

Carlos Tabasso por el Instituto de Formación Vial del Uruguay

EL TRÁNSITO NACIONAL DIAGNÓSTICO Y SUGERENCIAS PARA LA ACCIÓN

Ponencia presentada en el “**XV Congreso Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Medio Ambiente y Comunidad**” organizado por **A.U.S.P.A.** Asociación Uruguaya para la Prevención de Accidentes – 9 al 13 de octubre del 2000

1 – Prevenciones preliminares

A esta altura de la evolución histórica, el tránsito terrestre nacional requiere un diagnóstico multidisciplinario como el que se concretó en el famoso “Libro Blanco” francés que, desde 1988, tanta influencia ejerció a través de sus sucesivas versiones y que hoy continúa reelaborándose.

Lo que quiere decirse es que lo verdaderamente necesario para un abordaje serio es un inventario objetivo y puntual de la problemática con la simétrica sugerencia de las estrategias, políticas y medidas prácticas para comenzar las soluciones.

Tal era el propósito inicial de esta intervención, pero, en virtud de la brevedad del tiempo disponible determinada por la amplia concurrencia de este calificado foro, no hubo mas alternativa que limitar el aporte a algunas áreas seleccionadas por su especial criticidad. Por lo tanto, debe tenerse presente que este es un trabajo necesariamente incompleto y, en cierta forma, también apresurado.

La segunda advertencia radica en que la estructuración de esta ponencia supuso enfrentar una dificultad importante: la falta de datos, pues no hay información centralizada sobre el tránsito nacional y, de hecho, nunca la hubo. Esto requiere una explicación: existen órganos que recogen y elaboran información oficial de buena calidad, pero limitan la recolección a sus propios fines institucionales, de manera que es unívoca y parcial, lo cual hace imposible cruzarla y compararla. Así ocurre con las estadísticas de los Ministerios de Salud Pública, Interior y Transporte y Obras Públicas y del Banco de Seguros del Estado. Debido a esta carencia la única opción fue apoyarse en datos incompletos y, en lo demás, recurrir a la experiencia, lo cual está plenamente autorizado por dos motivos: uno: porque, de un modo u otro, todos los componentes de esta sociedad son pacientes directos de la patología, y, dos: por la intrínseca validez del conocimiento empírico como base del inicio de una interpretación sistemática.

Por último, para comprender las soluciones que se sugieren, debe tenerse presente que la filosofía básica de cualquier emprendimiento posible en materia de seguridad vial debe reunir tres propiedades inseparables:

- Debe ser **estratégico**, pues ninguna política o acción de seguridad vial puede ser correctamente implementada adoptando enfoques ad hoc
- Debe ser **sinérgico**, porque las diversas dimensiones de la circulación y de su seguridad determinan que la cooperación técnico-científica sea esencial en su campo.
- Debe ser **orgánico**, pues un cuadro de trabajo racional y técnico y una organización sólida constituyen los fundamentos ineludibles del éxito de los esfuerzos

2 – Esbozo de la problemática nacional

Con escaso retraso con relación al ritmo de la pauta de crecimiento mundial, el fenómeno de la motorización -iniciado a fines de los 20- ha permeado completamente la estructura de la sociedad uruguaya. Desde los 60, la curva tiende a la vertical, pues todos los estratos económicos -salvo los propiamente marginales- terminan accediendo debido al proceso cada vez más veloz del descarte del “*auto usado*” el cual, una vez vendido por el primer propietario, entra en un circuito capilar de depreciación en cada cambio de mano en dirección descendente hacia la base de la pirámide de ingresos.

Actualmente, con relación a una población de 3.200.000 habitantes, el parque automotor actual de aproximadamente 600.000 vehículos representa una relación de más de 1 por cada 5 personas, lo que permite predecir que en un plazo de 10 a 20 años, virtualmente todo adulto uruguayo se trasladará mediante un transporte motorizado personal.

Lo preocupante es que bajo las condicionantes actuales bien puede decirse que el fenómeno se maneja por sí solo, pues no existen ni políticas globales, ni educación organizada, ni se está en curso ninguna acción orgánica de seguridad vial de gran alcance. De aquí que, en cuanto el tránsito no es autorregulado por una ley natural como la de mercado, la tasa de siniestralidad tiende a un alza constante. Si el año pasado hubieron unos 700 muertos estimados, entonces alcanzó a 218 por millón lo cual, comparativamente, es totalmente excesivo sobre el máximo de 100 a 150 considerado por otras sociedades como el último límite tolerable. De la cantidad de discapacitados vitalicios no puede hablarse, pues no se tiene idea.

El puro costo económico del estado de cosas, también en 1999, alcanzó oficialmente a U\$S 927.000.000, el 4,5 % del PBI, una cifra insostenible para una economía sumamente sensible a elementos de crisis endógenos y exógenos.

Los tremendos costos sociales nunca se han evaluado, pero es seguro que incluyen la propia estabilidad de la estructura y del orden social, pues ya es verificable empíricamente la existencia de un amplio sub-sector de

marginalidad extrema generado directamente por el siniestro de tránsito. Por lo demás, este fenómeno crecerá por la permanente acumulación de víctimas directas e indirectas.

Empero, ninguna de las cinco o seis generaciones uruguayas que pasaron en el cuasi-siglo corrido desde el arribo del primer vehículo automóvil a este país en 1905 dio una respuesta clara, firme y sustentable a este genuino proceso destructivo.

Justamente, procurando abrir el camino, se analizarán los principales aspectos del fenómeno tal como es hoy en cualquier calle o ruta de este país.

3 – La ausencia de políticas nacionales de seguridad vial

Históricamente nunca se ha formulado una política de estado de seguridad en el tránsito, malgrado que se trata de un auténtico problema prioritario de orden público, salud pública y seguridad nacional. Incluso, no es exagerado decir que el factor político de la actividad de estar y transitar en la vía es una cuestión moral pues, como pocos, refleja el grado de importancia que la conciencia de una sociedad adjudica a la vida de su gente. Es mas, hasta hoy ningún partido político, ni siquiera a título puramente demagógico, ha incluido el tema en su plataforma o programa.

Por lo demás, es axiomático que, sin una voluntad política y técnica expresada por el Estado en su papel de organización máxima de la Comunidad enunciando objetivos claros, racionales, coherentes y creíbles y las estrategias para lograrlos, cualquier esfuerzo está destinado a disgregarse y fracasar.

En lo relativo a la implementación, es experiencia mundial que cualquier política en este campo tiene necesariamente que comprometer en forma activa y firme a los usuarios, pues la seguridad vial no se logra con medidas tomadas exclusivamente “desde arriba”, sino y en la medida que ellas sean aceptadas por el destinatario final, que es quien en definitiva las ignorará, las burlará o las cumplirá.

Solución sugerida:

Entendiendo que la reacción puede legítimamente iniciarse por los afectados actuales y potenciales, las organizaciones educativas, empresariales, de salud, de usuarios y de víctimas existentes –algunas de las cuales son sumamente representativas e influyentes- deben incidir sistemáticamente sobre las autoridades estatales mayores induciéndolas a establecer una política nacional de seguridad vial mínima que abarque todos los planos de la problemática para que se constituya el marco de referencia de las acciones concretas.

Es básico incluir el compromiso efectivo de que las instituciones intermedias tomen parte protagónica en las soluciones que se arbitren, tanto en

la planeación de las medidas concretas como en su ejecución. Un modelo válido y posible es el famoso y multitudinario “Pacto Social” que en 1994 marcó el comienzo de la reforma profunda del sistema de seguridad vial de España.

4 – La infraestructura viaria

En el aspecto propiamente vial, la progresión de la motorización doméstica presenta algunas facetas sumamente problemáticas:

a) Al incremento de la demanda de uso del parque automotor que se incorpora se corresponde la disminución relativa del espacio público por ser este de naturaleza fija, y, por ende, de oferta poco menos que invariable. En otras palabras, a mas vehículos, menos espacio útil y menos seguridad en la circulación.

b) La evolución tecnológica, la baja general de precios y la encarnizada competencia comercial han impulsado un veloz aumento absoluto de la relación velocidad-potencia del automotor en términos que casi duplican la correspondiente a la década del 50, llevando las velocidades medias posibles de 50-80 Km/h a 80-150 Km/h. Este salto incide vectorialmente sobre los índices de siniestralidad, especialmente en lo relativo a la gravedad de sus resultados personales, o sea, mas muertos y mas heridos con grandes secuelas disminutorias definitivas e irreversibles.

c) Dicho fenómeno de retroceso relativo del espacio de circulación no se ha acompañado por el crecimiento cuali-cuantitativo paralelo de las redes viales, especialmente en el aspecto funcional-asegurativo, lo que las vuelve incongruentes con la tecnología automotriz actual y con las importantes densidades medias de los flujos. P. ej., la última gran ruta, la 26, se construyó en los 60 y no existe en el país ninguna autopista propiamente dicha ni vía rápida capaz de soportar las velocidades de crucero reales que desarrolla el usuario. De aquí que, en vías proyectadas bajo parámetros técnicos perimidos para la realidad vigente, ya se estén verificando saturaciones crónicas casi insolubles.

d) Como elemento de disfuncionalidad de mediano plazo se adiciona el acceso de Uruguay al proceso de integración regional, su papel geopolítico de territorio de enlace entre las dos economías mayores del sub-continente y su carácter de puerto de la Cuenca Platense, lo cual sugiere objetivamente un considerable incremento del tránsito pesado internacional con el consiguiente riesgo y complicación en virtud de la inaptitud de las red viaria existente.

A estos pesados problemas estructurales se le superponen otros que si se podrían solucionar con relativa facilidad:

a) Diseño vial muchas veces erróneo y falta de dispositivos de seguridad adecuados, p. ej., peraltes invertidos, curvas verticales y horizontales ciegas, cruces invisibles, falta de banquetas y obstáculos visuales de todo género

escondiendo puntos críticos (incluso publicidad generadora de ingresos fiscales). Viceversa, se ha vuelto notorio el abuso de los resaltos reductores de velocidad e incluso en alguna ruta apareció la mas peligrosa especie de su opuesto, el badén. La consecuencia es la abundancia de “*puntos negros*” de siniestralidad con patrón típico reiterado, lo que indica fallas profundas que no dependen de la conducta del usuario o que se conjugan con la misma cuyo ejemplo por antonomasia es el mortífero cruce de las Rutas 8 y 11. También cabe citar a título de paradigma el tramo de accesos de Ruta 1 a la Capital, una verdadera carretera abierta con régimen de velocidad máxima legal absoluta que atraviesa el corazón de un conglomerado urbano de altísima densidad poblacional no estructurado técnicamente como travesía, donde incluso se abrieron y acondicionaron especialmente entradas en los guarda-railes para facilitar el cruce peatonal pero sin señalización alguna que lo advierta al tránsito motorizado; decenas de atropellos fatales por año constituyen el precio de la irracionalidad de tal verdadera contra-ingeniería.

b) Una señalización en general problemática porque: o sobrecarga la percepción del usuario por excesiva, o es inadecuada para las necesidades objetivas, o es incorrecta incluso semiológicamente debido a que se emplean signos que oficialmente no existen, o falta absolutamente donde es inexcusable. Un estudio reciente de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas concluyó en que de los 7.298 Km. de las rutas nacionales, el 49 % carece de señalización adecuada, lo cual significa una tasa de riesgo real incalculable.

c) El mal estado de conservación de los pavimentos, especialmente los deslizantes, aporta no poco al riesgo, sobre todo bajo condiciones climáticas de mal tiempo.

Las falencias reseñadas no son independientes entre si, sino que se entrelazan en una estructura dinámica, interactiva y retroalimentada, por lo cual es de colegirse que eventualmente se llegará a un nudo de crisis, pues la simple lógica económica lleva a descartar a priori la construcción de nuevas vías o la reforma total de las existentes

Solución sugerida:

La primera solución ya está en vigor y consiste en el régimen de concesión de rutas a empresas particulares para cubrir la falta de recursos del Estado. Pero es limitada en dos sentidos: uno, por la falta de interés privado en la explotación de las vías no rentables, y, dos, porque sería inconcebible concesionar todo el espacio público de circulación o, al menos, una parte sustancial del mismo.

De aquí que los numerosos problemas de la infraestructura vial no tengan mas alternativa de salida que la aplicación sistemática del concepto de la llamada “Ingeniería de Bajo Costo”, es decir, una micro-ingeniería que detecta y resuelve, con poco dinero y mucho ingenio, los factores concretos de

cada punto inseguro. Chile y España han probado con cifras dramáticas la tremenda eficacia del criterio y hasta el propio Parlamento Europeo lo recomienda en su Resolución sobre el Programa comunitario de seguridad vial 1997-2001.

Es este aspecto es justo señalar que la Dirección Nacional de Policía Caminera ha emprendido un serio programa sistemático de relevamiento, mapeo y análisis de los puntos negros existentes en las rutas cuyo valor será inestimable para emprender acciones de ingeniería correctiva.

5 – El régimen normativo

Es un absurdo que, en un país de 187.000 Km, una población de 3.200.000 de habitantes y un parque de unos 600.000 vehículos, coexistan 20 reglamentos de circulación independientes -uno nacional y 19 departamentales-, máxime cuando su organización política no es federal, sino, unitaria. A esto se agregan 26 organismos poseedores de competencias en materia de tránsito, pero ninguno al que pueda exigírsele responsabilidad.

Este caos organizacional representa la auténtica feudalización y atomización de una materia de relevancia nacional, lo que desemboca en insólitas aberraciones que no es posible enumerar aquí, salvo ,p. ej., que bajo el actual esquema un gobierno departamental podría cambiar unilateralmente la regla de circulación por la derecha -impuesta desde 1945- disponiendo que fuera por la izquierda como en algunos países anglosajones, y nadie podría decir nada porque el anti -sistema lo hace posible. Lo mismo cabe decir respecto a que la contumacia cuasi-criminal en la transgresividad quede totalmente oculta por la ausencia de un registro nacional de infractores.

Opuestamente, a pesar del descomunal fárrago y de los conflictos que implica, numerosos aspectos críticos de la seguridad vial carecen absolutamente de regulación jurídica, esto es, constituyen lagunas totales que no reconocen parangón en ningún ordenamiento contemporáneo: dos ejemplos notables los ponen la ausencia de la figura penal típica de conducción de automotores bajo influjo drogo-etílico y la inexistencia de la prohibición legal de emplear radioteléfonos (celulares) durante el manejo, a pesar de que ambas conductas constituyen mortales y archiconocidos vectores de calamidad.

Además, la hipertrófica acumulación normativa es virtualmente secreta porque desde hace décadas no existen ediciones oficiales de los reglamentos viarios. Esta falta hace imposible entender como los conductores rinden el fundamental examen teórico para obtener la licencia, lo que indica que aquí reside una parte sustancial del vector subjetivo de siniestralidad mas gravitante: la impericia conductiva originada en la ignorancia de las "*leyes del juego*", la cual, en los hechos, revela mayor eficacia destructiva que la negligencia y la imprudencia.

Por lo demás, la obsolescencia y pésima técnica legislativa de los cuerpos normativos en vigor constituye otra incongruencia y un obstáculo para el tránsito internacional generado por el proceso de integración al MERCOSUR. Ante esta nueva realidad, a diferencia de Uruguay, Argentina en 1994, Venezuela en 1996 y Brasil en 1997 se actualizaron radicalmente promulgando leyes o códigos de concepción moderna y omnicomprensiva.

Solución sugerida:

La única solución lógica es la promulgación de una normativa nacional tal como lo han hecho incluso naciones con estructura federal, o, dicho de otro modo, un código único de circulación, pues esta no es una cuestión local, sino nacional que, por añadidura, tiende cada vez mas a la internacionalización.. Por supuesto que debe reservarse un espacio propio para la resolución independiente pero coherente de los problemas locales.

Felizmente, este camino comenzó a transitarse pues, recogiendo una ponencia operativa aprobada unánimemente por el “1er. Encuentro Nacional de Accidentes de Tránsito” celebrado en 1999, la Comisión Nacional de Prevención y Control de Accidentes de Tránsito creó en su seno una Sub-Comisión que se encuentra abocada a redactar un anteproyecto de código consensuado con los Gobiernos Departamentales.

6 – Estructuras de administración y gestión

El aparato administrativo y de gestión del tránsito es el reflejo de la dispersión normativa, pues los diversos cometidos, funciones y potestades públicas referentes se reparten sin límites precisos -y se superponen- entre 19 Intendencias Municipales, 6 Ministerios y el Poder Judicial (a los que de hecho debe adicionarse el Banco de Seguros del Estado y las aseguradoras privadas por su condición de pagadores de los “platos rotos”).

El resultado es un océano de conflictos, reivindicaciones, criterios irreconciliables, contradicciones, empirismos y dispendio estéril de esfuerzos humanos y económicos, lo que constituye una falla insanable en materia de seguridad, pues en ella la claridad, la certeza y la uniformidad representan las condiciones ineludibles de la eficacia.

Como ejemplos ilevantables de la irracionalidad, cabe citar en primer término que en el contexto jurídico-organizativo vigente es posible ser titular, lícitamente, de 19 licencias de conducir válidas y simultáneas. Pero, mucho peor es que se ofrezcan por la prensa servicios para tramitar “libreta profesional en el día”, lo cual solo es concebible por la perversión intrínseca de un anti-sistema sin control ni garantía alguna.

Desde el punto de vista de los recursos humanos empleados, es notoria su falta de profesionalidad y su formación por lo general encarada al único

objetivo de la recaudación fiscal proveniente de la “*multa fácil*” omitiendo cualquier función relacionada con la seguridad misma.

Sobre estos aspectos la experiencia personal y social de cualquier ciudadano excusan de ahondar.

Soluciones sugeridas:

La primera medida organizativa básica es erigir una cúpula orgánica del mas alto nivel y técnicamente asistida con el cometido excluyente de establecer las políticas y estrategias generales del tránsito nacional. Esto es lo que han hecho Chile mediante su CONASET y Brasil con su CONTRAN, conformados ambos por los Ministros de gobierno con carteras vinculadas a los diversos aspectos de la circulación terrestre.

El complemento lógico es una organización operativa centralizada de alcance nacional que actúe como brazo ejecutor de las políticas trazadas por el órgano de cúpula. Cabe anotar que los recursos humanos y materiales para esto ya están disponibles, bastando organizarlos racionalmente.

En este sentido debe reconocerse que también el proceso se ha iniciado a través de la inminente concreción del “Registro Unico de Vehículos, Conductores e Infractores” el cual, indudablemente, está llamado a constituirse en la pieza maestra del sistema de información, administración y gestión. No obstante, debe advertirse que, pese a que se ha comenzado a implementar la infraestructura informática, todavía se carece de la imprescindible sustentación jurídica, la cual no puede ser otra que el antes mencionado código nacional de circulación vial.

El tercer elemento vital es la capacitación técnica propiamente profesional de los cuadros funcionales que actúan en los aspectos preventivos, disuasivos y sancionatorios del tránsito.

7 – Falta de fuentes de generación de una cultura vial nacional

La acumulación de un siglo de investigaciones multidisciplinarias y experiencias empíricas mundiales indican que, mas allá de la enseñanza de una técnica específica, la verdadera cuestión de seguridad radica en crear una cultura vial, es decir, generar visión, sensibilidad, conciencia y actitud referentes del acto de transitar y estar en la vía pública. El instrumento por antonomasia es, obviamente, la educación intencional, ya sea directa o transversal, formal o informal, pero también la presión osmótica del ambiente. Por lo demás, el concepto operativo clave es “educación continua” y de ninguna manera “campana publicitaria”, por cuanto esta es efímera, volátil y solo concebible como apoyo complementario de acciones concretas.

En dicho sentido, después de algunas notables experiencias realizadas en el pasado como las “Patrullas Escolares” del Ing. Primo Roda, puede decirse que

la única herramienta objetiva disponible para la generación de una cultura es la Ley N° 16.585 de setiembre de 1994 que, en sus artículos 12 y 13, dispuso la inclusión transversal de temas de seguridad vial en los programas primarios y secundarios lo cual, hasta hoy y a pesar de ser notoriamente insuficiente, nunca se ha implementado.

El panorama actual es de acciones individuales, aisladas e inconexas, bien que serias, como las desarrolladas por ciertas Intendencias, la Policía Caminera y algunos institutos de enseñanza privada, vg. Crandon y Liceo Latinoamericano que desenvuelven sus propios proyectos educativos.

Pero el problema es mucho mas profundo pues, aún cuando se decidiera ejecutivamente empezar ahora mismo la educación vial masiva en todos los niveles formales y no formales, sería totalmente imposible ponerlo en práctica, pues faltan la información, la doctrina pedagógica y, sobre todo, los formadores, los docentes capacitados integralmente para impartir una genuina educación para el tránsito.

En cuanto a la formación del conductor se trata de un tema tan crítico como complejo que, lamentablemente, se deja aquí soslayado por causa de la limitación del tiempo de esta exposición.

Soluciones sugeridas:

Es fundamental definir en primer término una doctrina pedagógica nacional sobre la seguridad vial, su didáctica. los canales por los que se transmitirá, los contenidos de los programas concretos y sus cronogramas, teniendo presente que no puede ser una acción aislada o a término, sino que debe ser continua, persistente y temporalmente ilimitada.

En segundo lugar, es críticamente necesario capacitar a un núcleo inicial suficiente de docentes en seguridad propiamente dichos, es decir, formar a los formadores. Dejando de lado una postura de falsa humildad, corresponde manifestar que este es el campo en que el Instituto de Formación Vial del Uruguay se propone cubrir, esto es, producir verdaderos multiplicadores educativos.

Este diagnóstico incompleto y apresurado tiene una conclusión lógicamente fatal: **la sociedad uruguaya necesita ya, en este mismo momento, medidas realistas de contención a la desgarrante endemia.** Y, como todos los hombres y mujeres aquí presentes formados en el concepto de seguridad lo saben, **si se quiere que sean eficaces deben ser interdisciplinarias, técnico-científicas, políticamente neutrales, sostenidas y sostenibles, pero mas que nada, hechas a la medida del hombre.**

+++++