



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo



El Programa Integral de Seguridad Vial de la Ciudad de México:

Una política pública
construida colaborativamente

Autores

Amado Crotte, Banco Interamericano de Desarrollo.
Mario Quintanilla, Consultor.



BID

**Banco Interamericano
de Desarrollo**

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Crotte, Amado.

El Programa Integral de Seguridad Vial de la Ciudad de México: una política pública construida colaborativamente / Amado Crotte, Mario Quintanilla.

p. cm. — (Monografía del BID ; 639)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Traffic safety-Government policy-Mexico. 2. Traffic safety-Mexico-Citizen participation. 3. Traffic accidents-Mexico-Prevention. I. Quintanilla, Mario. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Transporte. III. Título. IV. Serie.

IDB-MG-639

Códigos JEL: R41

Palabras Clave: seguridad vial, calles seguras, accidentes de tránsito, visión cero

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto BID: amadoc@iadb.org

Índice

1. Introducción	3
2. Línea del tiempo del proceso de elaboración del PISVI	7
3. Diagnóstico de la Seguridad Vial en la CDMX	9
4. Proceso de construcción colaborativa	14
5. Síntesis del PISVI	17
6. Lecciones Aprendidas	26
7. Riesgos	29

Glosario de Acrónimos y Siglas

AEC - Asociación Española de la Carretera

AEP - Autoridad del Espacio Público

AGU - Agencia de Gestión Urbana

ALDF - Asamblea Legislativa del Distrito Federal

APCDMX - Administración Pública de la Ciudad de México

APDF - Administración Pública del Distrito Federal

AMIS - Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

C5 - Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto de la CDMX.

CDHDF - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

CDMX - Ciudad de México

CETRAM - Centro de Transferencia Modal

ERUM - Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas de la CDMX

INEGI - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

LMDF - Ley de Movilidad del Distrito Federal

PGDDF - Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

PGJ - Procuraduría General de Justicia

PIM - Programa Integral de Movilidad

PISVI - Programa Integral de Seguridad Vial

RTDF - Reglamento de Tránsito del Distrito Federal

SALUD - Secretaría de Salud (Nacional)

SCT - Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Nacional)

SEDECO - Secretaría de Desarrollo Económico de la CDMX

SEDESA - Secretaría de Salud de la CDMX

SEDEMA - Secretaría del Medio Ambiente de la CDMX

SEDU - Secretaría de Educación de la CDMX

SEDUVI - Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la CDMX

SEFIN - Secretaría de Finanzas de la CDMX

SEGOB - Secretaría de Gobierno de la CDMX

SEMOVI - Secretaría de Movilidad de la CDMX

SISSV - Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento de Seguridad Vial

SMI - Sistema M1 (antes RTP)

SOBSE - Secretaría de Obras y Servicios de la CDMX

SSP - Secretaría de Seguridad Pública de la CDMX

STCONAPRA - Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes

STE - Sistema de Transportes Eléctricos

OMS - Organización Mundial de la Salud

ZMVM - Zona Metropolitana del Valle de México.

Nota: La Ciudad de México presentó una modificación importante en su marco legal con la sustitución del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por la Constitución de la Ciudad de México. Esto implicó el cambio de nombre de distintos organismos y dependencias, cuyas siglas anteriores terminaban en DF y cambiaron a CDMX.

Glosario de Términos

Glosario de términos

Accesibilidad universal: Medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Calle completa: Calles para todos. Diseñadas y operadas para permitir el acceso seguro de todos los usuarios de la vía, incluyendo peatones, ciclistas, usuarios de transporte público, personas con discapacidad, y transporte motorizado.

Centro de Transferencia Modal: Espacio o zona destinada a la conexión entre los diversos modos de transporte que permite un adecuado funcionamiento del tránsito peatonal y vehicular.

Ciclo vía: Carril confinado exclusivo para la circulación ciclista físicamente segregado del tránsito automotor.

Cruce peatonal: Área sobre el arroyo vehicular asignada para el tránsito de peatones, puede estar a nivel de la acera o superficie de rodadura.

Dispositivos para el control del tránsito:

Conjunto de elementos que ordenan y orientan los movimientos de tránsito de personas y circulación de vehículos; que previenen y proporcionan información a los usuarios de la vía para garantizar su seguridad, permitiendo una operación efectiva del flujo peatonal y vehicular.

Hecho de tránsito: Evento producido por el tránsito vehicular, en el que interviene por lo menos un vehículo, causando daños materiales, lesiones y/o muerte de personas.

Infracción: Conducta que transgrede alguna disposición del presente reglamento o demás disposiciones de tránsito aplicables y que tiene como consecuencia una sanción.

Seguridad vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a la prevención de hechos de tránsito.

Usuarios vulnerables de la vía: Aquellos usuarios que están expuestos a un mayor riesgo durante su circulación en la vía ya que no cuentan con una estructura de protección, por lo que son más propensos a sufrir lesiones graves o incluso perder la vida cuando se ven involucrados en hechos de tránsito.

1. Introducción

La Ciudad de México (CDMX) vive un proceso de transformación en materia de movilidad y seguridad vial que tomó mucha visibilidad desde el año 2014 con la publicación de la Ley de Movilidad del Distrito Federal (LMDF). Este ordenamiento es un punto de inflexión pues señala a la movilidad como un derecho y establece una jerarquía que prioriza a los usuarios vulnerables de la vía (peatones, ciclistas y personas con discapacidad). Asimismo, este ordenamiento legal dio pie a dos instrumentos fundamentales de planeación. Por un lado, se mandató la elaboración de un Programa Integral de Movilidad (PIM), que fue publicado el 15 de octubre de 2014, y por el otro, estableció la necesidad de crear un Programa Integral de Seguridad Vial (PISVI), el cual fue publicado el 18 de abril de 2017 en la Gaceta Oficial de la CDMX. La Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México recibió apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para la elaboración del PISVI, financiado por medio de una cooperación técnica no reembolsable.



La LMDF también incluyó la transformación del diseño institucional del sector al cambiar el nombre de la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) a Secretaría de Movilidad (SEMOVI). La nueva estructura consideró la creación de una Subsecretaría de Planeación, misma que fue fundamental en el proceso de construcción del PISVI gracias a su capacidad de coordinación de los distintos actores relevantes. Desde la SEMOVI se impulsó un nuevo Reglamento de Tránsito (RTDF), que integra mejores prácticas como es la prohibición de la vuelta continua a la derecha, la disminución de velocidades y el endurecimiento de las sanciones para conductores que hacen uso de distractores. Estos elementos son relevantes debido al impacto que tienen estas medidas para tener calles más seguras. Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Child Health Initiative, una reducción de 5% en la velocidad promedio en zonas urbanas se traduce en una disminución promedio de 30% en los hechos de tránsito fatales (2017). En este sentido, está comprobado que un niño impactado a una velocidad de 30 km/h tiene posibilidades de sobrevivir, mientras que uno que sufre un impacto a 50 km/h o más, tiene altas probabilidades de fallecer. Tomando esto en cuenta, el nuevo RTDF mantuvo la velocidad máxima en las vías de acceso controlado en 80km/h, disminuyó la de vías primarias de 70 a 50 km/h y la de vías secundarias se fijó en 40 km/h. Asimismo, se definieron zonas de 30 km/h, como de tránsito calmado, siguiendo recomendaciones internacionales.





Foto: periscopiofilms.com

Con la publicación del PISVI, la CDMX promovió la política pública Visión Cero, la cual busca tomar medidas de prevención bajo un enfoque integral de seguridad en el que se promueven los sistemas seguros. La Visión Cero es una visión que, aunque no quiere decir que se va a alcanzar cero fatalidades y heridos de gravedad inmediatamente, sí implica el rechazo a la pérdida de vida por lesiones causadas en el tránsito. Su origen reside en la política nacional establecida por el Parlamento de Suecia en 1997, a través de la cual en este país se considera que el ser humano puede cometer errores, pero el sistema no debe fallar; concepto que ha sido recientemente adoptado por otros países y ciudades alrededor del mundo. En América Latina y el Caribe, ciudades como Bogotá y CDMX han comenzado a adoptar la Visión Cero como su estrategia de seguridad vial. El enfoque de Visión Cero reconoce tres principios: 1) los seres humanos cometen errores, 2) sus cuerpos son extremadamente vulnerables a la velocidad, y 3) la percepción de riesgo a la velocidad es imprecisa. Esto lleva a enfatizar el nivel de responsabilidad que tienen las autoridades para generar sistemas viales seguros que garanticen la protección de la vida e integridad física de las personas. Está demostrado que el sistema vial y de movilidad se puede diseñar para que los errores no conduzcan a la muerte o a lesiones graves que afecten la vida. El sistema incluye la infraestructura, los vehículos y todo aquello que rodea al ser humano cuando hace uso del sistema vial¹.

Para más información véase:

¹ "Sustainable and Safe: A Vision and Guidance for Zero Road Deaths" Disponible en: <http://www.wri.org/publication/sustainable-and-safe-vision-and-guidance-zero-road-deaths>

"Visión Cero": estrategia integral de seguridad vial en las ciudades. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/vision-cero2.pdf>

Por otra parte, la Autoridad del Espacio Público (AEP) lanzó en 2014 el programa Pasos Seguros, cuyo objetivo consistió en rediseñar infraestructura peatonal con los más altos estándares de protección peatonal, usando técnicas de bajo costo y alto impacto. Por ejemplo, se crearon áreas de resguardo peatonal mediante la ampliación de banquetas y aceras en esquinas (orejas). También, se generaron isletas para reducir las distancias de cruce, y en algunos casos se activó el espacio mediante la colocación de mobiliario urbano. En su primera fase, el programa intervino 54 intersecciones.



Foto: periscopiofilms.com

Un elemento que es de vital importancia para entender el cambio de cultura de movilidad y seguridad vial que se encuentra en marcha en la CDMX, es la participación de la sociedad civil organizada, como instituciones especializadas en investigación y diseño de políticas públicas, hasta colectivos ciclistas y peatonales, activistas por la seguridad vial y grupos de víctimas de hechos de tránsito. El trabajo horizontal y participativo ha fortalecido la agenda y ha generado confianza entre actores que no siempre logran trabajar de manera conjunta.



2. Línea de tiempo del proceso de elaboración del PISVI

Línea de tiempo - Elaboración PISVI

Fecha

Acción

17 de agosto de 2015 Presentación del nuevo reglamento de tránsito en el día del peatón

13 de noviembre de 2015 Inicio de la cooperación técnica entre el BID y la SEMOVI

Noviembre 2015 a diciembre de 2016 7 talleres de sensibilización para funcionarios de la CDMX involucrados con la seguridad vial, así como talleres participativos con funcionarios, sociedad civil, académicos y privados para construir conjuntamente el PISVI

Mayo 2016 a diciembre 2016 Vigencia del contrato del consorcio consultor conformado por Acciona Ingeniería, y la Asociación Española de la Carretera.

18 de octubre de 2016 Jefe de Gobierno anuncia la Visión Cero en la CDMX

20 de enero de 2017 Fin del período de redacción colaborativa “Redactemos Juntos el PISVI” en la plataforma pisvi.mx

20 de abril de 2017 Presentación del PISVI final en el Foro Mundial de la Bicicleta

3 de mayo de 2017 Publicación y entrada en vigor del PISVI en la Gaceta Oficial de la CDMX. El documento completo está disponible en el siguiente vínculo:

http://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PISVI_Low.pdf

3. Diagnóstico de la seguridad vial en la CDMX

El diagnóstico generado por el equipo consultor tomó en cuenta los marcos de referencia en materia de seguridad vial a nivel nacional y mundial.



El diagnóstico consideró la Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020, publicada por la Secretaría de Salud federal, así como el Programa de Acción Específico de Seguridad Vial 2013-2018. En ellos, el Gobierno de México estableció como objetivo la reducción de 50% de los fallecidos por hechos de tránsito. Sin embargo, una de las conclusiones principales del diagnóstico fue la falta de datos duros que permitieran hacer un diagnóstico analítico. Más adelante se indica cómo el PISVI contempla como una de sus metas la generación de una base de datos única y pública.

El primer hallazgo del diagnóstico fue la dispersión y contradicción de los datos entre las diferentes áreas de la APDF y del gobierno federal. Por esta razón, y por recomendación de la SEMOVI, el diagnóstico decidió considerar de manera prioritaria la información de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), cuya serie de datos se encuentra actualizada hasta 2014.

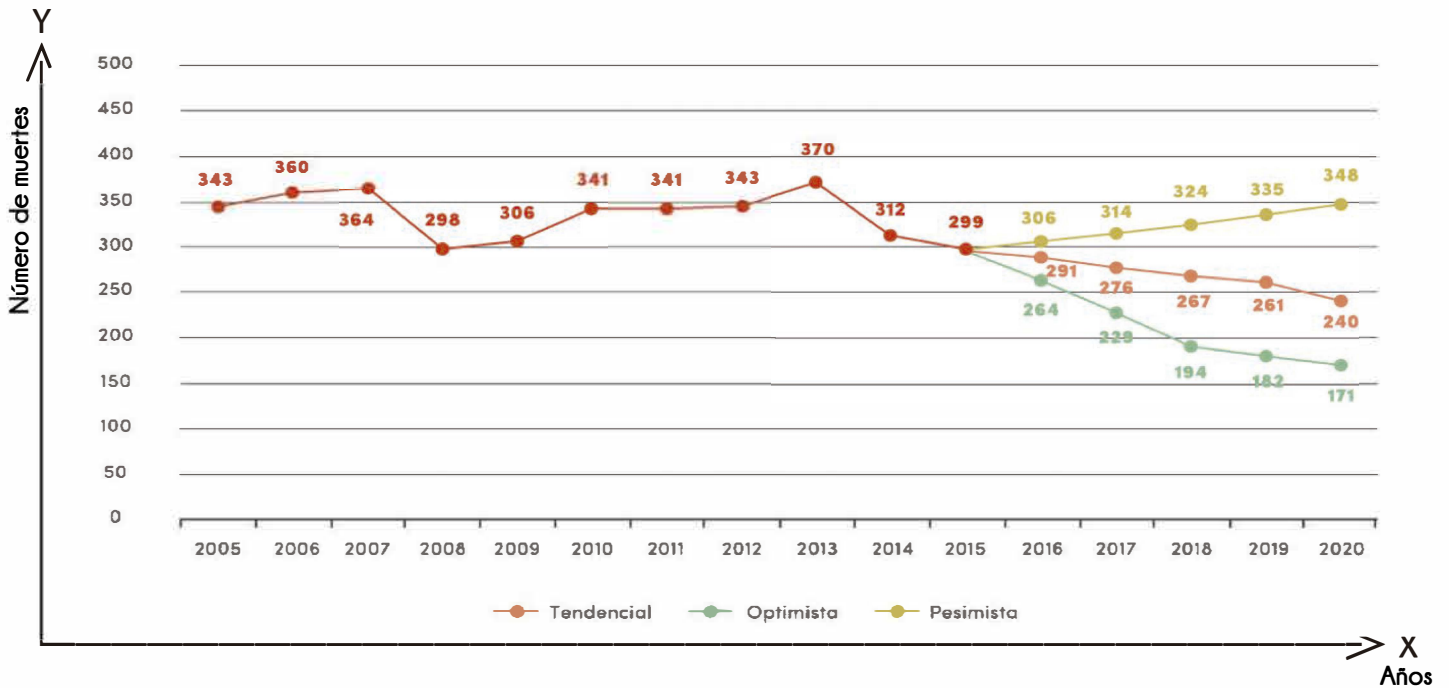
Entre los datos más interesantes del diagnóstico se encuentran los siguientes:

- Los hechos de tránsito en la CDMX, disminuyeron 16% en el periodo 2012 - 2014, pasando de 17,120 en 2012 a 14,319 en 2014, de acuerdo con cifras del INEGI.
- **Los datos del INEGI también muestran que el número total de muertes por hechos de tránsito para la CDMX en 2014 fue de 833, una cifra menor en 11% respecto al dato observado en 2012 que fue de 937 (Salud, 2017).**
- El número de hechos de tránsito se ha reducido, pero estos han aumentado en gravedad como lo muestra el índice de número de fallecidos por cada 100 víctimas, el cual incrementó 29% al pasar de 14 en 2012 a 18 en 2014 (Salud, 2017)².
- **De acuerdo con datos del INEGI, la CDMX presenta una tasa de 8.7 muertes por cada 100,000 habitantes por hechos de tránsito, cifra inferior a la media nacional de 13.3 (Salud, 2017).**
- Los datos del INEGI muestran que más de la mitad de las muertes por hechos de tránsito en la CDMX se encuentran en 4 delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Cuauhtémoc.
- **51.3 % de los muertos por hechos de tránsito en la CDMX son peatones (Salud, 2017).**
- Los hechos de tránsito mortales con ciclistas involucrados se duplicaron en el período 2010-2014, al pasar de 1.9 a 3.4 de acuerdo con los datos del INEGI.

² Los datos se obtuvieron del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA), institución dependiente de la Secretaría de Salud. No obstante, los datos de CONAPRA se basan en información de INEGI.

El diagnóstico presenta tres posibles escenarios tendenciales de la evolución de la mortalidad de los hechos de tránsito en la CDMX: pesimista, tendencial y optimista. Estos escenarios se pueden observar en la siguiente gráfica.

Escenarios tendenciales probables en la evolución de muertes anuales en hechos de tránsito en la CDMX



El diagnóstico también tomó como punto de partida los 5 pilares establecidos por las Naciones Unidas en el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020.



Otro de los elementos clave del diagnóstico es la presentación de un conjunto de mejores prácticas internacionales con casos comparables e ilustrativos. A continuación, se ejemplifican 5 de ellas:

Rediseño de vías con pacificación del tráfico en la ciudad de Nueva York



Creación del fondo de seguridad vial en Bélgica



Instalación de cámaras de foto multa con radares de velocidad en Londres



Revisión técnica vehicular obligatoria en Quito



Zonas con límite de velocidad 20 millas/hora MPH (32.18 km/hora) en Londres



En el diagnóstico se hace un análisis detallado de la LMDF, en el que se destaca su rol como marco regulador de la seguridad vial. Sin embargo, se identifican algunas debilidades, como la no transversalidad de la agenda de seguridad vial dentro de la administración pública de la ciudad, la falta de definición sobre los recursos para la implementación de la agenda de seguridad vial, y el hecho de que la atención de emergencias se encuentra fuera del eje de gestión de la seguridad vial. A pesar de estas debilidades, la ley establece atribuciones al más alto nivel institucional, es decir, al jefe de gobierno, lo cual establece un marco adecuado para su implementación y coordinación.

Con el fin de conocer la percepción sobre el estado de la seguridad vial en la CDMX, se diseñó un sondeo de percepción general que permitió valorar en qué medida este tema supone una preocupación para los residentes en la ciudad. El sondeo se realizó en línea, estuvo disponible del 29 de julio al 22 de agosto de 2016 y fue respondido por 1,423 ciudadanos. Se dirigió a los habitantes de la CDMX a través de una convocatoria abierta en redes sociales. El sondeo fue difundido para lograr la participación de expertos y activistas que abogan por mayor seguridad vial; sin embargo, al ser un sondeo en línea también se recibieron respuestas del público en general. Más de las dos terceras partes de los encuestados se encuentran en un rango de edad comprendido entre los 25 y los 44 años, lo que puede explicarse por varios factores, como un mayor interés por la movilidad y seguridad, así como su familiaridad con las nuevas tecnologías. 45.4% de las personas que respondieron fueron mujeres, lo cual refleja que, aunque persisten brechas para lograr una participación equitativa entre distintos sexos, las brechas se están acortando.

El sondeo tuvo una sobrerrepresentación de población ciclista puesto que 34.2% del total se identificó como usuario de este tipo de modo. Además, destaca la participación en el sondeo de quienes se identificaron como conductores de transporte de carga, con 32% del total. Por otro lado, el nivel de estudios de los encuestados corresponde en su mayoría a personas con estudios de nivel superior, ya que 62.8% afirmó poseer una licenciatura y 22.9% un postgrado.

A continuación, se presentan otros resultados relevantes del sondeo:

- 95.9% de los encuestados opinó que el nivel de seguridad vial en la CDMX es bajo o muy bajo, y el nivel de concientización sobre el tema también es bajo o muy bajo de acuerdo con 98.4% de los encuestados. Estos datos muestran que la seguridad vial debe de ser una prioridad para la agenda pública de la ciudad, y permiten explicar por qué distintas autoridades de la CDMX participaron activamente en la elaboración del PISVI.

- De acuerdo con los encuestados, el transporte público es el que menos cumple el Reglamento de Tránsito, seguido del transporte de carga. Por otro lado, se considera que los usuarios más respetuosos son ciclistas y peatones.

- Cerca de 90% de los encuestados no se encuentran conformes con el nivel de control de la policía respecto a las infracciones de tránsito.

- Las dos principales infracciones al RTDF, de acuerdo con los encuestados, son el uso de distractores y el no usar el cinturón de seguridad.

- Las medidas que son consideradas más urgentes para mejorar la situación de la seguridad vial en la CDMX fueron las siguientes:

I) Examen obligatorio para la obtención de la licencia de conducir.

II) Mejorar y reforzar la educación vial.

III) Eliminar la corrupción y capacitar a la policía.

IV) Mejorar la infraestructura vial y la construcción de ciclovías.

V) Mejorar el transporte público y VI) endurecer las sanciones.



4. Proceso de construcción colaborativa



De manera paralela a la construcción del diagnóstico, se llevó a cabo un proceso participativo para enriquecer el PISVI y la política de seguridad vial en la ciudad. Durante este proceso, inédito para el desarrollo de una política pública en la CDMX, organizaciones de la sociedad civil, activistas, académicos, funcionarios públicos y representantes del sector privado, se reunieron múltiples veces en talleres facilitados por el Laboratorio para la Ciudad, el área experimental del gobierno de la ciudad¹³.

Es importante destacar este hito, pues permitió que la versión final del PISVI cuente con una mayor legitimidad y apropiación social. Los 7 talleres que se llevaron a cabo tuvieron cientos de participantes, muchos de ellos con años de experiencia en materia de seguridad vial en México y en el mundo. De esta forma, participaron en la construcción del PISVI, desde asociaciones de víctimas de hechos de tránsito, organizaciones de aseguradoras, fabricantes de autobuses o activistas peatonales, hasta funcionarios de nivel intermedio encargados del diseño y administración de las labores diarias del gobierno de la ciudad, o centros para la profesionalización de los operarios del transporte público.



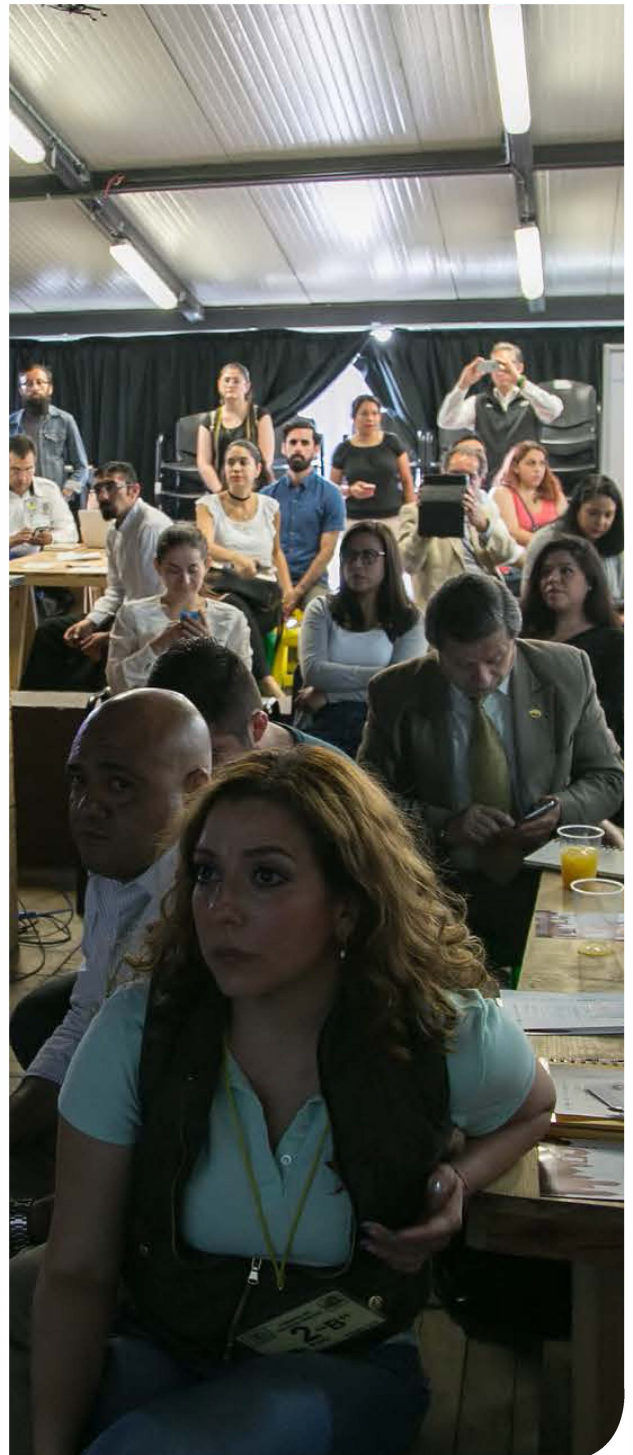
¹³ El Anexo I "Proceso colaborativo: redactemos y defendamos juntos el PISVI - CDMX" del documento completo del PISVI (página 188), realiza un recuento de los talleres realizados, incluyendo sus metodologías, temáticas y resultados.

Los talleres permitieron que el diagnóstico no solo estuviera alimentado de la bibliografía disponible para los consultores especializados, sino que logró captar de viva voz múltiples experiencias que fomentaron repensar la visión de los distintos especialistas sobre los retos de la seguridad vial en la ciudad⁴.

Se generó una relación de confianza entre ciudadanos y su gobierno, en donde de manera horizontal, se dieron momentos de aprendizaje compartido. Tal fue el caso de un funcionario de la Secretaría de Movilidad que conoció la experiencia de una mujer que perdió a un hijo a consecuencia de un hecho de tránsito, y quienes en conjunto pudieron entender cómo podían hacer que esto no volviera a suceder.

En estas mesas y talleres se generaron 12 acciones de alto impacto, con las que el Gobierno de la CDMX empezó a trabajar de inmediato, aún mientras el PISVI seguía su redacción y elaboración. Estas acciones se convirtieron en el desarrollo del programa de política pública Visión Cero, mismo que acabó alineado al PISVI.

Finalmente, el borrador final se abrió a una revisión colaborativa final dirigida al público en general, donde, a través de la plataforma en línea pisvi.mx denominada “Redactemos juntos el PISVI,” cualquier persona interesada pudo comentar y proponer cambios o mejoras. De esta forma surgió un programa público, apropiado y enriquecido por la ciudadanía.



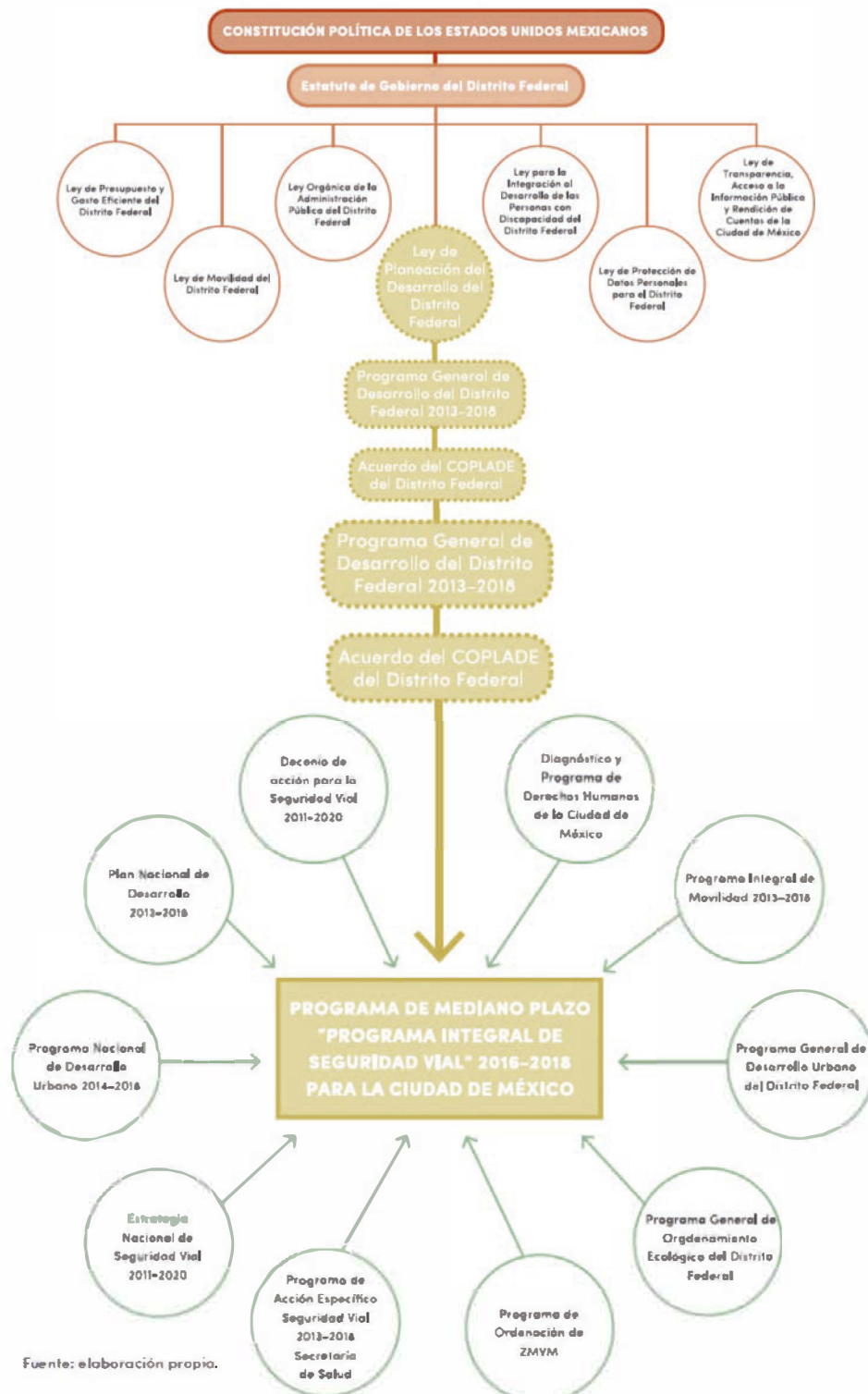
⁴ Los talleres fueron una gran experiencia que permitió consolidar el plan. En el anexo del documento completo del PISVI se incluye información detallada sobre los talleres. Para más detalles ver: http://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PISVI_Low.pdf.



5. Síntesis del PISVI

Marco Legal

Como se mencionó en la introducción, el PISVI se alinea con diversos instrumentos normativos de la CDMX. Si bien el PGDDF y la Ley de Movilidad son más explícitos con relación a la seguridad vial, el universo de ordenamientos relativos es amplio y puede verse con mayor detalle en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia.

[Gráfico del marco normativo - PISVI diseño]

Visión y Principios

La CDMX se trazó una visión y principios basados en experiencias internacionales y aprendizajes locales. La Visión Cero se cristalizó antes de la publicación del PISVI como una política pública de seguridad vial. Asimismo, en la Ley de Movilidad se estableció una jerarquía de movilidad de acuerdo con la vulnerabilidad de cada tipo de usuario de la vía. Finalmente, de manera local, el Nuevo Modelo de Movilidad estableció 4 principios de seguridad vial para la CDMX.

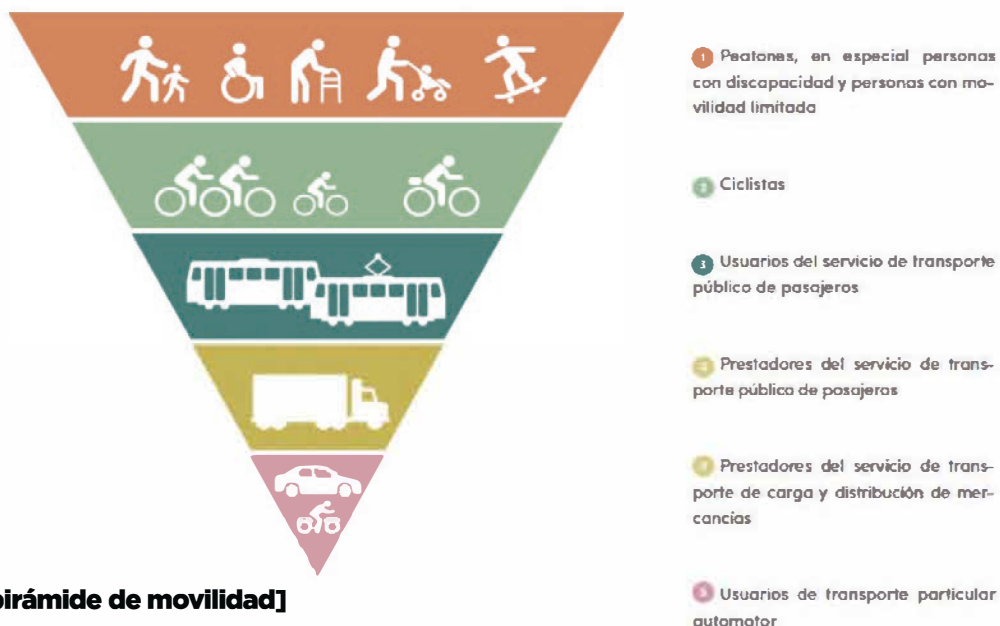
1. Ético: la vida y la salud humana son supremas.

2. Responsabilidad compartida: el Estado como proveedor de infraestructura y el ciudadano como usuario de la vía son corresponsables de proteger la vida humana en las calles.

3. Filosofía de seguridad: los seres humanos cometen errores y el cuerpo humano es vulnerable.

4. Creación de mecanismos para el cambio: desarrollar e implementar acciones de disminución de riesgos y reducción de daños en la vialidad.

Jerarquía de la movilidad: La Ley de Movilidad estableció en 2014 una nueva jerarquía de la movilidad que rige a los distintos programas y acciones que mandata, incluyendo el PISVI. Se representa con la siguiente pirámide:



[Gráfica de la pirámide de movilidad]

Cuatro principios de Seguridad Vial de la CDMX:

Principios del PISVI-CDMX:



Objetivo

El principal objetivo del PISVI es reducir en 35% las muertes por hechos de tránsito para el año 2018 (respecto a la línea base de 2015), y lograr para 2021 una reducción del 50%.

Ejes estratégicos

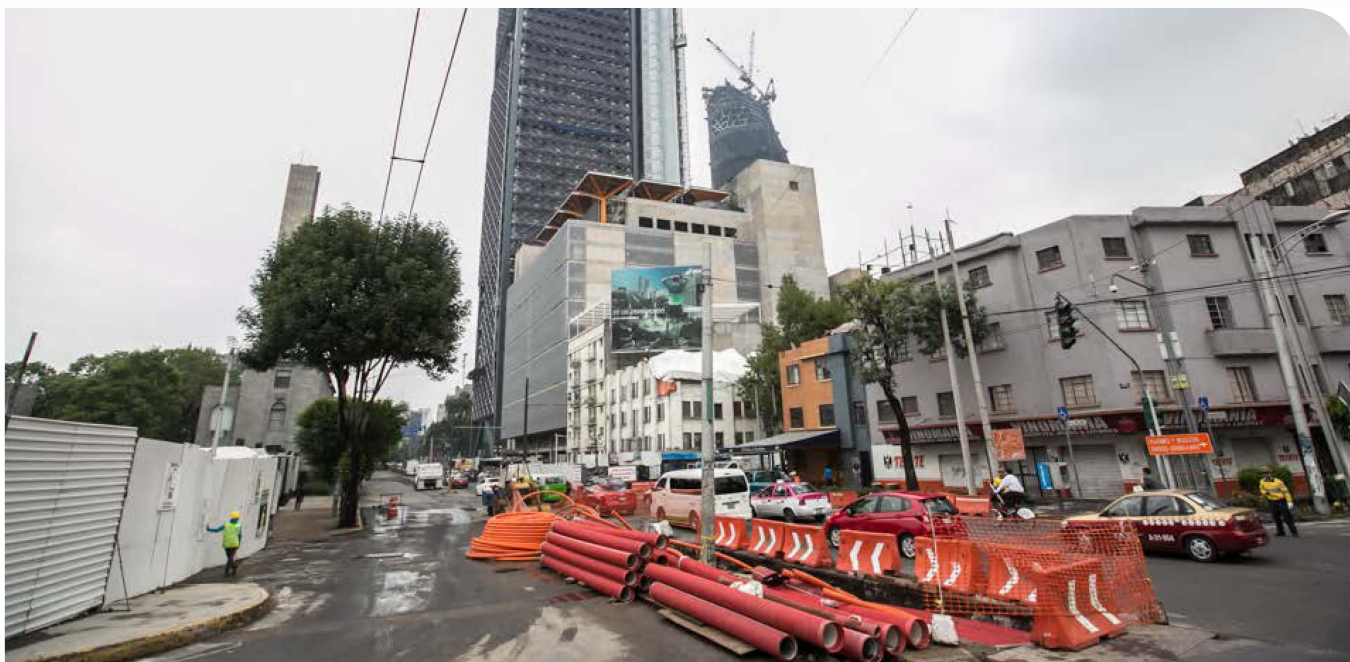
Siguiendo las mejores prácticas internacionales, el PISVI sigue como marco de política pública los cinco pilares del Decenio de Acción por la Seguridad Vial de la OMS, estableciendo cinco ejes estratégicos y 22 líneas de acción que se presentan a continuación. El documento completo del Programa Integral de Seguridad vial 2016 – 2018 para la Ciudad de México, incluye los beneficiarios y beneficios potenciales de cada una de estas líneas de acción, así como los requerimientos y requisitos necesarios para su implementación.

I. Gestión de la Seguridad Vial: Este primer eje se hace cargo del diseño institucional, legal y de control. En él se destacan los problemas de coordinación entre los entes públicos responsables de la seguridad vial, así como las carencias de capacitación en la ejecución de las medidas. De igual manera, recoge aquellas acciones que, aunque se encuentran normadas en el sentido correcto, se han quedado cortas en cuanto a su implementación, poniendo como ejemplo al Reglamento de la Ley de Movilidad, el Consejo Asesor, el Fondo Público de Movilidad y Seguridad Vial, y un sistema unificado de datos de siniestralidad que centralice toda la información que hoy se encuentra atomizada. Para transformar esta realidad, el PISVI plantea 8 líneas de acción y metas concretas:

1. Crear una **Agencia de Seguridad Vial** con presupuesto y personal que le permita liderar la agenda.
2. Mejorar la **coordinación** entre entes públicos a través de convenios de colaboración.
3. Constituir el **Fondo Público de Movilidad y Seguridad Vial** para facilitar la rendición de cuentas y transparencia de los recursos en la materia.
4. Mejorar la **percepción** en cuanto a la seguridad vial a través de una campaña de comunicación continua sobre seguridad vial.
5. Implementar una **base de datos** única, cumpliendo con el mandato de la Ley de Movilidad.
6. Mejorar el **conocimiento** en materia de hechos de tránsito a través de un estudio anual de siniestralidad.
7. Aumentar el **cumplimiento de las normas**, con especial énfasis en la licencia para conducir por puntos, así como fiscalizando mejor el cumplimiento del RTDF.
8. **Acercar al ciudadano la figura del policía de tránsito**, y mejorar específicamente la percepción de corrupción.



II. Vías de Tránsito y Movilidad Más Segura: Este eje hace referencia principalmente a la infraestructura vial. Señala que la ciudad siguió en las últimas décadas un modelo en el que fue el auto particular y no la personas quienes estuvieron al centro de la toma de decisiones en materia de infraestructura. Sin embargo, destacan esfuerzos del nuevo modelo de movilidad para modificar esta realidad. Las 4 metas que el PISVI plantea en este eje son:



1. **Asegurar que las vías operen en sus máximos niveles de seguridad.** El PISVI plantea el levantamiento de características georreferenciadas de las vías primarias para 2018, y secundarias en 2021. También, se prevé la implementación de un programa de auditorías de seguridad vial con 50 auditores certificados en 2018, entre otras acciones.
2. **Generar manuales para el diseño de vías seguras.** Concretamente, un Manual de Diseño de Calles, un Manual de Diseño de Áreas de Transferencia para el Transporte, un Manual de Dispositivos para el Control del Tránsito, y una Guía de Infraestructura Ciclista.
3. **Mejorar la seguridad de todos los usuarios de la vía, mediante la mejora de la seguridad peatonal.** El plan prevé la identificación de las principales rutas peatonales origen-destino, y una identificación de 100% de carencias de infraestructura peatonal. Además, se prevé la intervención con proyectos viales del 100% de las rutas identificadas con el objetivo de reducir el atropellamiento de peatones en 20% para 2019. También, el plan establece la realización de intervenciones en entornos escolares, reduciendo 10% la siniestralidad infantil en 2018.
4. **Mejorar la accesibilidad de usuarios con discapacidad,** mediante la implementación de los criterios del Manual de Normas Técnicas de Accesibilidad en 50% de las vías primarias y 25% de las secundarias para 2018.



III. Vehículos Más Seguros: Durante los últimos 10 años el parque vehicular ha crecido 6% en promedio por año en la CDMX. Por otro lado, en la LMDF (art. 134) se establece que la CDMX debe crear un registro público de transporte, mismo que a la fecha sigue sin implementarse. Es importante notar que el RTDF no incorpora sistema de frenado ABS ni bolsas de aire con las características básicas a cumplir por los vehículos, además de que 36 % del parque vehicular de la ZMVM tiene más de 10 años de antigüedad. Para mejorar esta realidad, el PISVI establece una única meta:

1. **Mejorar las condiciones de seguridad del parque vehicular** mediante la implementación de un Sistema de Inspección Técnica Vehicular orientado a la comprobación del estado de seguridad del vehículo de 80% del parque vehicular, y que sea superado con éxito por 75% de ese universo para 2021. Además, se buscarán mecanismos para incentivar la producción y compra de vehículos más seguros.

IV. Usuarios de vías de tránsito más seguros: Los usuarios de la vía son atendidos de acuerdo con su condición de vulnerabilidad, como lo señala la jerarquía de movilidad establecida en la LMDF. 21.33 % de las calles en la CDMX no cuentan con banquetas o aceras, y 89% no cuentan con rampas para personas con discapacidad. Por otro lado, mientras que el uso de la bicicleta ha crecido de manera importante en los últimos años, las muertes de ciclistas se duplicaron entre 2010-2014 (INEGI). Por ello este eje hace referencia a la gestión de la seguridad en las vías y tiene las siguientes metas:



1. **Mejorar la capacitación de los aspirantes a obtener la licencia de conducir tipo A:** el PISVI prevé la modificación del procedimiento de obtención de la licencia para incluir certificación de aptitudes teóricas, prácticas y médicas en el año 2021. Para dicho año, se prevé que el 100% de las nuevas licencias se otorguen bajo este nuevo esquema.
2. **Mejorar la educación vial en la etapa escolar:** 10% de los docentes y 50% de los alumnos de la CDMX recibirán educación vial para 2021.
3. **Coordinar y optimizar las campañas de concientización:** el Plan prevé la realización de una campaña sobre la importancia de los límites de velocidad, así como la capacitación de 700 personas al año sobre factores de riesgo en seguridad vial, así como la realización del 100% de las acciones de divulgación del Protocolo de Atención a Víctimas de Hechos de Tránsito.
4. **Mejorar la seguridad de los peatones:** a través de un programa específico, el Plan busca una reducción de 50% en las muertes y lesiones de peatones.
5. **Mejorar la seguridad de los ciclistas:** el PISVI busca una reducción de 50% en las muertes y lesiones de ciclistas.
6. **Mejorar la seguridad de los motociclistas:** el Plan contempla la realización de un programa específico para la seguridad de estos usuarios, reduciendo en 50% las muertes y lesiones en colisiones con motocicletas.



V. Respuesta tras los hechos de tránsito: Este apartado hace referencia a la atención que se proporciona a las víctimas de los hechos de tránsito en la CDMX, tanto inmediatamente como de manera posterior. Aquí desempeñan un papel importante los números para reporte de emergencias, los protocolos de actuación y rescate, los seguros, y la atención brindada tras un hecho de tránsito por los distintos actores involucrados. Las metas para este eje de acción son:

- 1. Coordinar la atención de hechos de tránsito por los servicios de emergencia:** se contempla la instalación de dispositivos GPS en todas las ambulancias de los servicios de emergencia, y un sistema de gestión en el centro de mando con el objetivo de reducir en 20% el tiempo promedio de atención a hechos de tránsito en 2018. Además, se prevé poner en operación 15 nuevas unidades médicas equipadas y con personal capacitado, también en 2018, así como la adopción del Protocolo de Actuación Policial para cobertura y respuesta de emergencias en la vía.
- 2. Incrementar la percepción positiva del sistema sanitario:** aumento de 15% en la percepción positiva de pacientes originados en un hecho de tránsito, mediante la implementación de un programa de refuerzo al sistema de atención a emergencias hospitalarias, en 2021.
- 3. Garantizar la atención médica a las víctimas de hechos de tránsito:** El programa busca implementar un programa para lograr el cumplimiento de la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil de 70 % de los vehículos, así como la creación de una Dirección de Atención a Víctimas de Hechos de Tránsito, con perspectiva 2021.

6. Lecciones aprendidas y recomendaciones



El proceso de construcción del PISVI arroja diversas lecciones aprendidas. La mayoría de estas sobre la importancia del desarrollo de políticas públicas de cara a la ciudadanía, donde a través de metodologías de colaboración entre gobierno y sociedad civil, con base en información confiable y mejores prácticas, se desarrolle una relación de confianza que permita la apropiación y retroalimentación mutua. En este sentido, una de las recomendaciones es que estos procesos de colaboración continúen y operen de forma permanente para el seguimiento y evaluación del programa.

Es importante notar el valor de contar con funcionarios públicos con conocimiento de los actores ciudadanos relevantes, así como la voluntad de incorporar a organizaciones especializadas y expertos en la materia, para sentar una base mínima de datos duros y mejores prácticas internacionales, que alimenten el proceso colaborativo. Asimismo, es de destacar la participación de organismos como el Laboratorio para la Ciudad, el cual fue clave para lograr la facilitación de un proceso más horizontal de desarrollo de política pública. Con base en esta experiencia, el PISVI es una muestra de la importancia de coordinación de las distintas agencias públicas a fin de lograr una meta común.





La coordinación con las diferentes áreas de la administración pública involucradas sin duda mostró los retos existentes en términos de diseño institucional. La fragmentación tanto de las competencias como de la información disponible en las diversas secretarías plantea un escenario que debe ser optimizado para lograr la implementación de las metas y acciones no solo del PISVI, sino de cualquier otro programa de gobierno.

Merece la pena retomar la importancia de comunicar de manera estratégica con base en información confiable y mejores prácticas internacionales. Si bien muchas de las acciones que se emprenderán durante la implementación del PISVI pueden ser impopulares o controversiales inicialmente, mensajes claros con información confiable y referencias globales ayudan a que la ciudadanía entienda el porqué de la política pública, alimentando la confianza en la autoridad. Al respecto, se recomienda que existan procesos de mejora de las estrategias de comunicación sobre la seguridad vial haciendo énfasis en la protección de lo más valioso con lo que contamos: nuestras vidas.

Finalmente, el proceso de construcción del PISVI muestra la relevancia de contar con datos e información confiable de las causas y efectos de los problemas de seguridad vial a fin de basar las estrategias, líneas de acción e intervenciones en evidencia sólida. La disponibilidad y calidad de información sobre los hechos de tránsito es fundamental para llevar a cabo un constante monitoreo y evaluación del PISVI para de esta forma convertirlo en un mecanismo exitoso para lograr calles más seguras en la CDMX.

7. Riesgos





Existen algunos riesgos en el horizonte que es importante tomar en consideración con el objetivo de garantizar que la implementación del PISVI sea exitosa. El hecho de que el programa haya sido elaborado en la segunda mitad de la administración redujo el margen de implementación de la actual administración. Si bien se buscó que el programa fuera de mediano plazo, como lo indica el título publicado en la Gaceta Oficial, es de vital importancia que la próxima administración (2018-2024) priorice la seguridad vial en la agenda pública. Atender el problema de seguridad vial en la ciudad es fundamental para lograr entornos viales más seguros y preservar la vida en la CDMX, evitando los casi 15 mil hechos de tránsito y más de 800 defunciones que suceden por año (Salud, 2017). Contar con un programa con el respaldo social producto del diseño colaborativo, aumenta las posibilidades de que así sea.

La CDMX se ha fijado metas muy ambiciosas con el PISVI y la política de seguridad vial, por lo que su implementación plantea retos presupuestarios y operativos relevantes que implicará priorizar intervenciones con base en su costo y efectividad. Uno de los riesgos es que en los próximos años no se asignen los recursos necesarios para llevar a cabo las distintas líneas de acción del programa lo que dificultaría el cumplimiento de las diferentes estrategias del PISVI.

La politización de algunas de las acciones y metas más controversiales (como es el caso del sistema de foto multas) debe ser minimizada subrayando el grave problema de salud pública y seguridad que representan los hechos de tránsito, sus lesiones y defunciones. La disminución de velocidades, la implementación de foto multas o el cambio en el procedimiento para obtener la licencia de conducir han probado ser complejos, sin embargo, con base en la evidencia, resultan medidas efectivas y prioritarias. Por lo tanto, se deben hacer múltiples esfuerzos por comunicar su objetivo y relevancia, priorizando el contar con calles más seguras y cómo la política de seguridad vial a nivel local puede salvar vidas si se utilizan los mecanismos y herramientas adecuadas. Por ello, la implementación del PISVI debe diseminarse de manera estratégica enfatizando el problema público que atiende este plan, la falta de seguridad vial, y basando su desarrollo en las lecciones aprendidas sobre la generación de confianza entre gobierno y ciudadanos.

El seguimiento del cumplimiento de las metas es clave para el éxito de la agenda de seguridad vial trazada por el PISVI. Para esto, será de gran utilidad evaluar los resultados del plan mediante mecanismos transparentes, para que de esta forma se fomente una mayor rendición de cuentas en relación con los esfuerzos que lleva a cabo la autoridad para contar con entornos viales más seguros en la CDMX. Asimismo, será importante buscar que el PISVI sea retomado por los actores claves de la nueva administración a fin de dar continuidad a la política de seguridad vial en el próximo sexenio. Al respecto, el propio PISVI establece los mecanismos para su revisión y actualización. Por lo que las autoridades encargadas de este tema en el futuro tienen una herramienta poderosa que puede adaptarse a sus prioridades y estrategias, siempre y cuando se reconozca la importancia de atender los graves problemas de seguridad vial a los que se enfrenta la CDMX.



Referencias

Global Initiative for Child Health and Mobility, 2017. Speed Kills Children: Use the Vaccine. Disponible en: <https://www.childhealthinitiative.org/media/429589/speed-vaccine-booklet-lr-spreads.pdf>. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Gobierno de la Ciudad de México, 2014. Ley de Movilidad del Distrito Federal. Disponible en: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY%20DE%20MOVILIDAD.pdf>. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Gobierno de la Ciudad de México, 2015, Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Disponible en: http://www.ssp.df.gob.mx/reglamentodetransito/documentos/nuevo_reglamento_transito.pdf. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Gobierno de la Ciudad de México, 2015. Programa Pasos Seguros. Disponible en: <http://www.aep.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58e/669/8c1/58e6698c1f489315598567.pdf>. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Gobierno de la Ciudad de México, 2017. Programa de Mediano Plazo “Programa Integral de Seguridad Vial 2016-2018 para Ciudad de México.” Disponible en: http://labcd.mx/wp-content/uploads/2017/05/pisvi_gaceta.pdf. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. Visión Cero: Estrategia Integral de Seguridad Vial en las Ciudades. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/vision-cero2.pdf>. (Consultado el 15 de noviembre de 2017).

Laboratorio para la Ciudad, 2016. Sitio web “Defendamos Juntos el Pisvi” Disponible en: pisvi.mx. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Organización Mundial de la Salud, 2010. Plan Mundial para el Decenio de Acción de la Seguridad Vial 2011-2020. Disponible en: http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf?ua=1. (Consultado el 13 de noviembre de 2017).

Secretaría de Salud, 2017. Informe sobre la situación de la seguridad vial, México 2016. Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1VFwPRfgGiiBh1LGewyfsNliJHPkX9rkm/view>. (Consultado el 21 de agosto de 2018).