) para: a) resguardar la legitimidad de los operativos de control y de las fuerzas de aplicación y b) contribuir a generar mayor percepción de control efectivo. ● Garantizar las herramientas, capacitación y recursos (humanos y materiales) para implementar los operativos de control de alcoholemia. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecer un protocolo para la realización de los operativos indicando claramente los criterios de selección de vehículos (por ejemplo: selección sistemática, cada x cantidad de vehículos se detiene a uno), resaltando los perfiles de interés a controlar de acuerdo a las estadísticas locales, el procedimiento a seguir y las funciones, alcances y competencias de los actores intervinientes en la realización de los controles. ✓ Determinar claramente las funciones y alcances de los actores intervinientes en la puesta en práctica de las medidas cautelares y que cada uno comprenda los mismos acorde a su rol. ✓ Redactar protocolos que contemplen la falta de recursos para aplicar las medidas cautelares reglamentadas, y que ofrezcan a la autoridad a cargo del control, herramientas para impedir que el conductor continúe conduciendo el vehículo bajo los efectos del alcohol. ✓ Para más información respecto de los protocolos de control escribir a: dnci@seguridadvial.gob.ar ✓ Garantizar los insumos y recursos (humanos y materiales) necesarios para llevar a cabo los controles de alcoholemia. <ul style="list-style-type: none"> ○ Procurar contar con una cantidad suficiente de agentes para realizar los controles. ○ Conseguir alcoholímetros homologados. ○ Capacitar personal a cargo de los controles de alcoholemia en materia legal y procedimental. ○ Garantizar la existencia de recursos adicionales a los efectos de implementar 	

las medidas cautelares (Ej: grúas para remover los vehículos detenidos de la vía pública; espacios donde poder resguardar a los vehículos detenidos, etc.).

- **Informar y visibilizar los controles para, por un lado, incrementar la percepción de control y, por otro, a legitimar los operativos de control.**
 - ✓ Informar a la población, mediante campañas de comunicación, que se realizarán los controles, cuáles serán las conductas que se fiscalizarán, medidas y procedimientos que se pondrán en práctica frente a la infracción, y fechas de implementación.
 - ✓ Diseñar campañas orientadas a persuadir a la población de que la realización de los controles que están ejerciendo las autoridades están orientadas a promover el cuidado de la población a los fines de minimizar la percepción de que los operativos tienen fines recaudatorios.
 - ✓ Comunicar las estadísticas resultantes de los operativos de alcoholemia, resaltando aspectos positivos logrados en términos de cuidados de la población (Ej.: “Se logró una reducción en el número de alcoholemias positivas en el segmento joven”, o “Cae el número de siniestros viales en los que había presencia de alcohol en sangre”), evitando presumir que el objetivo de los operativos es hallazgo de casos de alcoholemia positivas
- **Promover que se creen los tribunales locales correspondientes para que la Justicia pueda actuar con celeridad y de manera eficiente para sancionar o no las infracciones labradas por las autoridades de control siguiendo los debidos procesos y garantizando los derechos individuales.**

Potenciales socios estratégicos:

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

→ **Es recomendable documentar los resultados obtenidos como consecuencia de las políticas orientadas a reducir la incidencia del alcohol en la conducción y en la ocurrencia de siniestros viales, a los fines de poder compartir la experiencia con otras áreas de gobierno.**

Dimensión a trabajar:

Concientización sobre la conducción bajo los efectos del alcohol

Potenciales líneas de acción

- **Realizar campañas persuasivas de comunicación que trabajen los siguientes ejes temáticos**
 - ✓ El consumo episódico excesivo de alcohol como problema de salud pública.
 - ✓ Los efectos que provoca el consumo de alcohol sobre el cuerpo, los que representan un riesgo al momento de conducir.
 - ✓ Mitos instalados en torno a cómo mitigar los efectos del alcohol sobre el cuerpo para poder conducir.
 - ✓ Es importante que este tipo de campañas se diseñen desde enfoques no tradicionales, como ser aquellos orientados a dar exclusivamente información sobre las consecuencias de conducir alcoholizado. En este sentido, se debe apelar a la emoción y a la experiencia relacionada a la vivencia de siniestros de tránsito.
- **Trabajar específicamente sobre la concientización de los jóvenes en relación al consumo de alcohol previo a la conducción mediante la realización de talleres y jornadas de reflexión**
 - ✓ Realización de jornadas y encuentros con jóvenes en espacios públicos tales como escuelas, centros de salud y parques propuestos por diferentes interlocutores que pueden ser del ámbito de la educación, la salud, la seguridad vial y/o las asociaciones civiles.
 - ✓ Utilizar estos encuentros de reflexión para trabajar el factor de riesgo habilitando el espacio para que los jóvenes puedan hablar del tema entre pares, desarmando tabúes

y sin prejuicios. De esta manera, se logra trabajar sobre la percepción de riesgo sin darle tanta relevancia al “deber ser”. Es importante que estos talleres sean guiados por personas de la misma edad (para la identificación entre pares) y/o con capacidad de empatía.

Potenciales socios estratégicos:

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Agencia Nacional de Seguridad Vial
- Observatorios Argentinos de Drogas (dependientes de SEDRONAR)
- Asociaciones civiles/ ONGs que trabajan temáticas afines
- Canales de difusión (medios de comunicación locales y/o áreas de prensa del Gobierno)

→ Está comprobado que, para generar cambios duraderos en la conducta respecto a este factor de riesgo, es necesario combinar la estrategia de controles con campañas de comunicación. Éstas deben adoptar un enfoque comunicacional persuasivo que interpele a la población, y evitar los enfoques tradicionales que apunten directamente a la prohibición de la conducta o a la mera entrega de información.



Opinión de experto: *Cómo realizar controles efectivos para mejorar la seguridad vial*

Para minimizar la incidencia del alcohol al volante y los riesgos que este comportamiento conlleva para los usuarios de las vías, es fundamental llevar adelante una política de control y fiscalización que resulte efectiva a los fines preventivos. Está estudiado que para lograr los propósitos de disuasión se requiere que los controles de la policía cumplan con los siguientes requisitos: a) Ser altamente visibles; b) Utilizar la inteligencia policial basada en datos (tener a la gente correcta, en el lugar correcto, haciendo los controles correctos a la hora correcta); c) Altamente publicitados; d) Constantes; e) No predictivos (no repetir el mismo control en el mismo punto los mismos días a la misma hora); f) Procurar llegar al mayor número de conductores posibles (lo ideal, la población con licencia de conducción en el transcurso de un año); y finalmente g) No se pueden permitir excepciones.

Es interesante revisar lo que sugiere la teoría de la disuasión, la cual es una perspectiva criminológica que se ha venido aplicando en controles de seguridad vial por parte de diferentes cuerpos de policía del mundo. La teoría propone que la capacidad de cambiar un comportamiento percibido como peligroso depende tanto de la percepción del riesgo de detección, así como la certeza percibida de la gravedad de la sanción y la velocidad con que la misma sea impuesta. La disuasión se puede lograr a través de dos procesos: "disuasión general" y "disuasión específica". A través del proceso de disuasión general, la población de conductores se desalienta de cometer infracciones de tránsito mediante el aumento de la amenaza de detección y su consecuencia. Por el contrario, la disuasión específica es el proceso mediante el cual los contraventores rutinarios son disuadidos de reincidencia, debido a la experiencia de las consecuencias de la detección y el castigo. La disuasión general y específica pueden combinarse en una misma estrategia, reflejando "el mismo mecanismo aplicado a diferentes poblaciones".

OMAR GONZÁLEZ AGUILAR

Coordinador de Cumplimiento de la Ley - Secretaría Distrital de Movilidad, Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito- Bogotá, Colombia.

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

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

En este sentido, las campañas de información que se emitan (sean gráficas, televisivas, u otras), pueden tener efecto en las actitudes de los usuarios de la vía, en este caso respecto a no consumir alcohol previo a conducir un vehículo. Por su parte, la probabilidad subjetiva de que un conductor sea controlado en relación a este

factor de riesgo de la seguridad vial, dependerá de una planificación estratégica de las actividades de vigilancia dentro de la comunidad, la cual debe incluir métodos específicos de control para generar un cambio en la percepción de los usuarios. Finalmente, el procedimiento sancionador se encargará de hacer cumplir las actas labradas y aplicar la sanción efectiva que corresponda a cada caso. En la figura que se muestra a continuación, se detalla cuáles son los pasos por medio de los cuales se genera el cumplimiento de las normas, los cuales se recomienda que se lleven a cabo de manera integral para lograr efectividad en el objetivo de cambiar las conductas de riesgo.

