

# EL TRANSITO NACIONAL Y SU SINIESTRALIDAD

## Problemas y Propuestas Estratégicas al Nuevo Gobierno

### I - Política Nacional de Seguridad Vial y Planificación

#### Problema:

Desde el inicio del proceso de motorización nacional –1905-, ningún gobierno formuló una política sectorial de seguridad viaria ni, por ende, fijó metas, ni estrategias ni estructuró planes globales de contención. Esta es una de las causas que explica el crecimiento continuo e incontrolado de la siniestralidad y de sus desastrosas consecuencias socioeconómicas.

El histórico desinterés oficial en la seguridad vial incide negativamente incluso en la absoluta falta de calificación de Uruguay para obtener recursos de los organismos internacionales de crédito para la financiación de acciones correctivas.

**1ª Propuesta** – Dar cumplimiento a la Recomendación N° 3 de la Organización Mundial de la Salud en su *“Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismo Causados por el Tránsito”* del año 2004: **“Preparar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad vial”**

Por obvias razones, la estrategia y el plan deberían ser comunicados a la población por el propio Presidente de la República y su Gabinete a título de política nacional de estado de carácter prioritario. Esta manifestación de interés político superior se considera clave e indispensable para la sensibilización y la motivación de la sociedad.

**2ª Propuesta** – Dar los pasos necesarios para calificar a la República de acuerdo a las escalas de interés en la seguridad vial formuladas por los organismos internacionales de crédito.

## II - Aspectos Organizacionales, Jurídicos y Administrativos

### Problema:

Existen unos 26 organismos nacionales y departamentales poseedores de competencias sobre el tránsito las cuales no están legalmente definidas, lo cual implica atomización, incoherencia, contradicción y superposición sin unidad de responsabilidad correlativa.

Tal situación es generada, entre otros factores, por la irracional coexistencia de 20 reglamentos de tránsito diferentes pero todos simultáneamente vigentes, 19 de carácter departamental y 1 nacional.

**1ª Propuesta** – Dar cumplimiento a la Recomendación N° 1 de la Organización Mundial de la Salud del informe antes citado, la cual expresa: ***“Designar un organismo coordinador en la administración pública para orientar las actividades nacionales en materia de seguridad vial”***

A tal efecto debe crearse -mediante ley- un **Consejo Nacional de Seguridad Vial –CONASEV- directamente dependiente de la Presidencia de la República** que centralice, con la correlativa responsabilidad funcional, los cometidos de identificar los problemas, realizar estudios, establecer metas, políticas y estrategias, coordinarlas y ejecutarlas, redactar anteproyectos de leyes y decretos y formular directivas generales de seguridad vial. Este órgano se inspira directamente en los eficaces modelos de la DGT de España, el CONASET de Chile y el CONTRAN de Brasil.

El mismo debe ser presidido por un **Director Nacional de Seguridad Vial**, representante de la Presidencia de la República y designado por esta, con la función de ejecutar los planes y políticas del CONATSEV.

El órgano, además del Director Nacional que lo encabezará, estará conformado con delegados de los Ministerios del Interior, Salud Pública, Transporte y Obras Públicas, Defensa Nacional, Educación y Cultura y Congreso de Intendentes, todos los cuales serán responsables en lo político-administrativo.

Es fundamental incluir en su órbita diversas Cámaras Temáticas permanentes –e incluso ad hoc- para asesorar al Director Nacional y al Consejo, generar investigaciones y propuestas en las diferentes áreas – prevención, salud, rehabilitación, educación vial, infraestructura, legislación, etc-, las cuales deben estar compuestas por representantes de otros organismos públicos y de organizaciones privadas vinculadas como BSE, CODICEN, SMU-FEMI, Sistema Nacional de Emergencias, Intendencias individuales y ONG´s dedicadas a prevención, formación, educación, etc.

Deben otorgarse por la ley al organismo las potestades y responsabilidades necesarias para cumplir la Recomendación N° 5 del mencionado informe: ***“Aplicar medidas concretas para prevenir los choques en la vía pública, reducir al mínimo los traumatismos y sus consecuencias y evaluar las repercusiones de estas medidas”***

**2ª Propuesta** - Promulgación de un **Código Nacional de Circulación Vial en carácter de norma reguladora única del tránsito vial de la República.**

Existe un anteproyecto orgánico e integral elaborado en la órbita de la actual Comisión Nacional de Prevención y Control de Accidentes de Tránsito que contempla todos los aspectos del fenómeno, v. gr., licencia única, requisitos de capacidad psicofísica para la licencia, exámenes de conducción, infracciones, delitos de tránsito, sanciones y actos registrables.

Cabe destacar que, **por si solo, este instrumento legal solucionaría una importante cantidad de graves problemas que inciden directa y crónicamente sobre los índices nacionales de siniestralidad.**

Es importante señalar, que el éxito de esta 2ª Propuesta estará supeditado a la concreción de la 1ª Propuesta, ya que el cumplimiento, control y la fiscalización de esta debe ser coherente, homogéneo e igualitario en todo el país.

**3ª Propuesta** - Puesta en funcionamiento del **Registro Único de Conductores, Vehículos, Infractores e Infracciones (RUCVII)** creado por la Ley N° 16.585, cuya infraestructura informática ya se encuentra en condiciones operativas con la información cargada de 13 departamentos.

Debe señalarse que **este fundamental mecanismo de organización y contralor no puede funcionar si no se establece la estructura jurídica reguladora constituida por el Código Nacional de Circulación Vial.**

Por obvias razones, el RUCVII debe estar ubicado en la esfera del CONATRAM, lo que implica extraerlo de la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas donde se encuentra de acuerdo al art. 18 de la Ley N° 16.585.

**4ª Propuesta** – Dar cumplimiento a la Recomendación N° 2 de la Organización Mundial de la Salud en el *“Informe Mundial”* citado que reza: ***“Evaluar el problema, las políticas y el marco institucional relativos a los traumatismos causados por el tránsito, así como la capacidad de prevención en la materia en el país”***

A tal efecto, es necesario fortalecer, mejorar y extender el **Sistema de Información de Siniestros de Tránsito** establecido recientemente por acuerdo entre el Banco de Seguros del Estado, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud Pública. Se trata del instrumento de diagnóstico fundamental e imprescindible para el diseño de políticas y estrategias.

Sin perjuicio de sus demás funciones, este Sistema de Información debe estar organizado y jerarquizado para operar simultáneamente como **sub-Sistema de Vigilancia Epidemiológica** específico para esta enfermedad orientado hacia el imprescindible control de calidad y que posibilite la evaluación en tiempo real de la incidencia, prevalencia y morbi-mortalidad por esta causa y, a su vez, que posibilite el desarrollo de Planes de Prevención en forma coordinada con el CONASEV. Este aspecto sigue la tendencia europea de los Observatorios de la Seguridad Vial, como los que poseen Francia y España.

Debido a la importancia fundamental de estas funciones múltiples, es conveniente encuadrarlo institucionalmente dentro del CONASEV a crearse.

**5ª Propuesta** – Creación de una **Policía Nacional del Tránsito** en carácter de órgano nacional centralizado de ejecución del Código Nacional de Circulación Vial y de las políticas y estrategias de seguridad dispuestas por el Poder Ejecutivo y por el CONASEV para todas las vías del territorio nacional.

Debe ser un cuerpo seleccionado, de alta calificación técnico-profesional y sujeto a un proceso de educación continua para asegurar su competencia, incorruptibilidad y credibilidad ante el público.

### **III – Recursos para la financiación de la seguridad vial**

#### **Problema:**

Actualmente, a nivel nacional prácticamente no hay inversiones en seguridad vial propiamente dicha ni fuentes de financiación estables, lo cual es una consecuencia de la ausencia histórica de políticas y planes en la materia.

**1ª Propuesta** – Dar cumplimiento a la Recomendación N° 4 de la Organización Mundial de la Salud que expresa: **“Asignar recursos financieros y humanos para tratar el problema”**

Sin perjuicio de los recursos presupuestales que puedan adjudicarse, es fundamental crear un **Fondo Nacional de la Seguridad Vial** (aproximadamente similar al que existe en Colombia) para financiar las actividades del CONASEV, la educación vial, el sistema nacional de señalización y estudios e investigaciones sobre la materia. El mismo debe ser gestionado y administrado por dicho organismo.

Los recursos ordinarios posibles podrían provenir p. ej., de pequeños porcentajes de participación sobre las multas de tránsito, la expedición de licencias y renovaciones, así como sobretasas sobre los peajes y las primas de los seguros de automotores y un limitado impuesto adicional a la adquisición de vehículos nuevos, p. ej. 0,5 % .

**2ª Propuesta** – Gestionar las numerosas líneas de créditos “blandos” o “sin retorno” para seguridad vial que otorgan el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y varios fondos nacionales para países en vías de desarrollo (AECI, SIDA, COSUDE, etc) con el objeto de financiar actividades de seguridad vial prioritarias, en especial **un primer estudio nacional del perfil de la siniestralidad y de sus costos socioeconómicos**.

Para dar cumplimiento a esta propuesta es necesario calificar al Uruguay conforme a los parámetros exigidos por dichos organismos, lo cual implica la realización de otras propuestas aquí formuladas.

### **IV – Capacitación técnica**

#### **Problema:**

Uno de los problemas mas serios en materia vial es la falta y la desactualización de conocimientos especializados en prácticamente todas las áreas de las disciplinas convergentes de la seguridad, lo cual incluso se

registra en las propias esferas universitarias, p. ej., no existen en el país ni el post-grado de Ingeniería de Tránsito ni el de Medicina del Tránsito.

**Propuesta Única** – Dar cumplimiento a la Recomendación N° 6 de la Organización Mundial de la Salud: ***”Apoyar el desarrollo de capacidad nacional y el fomento de la cooperación internacional”***

En el plano nacional, recurrir a la capacidad y experiencia de las instituciones dedicadas a la materia vial mediante facilidades, contrataciones y financiación de proyectos de investigación, formación técnica y educación vial.

En el plano internacional, negociar convenios-marco para la transferencia de conocimientos especializados con instituciones nacionales, extranjeras e internacionales de referencia en materia de seguridad vial y Medicina del Tránsito, v. gr. Dirección General de Tráfico de España, Associação Brasileira de Acidentes é Medicina de Tráfego, Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, ISEV de Argentina, CONASET de Chile y La Prevention Routière Internationale según las recomendaciones formuladas por el Primer Congreso Uruguayo de Seguridad Vial y Medicina de Tránsito celebrado en Montevideo los días 22 al 24 de abril del 2004.

## **V – Prevención, Asistencia y Rehabilitación de las víctimas**

### **Problema:**

Existen en esta área, en principio, dos serios problemas a resolver en el corto plazo, a saber:

a- una casi nula respuesta preventivo-asistencial coordinada y unificada que permita obtener los mejores resultados en términos de incidencia sobre la morbimortalidad;

b- un total divorcio entre Prevención y Asistencia; no existen acciones preventivas encaradas orgánicamente desde el cuerpo médico nacional y sanitario, a pesar de los continuos esfuerzos de instituciones y personalidades que han alertado sobre estos aspectos. La articulación en un Sistema Integrado permitirá establecer las normas preventivas y asistenciales, protocolizadas y sistemáticas para la lucha contra este flagelo. La coordinación de los actuales recursos tanto pre-hospitalarios como hospitalarios integrado a este Sistema garantizará una asistencia igualitaria, accesible y universal.

**1ª Propuesta** – **Transformar el actual Sistema Nacional de Emergencias Sanitarias (Decreto N° 261/994) en un instrumento ejecutivo y de coordinación** cuyo desarrollo inicial corresponderá no sólo a su actual desempeño en situaciones de desastres naturales sino también a la prevención, asistencia y rehabilitación de las lesiones no intencionales ocasionadas por los siniestros de tránsito.

**2ª Propuesta** – Dicho Sistema Nacional de Emergencias (SNE) debe contar con una adecuada asignación de recursos que permita la regionalización preventivo–asistencial con la creación de un **Centro Nacional de Trauma** para

la atención altamente especializada de los politraumatizados graves secundaria a los agentes causales de esta enfermedad.

Dicho Centro se constituirá en el eje del Sistema de Emergencias y desarrollará los planes preventivos y de extensión a la comunidad en coordinación con el CONASEV.

## **VI - Infraestructura vial y puntos negros de siniestralidad**

### **Problema:**

El espacio vial del país se reduce relativa y continuamente por el progresivo aumento del parque automotor, pero lo más grave es la inadecuación técnica de la infraestructura disponible con las prestaciones efectivas de las unidades modernas. A ello se adicionan trazados erróneos, curvas ciegas, puentes angostos, pavimentos deslizantes, obstáculos visuales y otros factores que generan numerosos “puntos negros” (v. gr.. accesos de Ruta 1 y cruces de las Rutas 8-11 y 5-48). La tremenda eficacia siniestral permanente de este factor suele ser atribuida –errónea o interesadamente- al mal comportamiento vial de los usuarios.

**1ª Propuesta** - Con el fin de detectar las concentraciones anormales de siniestros, practicar el **mapeo sistemático, permanente y exacto de la siniestralidad urbana, suburbana y rural** con la finalidad de disponer las intervenciones holísticas de ingeniería necesarias para neutralizarlas.

La principal fuente información para esta tarea crítica de diagnóstico debe ser generada por el Sistema de Información de Siniestros de Tránsito.

Un precedente válido de esta propuesta es el Anuario de Accidentes de Tránsito 2003 elaborado y publicado por la Dirección Nacional de Policía Caminera.

**2ª Propuesta** – Difundir y profundizar los conceptos, las técnicas y los procedimientos de las disciplinas de la Accidentología Vial, de la Auditoria de Seguridad Vial y de la llamada Ingeniería de Bajo Costo (por oposición a la costosísima e irracional mega-ingeniería que originó las concesiones privadas) y aplicarlos efectivamente a la **identificación y supresión sistemática de los puntos negros de siniestralidad** urbanos, suburbanos y rurales.

## **VII – Bases para un sistema nacional de educación vial**

### **Problema:**

La total ausencia de una cultura de la seguridad vial en la sociedad constituye, probablemente, la primera causa del negativo estado de cosas actual. La educación en cuanto instrumento de generación de dicha cultura es actualmente imposible por la escasez de formadores, salvo los programas desarrollados por una ONG en particular en el ámbito de los Consejos de Enseñanza Primaria y Secundaria, Ministerio de Educación y Cultura y Dirección Nacional de Policía Caminera, no existen instancias estables para la

capacitación de educadores viales que garanticen ni la extensión ni la sostenibilidad.

**1ª Propuesta** - Formular, a título de política de estado, la **declaración del interés prioritario del Gobierno en la promoción, el estímulo y el desarrollo de la educación vial** a partir de la edad preescolar, sea por vía directa o transversal y en todos los niveles formales y no formales, incluídas las empresas públicas y privadas y las instituciones sociales y deportivas.

Eventualmente debería promulgarse una ley de obligatoriedad, cuyo precedente se encuentra en los arts. 545, 546 y 547 de la Ley de Presupuesto Nacional 2000-2005 aprobados por ambas Cámaras, pero vetados por el Poder Ejecutivo.

**2ª Propuesta** – Con participación nacional y extranjera calificada y especializada implementar planes para la formación de formadores, animadores, monitores de pista e instructores viales.

**3ª Propuesta** – Estimular y promover en todo el territorio nacional la creación de **pistas pedagógicas de uso colectivo y compartido** para la formación vial.

## **VIII – Bases para la participación comunitaria en la seguridad vial**

### **Problema:**

Ningún problema social y menos aún de la magnitud que tiene esta problemática, se soluciona a espaldas de la Comunidad. Paradójicamente en nuestro país, por la falta de un marco legal adecuado, el papel de aquella está forzosamente limitado a manifestar su impotencia y a reclamar soluciones una vez que las muertes y discapacidades se han producido. **Es vitalmente imperativo invertir la lamentable actitud dominante de esperar a que ocurra la tragedia para implementar las medidas preventivas que la hubieran evitado.**

**1ª Propuesta** – Extender, profundizar, apoyar e incentivar a las actuales **Comisiones Departamentales de Seguridad Vial**. Coordinar las acciones y propuestas locales y regionales a través del CONASEV y el SNE.

**2ª Propuesta** - Dotar a dicha participación comunitaria de una capacitación multiinstitucional y multidisciplinaria dentro del futuro Programa Nacional de Seguridad Vial para posibilitar el establecimiento de las bases de una **Red Departamental de Emergencias coordinada con el SNE**, con amplia inserción comunitaria en sus aspectos preventivos a través de la formación técnica de **Rescatistas y Observadores Comunitarios**.

Esta propuesta se inspira en los Sistemas Locales de Salud y en los conceptos de atención primaria de salud tal cual se han desarrollado en varios países del Cono Sur siendo ésta también una recomendación de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud y coincidentes con el nuevo Plan de Salud Continental.

## **IX – Seguro obligatorio de responsabilidad civil automovilística**

### **Problema:**

La siniestralidad vial tiene un tremendo impacto en el plano social, familiar y laboral pudiendo afirmarse que ha generado –y seguirá generando– un importante sub-sector de marginalidad extrema. La única respuesta de la estructura nacional de previsión social es un régimen pensionario reservado para los casos de incapacidad absoluta que se caracteriza por el monto ridículamente insuficiente de las prestaciones.

En este aspecto Uruguay es uno de los pocos países del mundo y el único de Latinoamérica que no tiene una ley de seguro la obligatorio de responsabilidad civil concebido como mecanismo de atenuación de las consecuencias socioeconómicas del siniestro de tránsito.

**Propuesta Única:** Establecer mediante la correspondiente ley un sistema nacional de seguro obligatorio bajo los principios de universalidad, cobertura adecuada y reparación integral con la garantía de que: ***“Quien no está asegurado, no circula”***.

El sistema debe contener un fondo especial para cubrir los siniestros en los que no es posible identificar al victimario por su fuga u otra causa.

+++++