

Título Legislación y Política Pública en materia de Seguridad Vial para motovehículos en Argentina

Tipo de Producto Informe Técnico

Autores Diego Usatinsky

Código del Proyecto y Título del Proyecto

A15S16 - Legislación y Política Pública en materia de Seguridad Vial para motovehículos en Argentina

Responsable del Proyecto

Diego Usatinsky

Línea

Políticas Públicas

Área Temática

Ciencias Políticas y RRII

Fecha

Agosto 2015

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

UADE 



Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales

Informe Final Actividades Científicas y Tecnológicas

*Legislación y Política Pública en materia de Seguridad Vial para
motovehículos en Argentina*

INFORME PRELIMINAR

Responsable

Lic. Diego Usatinsky

Introducción

El presente informe cuenta con información cuantitativa y cualitativa, utilizada para estudiar la problemática de la siniestralidad vial en el uso de motovehículos, tanto en su peligrosidad para el usuario, como en su impacto socio-económico a la sociedad.

La cuestión en estudio, es de vital importancia en términos de personas-individuos, dada la variación de fatalidades cuando se respetan las medidas de seguridad en la conducción de los motovehículos y cuando eso no ocurre. Pero también es importante en términos comunitarios, por el alto costo social que tienen, tanto en términos humanos, como en sentido económico.

En primera instancia se estudiará la normativa vigente sobre la temática, y se realizará un diagnóstico de la situación actual. Luego se medirá el impacto socio-económico de la cuestión y se evaluará la relación entre la logística urbana moderna y la alta tasa de siniestros en motovehículos. Finalmente concluiremos con una serie de propuestas de políticas públicas para accionar sobre esta problemática.

Normativa Vigente en materia de Regulación del uso de motovehículos

En primer lugar resulta necesario definir con claridad la categoría de motovehículos e identificar cuáles de ellos serán la base de análisis de este informe técnico. Así es como se convierte en un inciso de importancia la definición de los términos “Ciclomotor”, “Motocicleta” y “Motovehículo”.

De acuerdo a la Ley 2.148 de la Ciudad de Buenos Aires, coincidente con diversas definiciones de otras jurisdicciones, un motovehículo es todo vehículo no carrozado, incluyendo ciclomotores, triciclos y cuatriciclos motorizados, motocicletas y motofurgones.

En el caso del presente informe, se tomará las descripciones de los ciclomotores y las motocicletas, que son los integrantes de la muestra a considerar. Para ello tomaremos definiciones breves y claras:

*“Ciclomotor: Automotor de dos ruedas con hasta cincuenta (50) centímetros cúbicos de cilindrada o hasta mil (1000) Watts de potencia y con capacidad para desarrollar no más de cincuenta (50) kilómetros por hora de velocidad. Deben poseer una distancia mínima entre ejes de novecientos cincuenta (950) milímetros y el asiento debe estar a una altura mínima de seiscientos (600) milímetros”.*¹

*“Motocicleta: Vehículo de dos (2) ruedas con motor a tracción propia de más de cincuenta (50) centímetros cúbicos de cilindrada o más de mil (1000) Watts de potencia y que puede desarrollar velocidades superiores a cincuenta (50) kilómetros por hora.”*²

Inmiscuyéndonos en la legislación y regulación del uso de motovehículos, si bien hay diferentes niveles jurisdiccionales en términos de reglamentación, todos comparten los rasgos generales. Así es como en general, estos conductores cuentan con una serie de obligaciones a cumplir en donde se encuentren.

El Capítulo 5.3 del Anexo 1 de la Ley 2.148 denominada “Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, establece que quienes conducen motovehículos tienen los mismos derechos y obligaciones que quienes conducen otros tipos de vehículos, excepto las descriptas específicamente por Ley.

Entre otras regulaciones adicionales, estos conductores deben (Además del uso de casco):

- No llevar más de un acompañante y siempre que el vehículo cuente con doble asiento. Se permite el uso de un asiento adicional para el acompañante si cuenta con posapiés y agarradera.
- No llevar acompañante si éste viaja en una posición tal que interfiera en la conducción o control del vehículo. Debe sentarse en la misma posición que el conductor atrás de este y no impedir ni limitar sus movimientos.
- En el caso de conductores de ciclomotores y de motocicletas no llevar acompañantes menores de dieciséis (16) años.³

¹ (Conforme texto Art. 1° de la Ley N° 3.490, BOCBA N° 3487 del 23/08/2010)

² (Conforme texto Art. 1° de la Ley N° 3.490, BOCBA N° 3487 del 23/08/2010)

³ Incisos “C”, “D”, e “I” del Apartado 2 del Capítulo 5.3 del Anexo 1 a la Ley 2.148 respectivamente

- Para quienes conduzcan motovehículos, queda prohibido hacerlo con más de 0,2 gramos de alcohol por litro de sangre.⁴
- Está prohibido ocupar la plaza de acompañante en motovehículos con más de 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre⁵
- Está prohibida la circulación sin el correspondiente silenciador de las explosiones o cualquier modificación al sistema de escape.⁶
- En cuanto a iluminación, los ciclomotores tienen menor cantidad de requisitos legales que los demás motovehículos
- Los cilomotores pueden ser conducidos a partir de los 16 años, para los demás motovehículos son necesarios los 17 años.

Como derecho primordial, los conductores de estos vehículos cuentan con el beneficio del “vehículo más débil”, es decir, que tienen prioridad de paso frente a los automotores y vehículos carrozados. Sin embargo hay casos donde esta prioridad se exime.

- a- Cuando las señalizaciones de tránsito indiquen otro orden de prioridades.
- b- Cuando la conducción de quien utiliza el motovehículo sea “temeraria”. Por ejemplo exceso de velocidad, cercanía excesiva a otros vehículos, ingreso sin disminución de velocidad a un cruce de calles, etc.

⁴ Apartado 5.4.4 del Anexo 1 a la Ley 2.148 y Artículo 2 Ley 4.170 (CABA)

⁵ Apartado 5.4.5 del Anexo 1 a la Ley 2.148

⁶ Apartado 5.1.4 del Anexo 1 a la Ley 2.148

Diagnóstico de la situación actual

En este apartado se buscará dar un resumen del estado de situación de la seguridad vial en los motovehículos, así como la magnitud el uso de los mismos. Se hará una breve descripción de la evolución de los últimos años, considerando informaciones estadísticas de diversas fuentes, presentando la información de forma entendible y manejable con facilidad.

La distribución de los motovehículos en el país tiene una mayor cantidad en los Centros Urbanos 60,27% sobre un 39,73% en zonas no urbanas, pero mayor concentración (cantidad de motovehículos por habitante) en las zonas menos urbanizadas.

La relación entre el uso de casco con respecto a la cantidad de fallecidos en accidentes de tránsito, donde se encuentra involucrado un motovehículo, muestra que ocurren el triple de fatalidades cuando no se utiliza el mismo. En este mismo sentido, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, afirma que en el 75% de los siniestros con motovehículos que se dieron en el 2012 y 2013 no se utilizaba el casco. El uso de este elemento de seguridad es del 80,3% en áreas no urbanas y de 38,6% en áreas urbanizadas. Es decir, que donde mayor cantidad de motovehículos hay, es donde menos se utiliza el casco de seguridad. La tendencia en cuanto a la cantidad de siniestros que protagonizan las motos tiene una tendencia creciente en el total del país.⁷

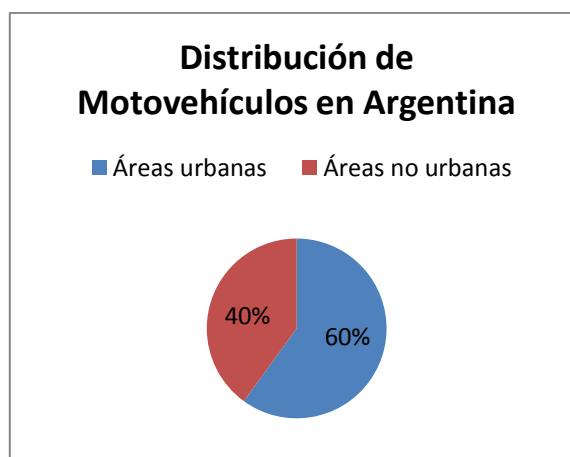
La mayor gravedad que se puede extraer de aquí, es que mientras se triplica el riesgo de muerte por no usar el casco, 3 de cada 4 conductores de motovehículos no lo utiliza.

Según los gráficos provistos por la Agencia Nacional de Seguridad Vial en su web, durante 2011-2012 el 48,9% de los siniestros tuvieron lesionados leves y graves, mientras el 2% tuvo al menos una persona fallecida. Asimismo el 90,7% de estos siniestros de

⁷ Agencia Nacional de Seguridad Vial, Boletín sobre motos.

gravedad se dan en áreas urbanas, siendo casi la tres cuarta parte (72,6%) a la luz del día. Esto da a entender que el 60% de los motovehículos (los ubicados en zonas urbanas), sufren el 90% de los siniestros de gravedad, por lo que la prevención debería enfocarse a esas áreas.

Del total de siniestros, el 54,96% es entre vehículos automotores y el 21,89% entre un vehículo automotor y un ciclomotor/moto. Asimismo el 36,21% se da en calles, el 17,91% en avenidas y el 9,17% en rutas, lo que muestra que en las vías de menor velocidad (aunque también de mayor utilización) se da la mayor cantidad de siniestros.



Elaboración propia en base a datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial

Durante este período, en la Región Metropolitana de Buenos Aires se implementaron diversas políticas públicas tanto desde la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la Subsecretaría de Transporte y Tránsito de la Ciudad de Buenos Aires.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial tiene la función de reducir de la tasa de siniestralidad mediante la coordinación y seguimiento sobre políticas de seguridad vial, nacionales e internacionales.

Uno de los instrumentos utilizados en búsqueda de este objetivo es el desarrollo e implementación en todo el país del Sistema Nacional de Infracciones de Tránsito (SINAI)⁸, el cual tiene el objetivo de administrar las infracciones de tránsito labradas en el marco de lo previsto en la Ley N° 26.363.

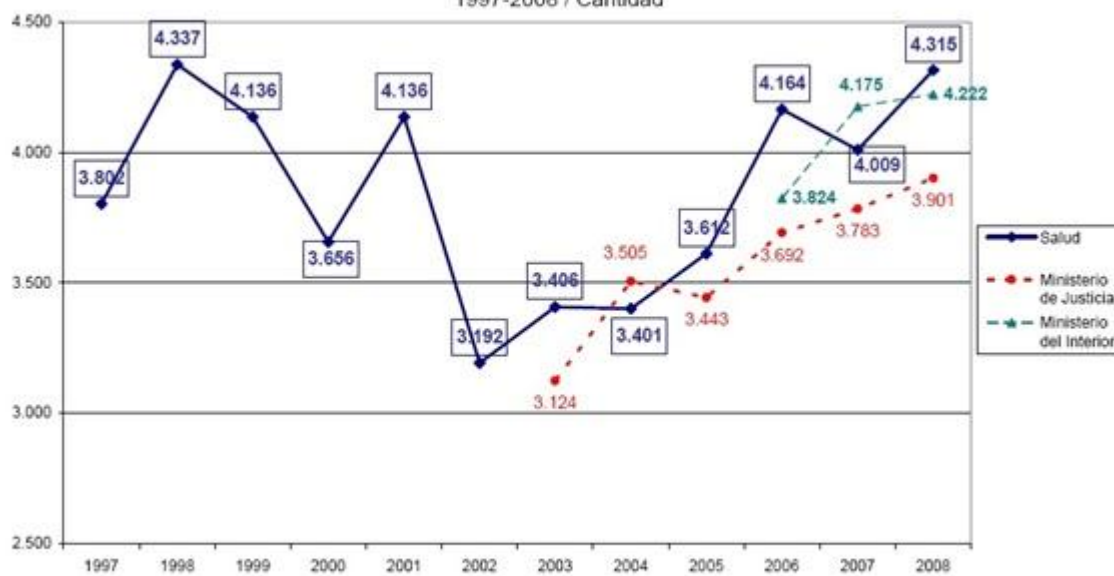
En simultáneo, la Ciudad de Buenos Aires reforzó los controles de exceso de velocidad, alcoholemia (límites establecidos por la Ley 24.788) y de cruce de semáforos en rojo, al mismo tiempo que se incrementaron las sanciones por estas faltas consideradas graves. Esto se suma al sistema de puntos “scoring” implementado por la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo se implementaron los controles de estupefacientes en la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del Código de Tránsito (Ley N° 2.148) y el Código contravencional (Ley N° 1.472). En cuanto a motovehículos se trata, la Ciudad empezó a delimitar las áreas de frenado de estos, por separado de la zona para automotores en el centro de la Ciudad.

En tanto, la Provincia de Buenos Aires, ha implementado en esta región también el Sistema del Scoring (denominado Sistema de Evaluación Permanente de Conductores) y un Sistema de Emisión Centralizada de Licencia de Conducir, que chequea los antecedentes en materia de conducción en todo el país, del solicitante de la licencia. También se reforzaron los controles por exceso de velocidad en la Provincia con el objetivo de reducir los siniestros en autopistas y rutas de la Provincia.

Sin embargo, ninguna de las jurisdicciones mencionadas ha tomado medidas en vías secundarias de circulación, donde según las estadísticas recolectadas en este informe, son las vías donde se desarrollan la mayor cantidad de siniestros con motovehículos. Al mismo tiempo, las jurisdicciones tienen datos que discrepan en torno a la siniestralidad, e incluso dentro de la misma jurisdicción, a modo de ejemplo elaboramos el siguiente gráfico con información sobre fallecimientos por siniestralidad vehicular de diferentes ministerios de la Nación.

⁸ <http://www.seguridadvial.gov.ar/licencia/infracciones>

Argentina: Evolución Muertes de Accidentes Viales
1997-2008 / Cantidad



Elaboración propia en base a información de los ministerios de Salud, de Justicia y de Interior de la Nación

Costo Socio-Económico de los siniestros en motovehículos

Más allá del impacto individual que un siniestro tiene sobre el accidentado, el impacto se multiplica, primero a su núcleo social más cercano, pero no se detiene allí y el impacto es sobre toda la comunidad.

En un Hospital y Organización como ALPI, entre el 3% y el 6% de las lesiones traumáticas que atienden es por siniestros en motovehículos de jóvenes entre 16 y 35 años, en su mayoría hombres.

Si la lesión producida por el siniestro de motovehículo es traumática con consecuencia politraumática la media indica que el paciente estará de tres meses a cuatro meses internado, si deja una lesión medular de 3 a 9 meses internado, y si la lesión incluye un traumatismo de cráneo el paciente estará internado entre de seis meses a un año internado, si la lesión combina varias cosas puede prolongarse más la internación.

La pregunta es que costo tiene esto para la sociedad. Para ello debemos tomar en cuenta el servicio que el lesionado deja de dar (impacta sobre el costo operativo de su empleador), el tiempo que su familia y amistades dedican a su cuidado, y el costo del tratamiento de la lesión.

En cuanto al costo del tratamiento de la lesión, el día de internación tiene un valor por día de:

- Módulo de Baja Complejidad: \$ 2,891.-
(Traumatizados con o sin inmovilización: Fractura de cadera, Fractura de fémur, Reemplazos de rodilla. - Pacientes amputados)
- Módulo de Mediana Complejidad: \$ 3,552.-
(Cuadripléjicos sin traqueotomía, Traumatismo cráneo-encefálico, Parapléjicos, ACV afásicos, Hemorrágicos con trastornos de deglución (SNG), Isquémicos con trastornos de deglución -SNG)

- Módulo de Alta Complejidad: \$ 3,931.-
(Cuadripléjicos con traqueotomía, Traumatismo craneo encefálicos con traqueotomía, Enfermedades Desmielinizantes – ELA, Síndromes Neurológicos)
- Módulo de Unidad de Terapia Intensiva: \$ 6, 023.-

Es decir, que el paciente que está el mínimo de tiempo internado, que son 3 meses, en una unidad de **mediana complejidad** tendrá un costo aproximado de **\$320.000 pesos**, a lo que luego debe sumarse los costos de su seguimiento médico, rehabilitación de ser necesaria y medicamentos. Este costo no contiene la inhabilitación para trabajar por mayor tiempo que se da en determinados casos.

En cuanto al costo laboral, si el lesionado permanece 3 meses en internación e inmediatamente se puede reintegrar a sus labores (no siempre es posible), el costo mínimo será de **\$18.180** (3 salarios mínimos).

El costo social del tiempo de sus allegados se calcula contemplando el valor del sueldo de cada integrante dividido las horas que trabaje cada día. Ese es el valor de la hora humana de la persona, el cual debe ser multiplicado por la cantidad de **horas dedicadas** al siniestrado. Este es un cálculo que se realiza para medir el impacto social de las obras de infraestructura en transporte y tránsito en todo el mundo.

Se debe sumar el costo de medicamentos, atención médica y cuidados posteriores al siniestro, además de la incapacidad que pudiera quedarle a la persona de por vida. En promedio cada siniestro en motovehículo con resultado politraumático le cuesta a la sociedad una cifra (en dinero y tiempo) superior al **medio millón** de pesos.

Logística Urbana en Motocicleta

En este apartado evaluaremos el impacto del incremento en la logística urbana de bienes y servicios, que se realiza mayoritariamente a través del uso de motovehículos.

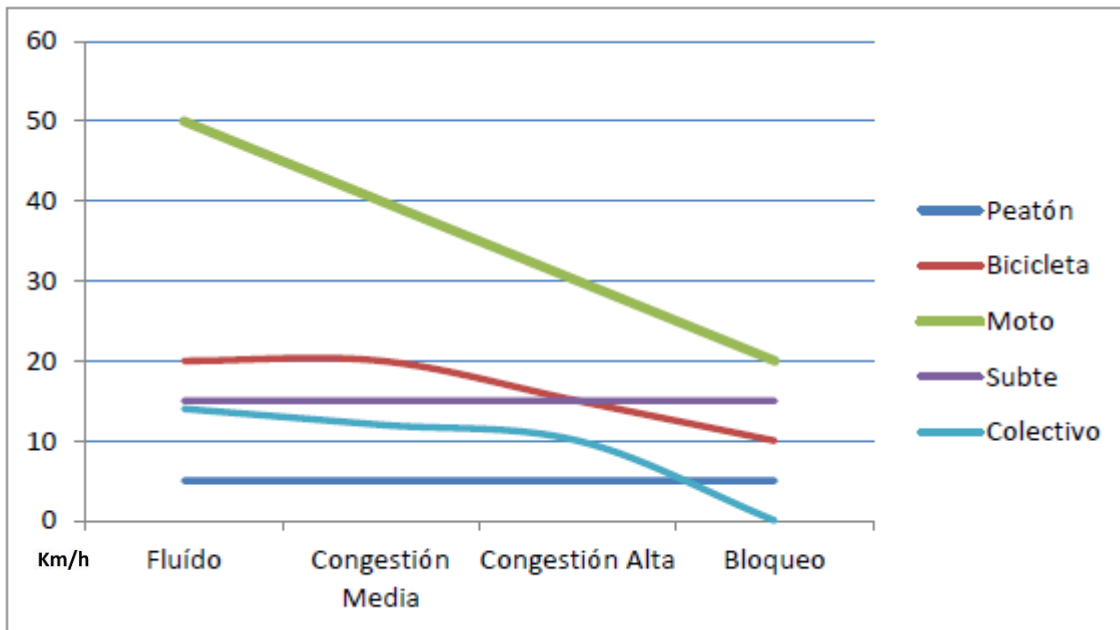
Actualmente, las nuevas tecnologías impulsaron el crecimiento de servicios de comunicación, así como el comercio electrónico, y la eficiencia de los procesos que ahora requieren respuestas inmediatas en las áreas operativas subsistentes.

Es aquí donde el transporte en motovehículos toma una importancia vital, particularmente por la congestión del tránsito en las grandes urbes y la premura en los tiempos logísticos.

*“Es rápido, capilar, económico e inmune a la congestión. Las motocicletas son vectores que apuntalan y potencian el servicio”*⁹. A esto se suma la facilidad para estacionar en el destino y sin costo. Al mismo tiempo, la Ciudad de Buenos Aires y otras grandes Áreas Urbanas del país han limitado el ingreso de los automóviles a sus centros, sin embargo los motovehículos pueden penetrar al interior de los mismos.

La inmediatez que exige la vorágine de la sociedad moderna, ve una respuesta adecuada este tipo de logística, ya que su velocidad comercial es significativamente superior al resto de las modalidades.

⁹ Universidad Tecnológica Nacional, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, “Logística Urbana en Motocicleta”



Fuente: Universidad Tecnológica Nacional, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, "Logística Urbana en Motocicleta"

Esta modalidad de transporte tiene externalidades positivas y otras negativas. Y un claro indicador del crecimiento del sistema es la cantidad de motovehículos nuevos vendidos en Argentina en los últimos años. Mientras en 2008 se vendieron 460.804 unidades, en 2010 fueron 561.471 y en el año 2013 se vendieron 712.198 unidades nuevas.

La seguridad vial, o inseguridad vial, es el punto más relevante de las externalidades negativas de este sistema de transporte logístico. Es acá donde la cantidad de siniestros, fallecidos y costos sociales medidos anteriormente entran en juego, particularmente en un sistema donde la vulnerabilidad de quien lo conduce es máxima. Si bien los motovehículos son fácticamente herramientas que dejan más vulnerable a quien lo conduce (respecto de otros medios), la necesidad de cumplimentar tiempos y la falta de uso de elementos de seguridad obligatorios son los principales factores de riesgo. El simple uso del casco disminuye en un 72% la gravedad y riesgo de traumatismos y en un 39% la probabilidad de muerte en un siniestro en motovehículo según la OPS.

La responsabilidad del Estado y los privados:

Un trabajador de servicio en motovehículo, trabaja en situación de estrés, a veces un clima muy crudo, cansancio y presión por los tiempos que aumenta considerablemente la probabilidad de sufrir un siniestro.

Se debería considerar esta actividad laboral, como una actividad de alto riesgo, o de acuerdo a la legislación argentina, “Insalubre”. Esto se debe al estrés del “just in time” aplicado al sector, el estrés de la conducción en grandes urbes, cargas a veces no compatibles con el vehículo, la inclemencia del clima y la problemática de la ropa adecuada (las empresas en muchos casos no la proveen) y particularmente el riesgo a la salud e integridad física del conductor.

Es por ello que esta población, de alrededor de 15mil miembros solo en CABA (estimación del Sindicato ASIMM (Asociación Sindical de Motociclistas, mensajeros y servicios que cuenta con casi 5000 afiliados), requiere una atención especial, tanto del sector público como del privado para minimizar el riesgo.

El sector privado debería tener en consideración algunos ítems como ser:

- Exigir y/o financiar “Seguro contra terceros y robo”.
- Proveer al empleado un casco de verano (abierto) y uno de invierno (cerrado).
- Proveer al empleado de pantalones y camperas de seguridad, con buena capacidad impermeable.
- Guantes con protecciones y capacidad impermeable.
- Proveer y exigir el uso de manos libres para evitar que el conductor esté con el celular permanentemente dentro del casco
- Realizar a costo de la empresa una verificación técnica y de elementos de seguridad permanente sobre los motovehículos.
- Proveer porta equipajes para aquellas actividades donde deban transportarse paquetes.

Recomendaciones de políticas públicas para atender y prevenir este flagelo

Este modo de transporte presenta debilidades y externalidades, que deben ser consideradas para generar políticas públicas, que impacten también en el sector privado, destinadas a minimizar los aspectos negativos.

En el país se han ido implementando algunas políticas al respecto de la seguridad vial en el uso de los motovehículos. Sin embargo las mismas, además de ser hasta el momento insuficientes, han sido tomadas en su mayoría por la Ciudad de Buenos Aires, y no acompañadas por las demás jurisdicciones.

Algunas buenas prácticas han sido la diferenciación del punto de frenado en la Avenida 9 de Julio, así como el control del cumplimiento de las reglamentaciones. Sin embargo, fuera de la Ciudad de Buenos Aires estos controles son muy limitados.

Por lo anteriormente expuesto es de suma importancia la gestión de los controles pertinentes en las diferentes provincias, sobre la alcoholemia en los conductores y acompañantes de motovehículos, así como el control del uso de casco, y de las verificaciones técnicas de los vehículos.

Por el rango etario de mayor cantidad de damnificados, se ve una clara necesidad de educación en prevención y de buen uso de los vehículos en los jóvenes de los últimos 3 años de la educación secundaria.

Por otra parte, la baja regulación de los ciclomotores, hace que los mismos sean conducidos en muchos casos sin cumplir con medidas de seguridad, ni verificaciones técnicas acordes a un vehículo que no tiene medidas de seguridad para el conductor. La baja potencia del motor no reduce los riesgos, ya que es un vehículo donde el conductor se encuentra completamente expuesto, por ello, la velocidad que desarrolla es suficiente para un siniestro grave, e incluso con fallecidos. En este sentido se debería aumentar la

regulación en este segmento. Cabe también preguntarse, ante la luz de los hechos de la peligrosidad de los ciclomotores para la seguridad de quien los usa; ¿por qué se puede empezar a conducir estos vehículos a edad más temprana que los demás motovehículos?

Finalmente cabe destacar que la cantidad de motovehículos va en aumento, incrementando las posibilidades de siniestros en este tipo de vehículo, particularmente en las áreas urbanas. En las cuales el impacto de la logística contribuye al incremento del parque automotor del segmento y el congestionamiento a la cantidad de siniestros, al mismo tiempo que las áreas urbanas cuentan con el 90% de los siniestros graves desarrollados en el país.

Es de vital importancia revisar y actualizar de ser necesario la normativa vigente en las áreas urbanas, así como el desarrollo de programas de capacitación que concienticen sobre la conducción temeraria; y también el control a quienes utilizan estos vehículos para la logística de sus empresas, o como servicio ofertado para que incrementen las medidas de seguridad.