

**INFORME ESPECIAL**

**SOBRE**

**SEGURIDAD VIAL EN ARGENTINA**

Defensor del Pueblo de la Nación  
2005

PRESENTACIÓN .....	I
PRÓLOGO .....	III
NOTA PRELIMINAR Y METODOLOGÍA .....	3
INTRODUCCIÓN. LA SEGURIDAD VIAL COMO DERECHO Y COMO DEBER .....	9
PARTE I.- LA SEGURIDAD VIAL: UN ENFOQUE DESDE LA SALUD Y LA JUSTICIA .....	13
PARTE I. A EL TÉRMINO ACCIDENTE: LA NECESIDAD DE SU REEMPLAZO.....	14
PARTE I. B LA SEGURIDAD EN EL TRÁNSITO ES UNA CUESTIÓN DE SALUD PÚBLICA: .....	19
PARTE I. C SINIESTRALIDAD Y EQUIDAD SOCIAL .....	25
PARTE II.- FACTORES DE INCIDENCIA DE LA SINIESTRALIDAD VIAL.....	29
PARTE II. A.- ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	29
II. A. 1) Interjurisdiccionalidad, concurrencia de facultades y unicidad normativa .....	29
II. A. 1. 1) INTERJURISDICCIONALIDAD .....	29
II. A. 1. 2) PROFUSIÓN NORMATIVA.....	31
II. A. 1. 3) COMPETENCIA. DISPERSIÓN DE AUTORIDADES.....	33
II. A. 1. 4) NECESIDAD DE FISCALIZAR, NECESIDAD DE COORDINAR .....	34
II. A. 1. 5 ) MAPA INSTITUCIONAL Y LEGAL .....	35
II. A. 2) Estadística, datos e información .....	42
II. A. 3) Una política de Estado en materia de seguridad vial .....	49
II. A. 3.1) EL PLAN ESTRATÉGICO .....	49
II. A. 3. 2) EDUCACIÓN VIAL .....	59
II. A. 3. 3) ASPECTOS RELATIVOS AL CONTROL.....	63
II. A. 3. 4) PROGRAMAS Y ACCIONES CONSTATADOS .....	79
II. A. 4) infraestructura y mapa de riesgo. ....	82
II. A. 4. 1) INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA.....	82
II. A. 4. 2) INFRAESTRUCTURA EN RUTAS Y CAMINOS.....	87
PARTE II. B.- LA CORRESPONSABILIDAD SOCIAL.....	92
II. B. 1 Peatones y conductores.....	92
II. B. 1. 1) EL SABER NORMATIVO Y EL DESAPEGO A LAS REGLAS.....	94
II. B. 1. 2) VIGENCIA DE LAS NORMAS Y DEBERES DEL ESTADO .....	96
II. B. 2 Sector privado. Su responsabilidad en materia vial.....	100
II. B. 2. 1) EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO E INTERURBANO .....	100
II. B. 2. 2) EMPRESAS AUTOMOTRICES.....	102
II. B. 2. 3) CONCESIONARIAS VIALES Y DE SERVICIOS FERROVIARIOS .....	104
II. B. 2. 3) EMPRESAS PUBLICITARIAS Y PUBLICITADAS.....	104
II. B. 2. 4) MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA .....	105
II. B. 2. 5) COMPAÑÍAS DE SEGUROS .....	105
II. B. 2. 6) EMPRESAS DE ENTRETENIMIENTOS.....	106
PARTE III. RESEÑA DE OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES.....	107
PARTE III. A OBSERVACIONES .....	107
PARTE III. B MEDIDAS Y ACCIONES PROPUESTAS.....	109



## **PRESENTACIÓN**

El Defensor del Pueblo de la Nación, catorce Organizaciones de la sociedad civil, la Organización Mundial de la Salud y distintas instituciones públicas han elaborado el presente informe que trata de los por qué de la siniestralidad vial y de sus consecuencias.

De por qué es una epidemia social violenta, no accidental, que no se origina ni en el azar ni tampoco en el error casual. Que es previsible y por lo tanto prevenible.

De por qué es una variante sutil de la inequidad social y de cómo el Estado a través de los años se ha transformado en uno de los principales responsables de las colisiones de vehículos a motor, demostrando que su incapacidad de acción deviene antes, de la "intoxicación burocrática" que lo paraliza que de la falta de instrumentos legales y presupuestarios para actuar.

De por qué la falta de reconocimiento de la sociedad de su propia y directa corresponsabilidad contribuye a negar y aumentar esta suerte de inmolación social que permite estimar que en la próxima década Argentina seguirá ubicada entre los países con alta incidencia de muertes por hechos del tránsito.

Finalmente, se presentan propuestas concretas para abordar soluciones posibles e inmediatas y también otras a largo plazo.



## **PRÓLOGO**

Durante décadas diversas organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, organismos públicos y entidades internacionales como la Organización Mundial de la Salud, han elaborado numerosos informes, análisis y conclusiones sobre esta materia. Pocos temas hay, en el mundo actual, sobre los que se haya trabajado tanto.

Sin embargo, tristemente ése es el mayor síntoma de la verdadera gravedad del problema: Pese a todo lo dicho es poco lo hecho.

El estudio que aquí se presenta, los resultados obtenidos y las sugerencias efectuadas son producto del trabajo mancomunado de todos los participantes del presente documento que han estimado necesaria su realización para que sea ahora la voz de una Institución del Estado Argentino, en este caso el Defensor del Pueblo de la Nación, la que a través de los mecanismos institucionales adecuados, recomiende para que sean las autoridades nacionales, provinciales y municipales las que provean las medidas necesarias para resolver los graves y disvaliosos resultados de este flagelo social.

El tránsito en Argentina, mirado desde la perspectiva de la siniestralidad, por su compleja y masiva recurrencia tiene consecuencias directas o primarias e indirectas o secundarias que afectan gravemente a la población. Entre las primeras: los muertos, los lesionados y las pérdidas materiales; entre las segundas: la destrucción de familias, las secuelas físicas y psicológicas, la alteración del plan de vida, la pérdida de años/vida entre muchas otras.

Piénsese: si promediamos las estadísticas oficiales y no oficiales estamos en condiciones de afirmar que en Argentina mueren entre 27 y 33 personas por día a causa de los siniestros del tránsito.

De tal modo y justamente por esas características es que se trata de una verdadera epidemia social que debe ubicarlas en un lugar preponderante de la agenda pública estatal y social.

Conceptualmente es posible afirmar que el erróneamente denominado "accidente de tránsito" constituye una singular y aguda forma de la violencia que altera gravemente la vida de las personas, la tranquilidad de las comunidades y la libertad de los individuos, afectando, por lo tanto, el derecho a gozar plenamente de la existencia.

Y esta epidemia social tiene también connotaciones de inequidad social porque como bien dice la OMS: “Los estudios realizados demuestran que las Colisiones de Vehículos a Motor tienen un impacto desproporcionado en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad”

Así, a modo ejemplificativo, tal como se expresara en el informe, es posible describir alguna de las muchísimas manifestaciones visibles que demuestran lo dicho: el 60% de las personas mayores de 65 años que sufren algún tipo de arrollamiento por un vehículo que circula a mediana velocidad fallece como consecuencia del impacto; la falta de previsión (rampas de paso adecuadas, tiempo de espera en los cruces o bocacalles, reparación a tiempo del pavimento, etc.) hace que grupos vulnerables como las personas con capacidades diferentes o de la tercera edad estén más expuestas a sufrir las consecuencias de una CVM; las colisiones de vehículos a motor con lesionados y daños materiales generalmente provoca la suspensión por un tiempo determinado de las actividades laborales de quien lo ha sufrido, afectando los ingresos familiares y también la vida cotidiana.

Y esta realidad que voy describiendo, se ve notoriamente agravada por la situación de fragmentación jurisdiccional, normativa y de aplicación de los controles del Estado.

La falta de una política estatal unificada en materia vial contribuye a una verdadera dilución de sus propias e indelegables responsabilidades. Por ejemplo, puedo citar la respuesta que un organismo público con competencia específica en la materia nos brindara ante nuestra consulta sobre los índices estadísticos actualizados que normalmente debería poseer: *“...existe en el área estadísticas de accidentología vial en Argentina (...) el informe estadístico no contempla cantidad de niños y adolescentes muertos en el total de accidentes viales, no contempla el valor estimado de bienes materiales perdidos en accidentes de tránsito, no contempla los accidentes viales, que de acuerdo a los promedios, resultan más frecuentes, no contempla los factores causales, que de acuerdo a los promedios, tienen mayor incidencia en la producción de accidentes viales...”* ¿Puede un organismo que da esta respuesta establecer presupuestos mínimos de prevención de la siniestralidad y contribuir con aportes valiosos a la política de ordenamiento vial? La respuesta va de suyo. Cada uno de los entes oficiales requeridos sobre este tema, brindaron información propia que a la postre resultó contradictoria si se hacía la comparación entre unos y otros; entonces es posible

afirmar que la característica principal del sistema argentino en lo referido a la sistematización estadística es el vacío informativo.

Y a la carencia de una definida política estatal en la materia debe agregarse que la sociedad pareciera haber quedado gobernada por su propia y pasiva irresponsabilidad.

Decimos en el informe que representados y representantes somos partícipes de la elusión colectiva. La forma de conducir y conducirnos en la vía pública muestra un comportamiento donde cada uno pierde y donde todos perdemos, donde la conducta individual juega al rompecabezas del suicidio colectivo. Es extraño pero nuestro comportamiento, el de peatones y conductores, no se ajusta a reglas legales pero tampoco a las reglas de la lógica. La investigación realizada me permitió comprobar la certeza de lo expuesto por Carlos Nino cuando hablando de la manera de conducir que tenemos los argentinos definió a la misma como una especie de “anomia boba” por la que la interacción del grupo atenta directa y conscientemente contra el interés de todos.

Por eso, es mucho lo que se puede exigir de los gobiernos pero de nada servirá su accionar si la racionalidad en la conducta vial no se consolida socialmente. Porque precisamente, como el factor humano es la mayor causa de la siniestralidad del tránsito, la educación vial deviene estratégica para la prevención.

Por todo lo expuesto, es de vital importancia que la sociedad en su conjunto asuma la gravedad de esta emergencia que nos ha transformado en sus cotidianos rehenes y defina una posición clara que involucre tanto a gobernantes como gobernados, mediando activamente entre lo público y lo privado, entre educadores y educandos, entre medios de comunicación y ciudadanía, una voluntad colectiva única enderezada contra este flagelo que convive en nosotros. Por mi parte y en mi carácter de Defensor del Pueblo de la Nación tomo el firme compromiso de asegurar que las propuestas concretas aquí presentadas tengan la obligada receptividad por parte de las autoridades encargadas de la seguridad vial de la Argentina.

Eduardo Mondino



## **NOTA PRELIMINAR Y METODOLOGÍA**

*“La cacería de caminantes es frecuente en algunas de las grandes ciudades latinoamericanas, donde la coraza de cuatro ruedas estimula la tradicional prepotencia de los que mandan y de los que actúan como si mandaran. Y en estos últimos tiempos de creciente inseguridad, al impune matonismo, siempre se agrega el pánico a los asaltos y los secuestros. Cada vez hay más gente dispuesta a matar a quien se ponga adelante” Eduardo Galeano - “La religión del automóvil”<sup>1</sup>*

El presente informe especial sobre la situación de inseguridad vial en Argentina, plasma los resultados de una investigación efectuada en el ámbito de esta Institución con la participación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en las materias de seguridad vial y de salud pública que seguidamente se detallan y con la colaboración de la Representación Argentina de la Organización Panamericana de la Salud.

Es necesario recalcar que su contenido es el resultado del trabajo y el pensamiento conjunto del Defensor del Pueblo de la Nación y de las siguientes organizaciones:

- ASOCIACION ARGENTINA DE CARRETERAS
- ASOCIACION AYUDA AL ACCIDENTADO (A.Y.A.)
- AUTOMOVIL CLUB ARGENTINO (A.C.A.)
- CENTRO DE EXPERIMENTACION Y SEGURIDAD VIAL ARGENTINA S.A. (C.E.S.V.I.)
- COLEGIO DE PERITOS MEDICOS LEGISTAS DE LA CAPITAL FEDERAL

---

<sup>1</sup> Galeano, Eduardo, “La Religión del Automóvil”, Seminario Brecha, Año 11, N° 539, Montevideo, 1996.

- FUNDACIÓN SOBRE EL SEGURO Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL (F.U.S.E.R.C.)
- SOCIEDAD ARGENTINA DE MEDICINA Y CIRUGIA DEL TRAUMA (S.A.M.C.T.)
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y EDUCACIÓN VIAL (I.S.E.V.)

También se contó con la colaboración de Organizaciones no Gubernamentales de las provincias argentinas en las cuales se llevó adelante la investigación.

En la provincia de Santa Fe se contó con el apoyo de:

- DESPERTAR CIUDADANO
- CONCIENCIA VIAL
- PROTEJAMOS LA VIDA

En la provincia de Córdoba participó:

- FUNDACION FUDESEC
- ASOCIACION CIVIL DEFENSA DE USUARIOS Y CONSUMIDORES DE CORDOBA
- FODECO

Asimismo debemos mencionar especialmente el aporte de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires y la invaluable colaboración brindada por la Representación Argentina de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud, de quienes recibimos desinteresado apoyo y la información y conclusiones obtenidos en el marco del trabajo elaborado anteriormente y como consecuencia de la declaración del Día Mundial de la Seguridad Vial, que se celebró el 7 de abril del corriente año.

La metodología utilizada para la ejecución del estudio constó de un procedimiento de amplio relevamiento bibliográfico y legislativo con respecto a las temáticas del tránsito, la seguridad vial y la salud en el tránsito, que incluyó material de difusión, técnico, informativo e informes especializados. Se realizaron, además, una serie de entrevistas a informantes claves, miembros de organizaciones no gubernamentales, organizaciones nacionales e internacionales, expertos y funcionarios del Estado.

Asimismo, han hecho llegar sus opiniones, informes y bibliografía algunos representantes del sector privado. Por otra parte, se incorporaron los datos obtenidos mediante pedidos de informes y comisiones efectuadas en los diferentes organismos competentes.

Con el objeto de obtener una visión integral de la cuestión abordada, se recabó información en diversos organismos claves para una eventual planificación estatal que articule a los diferentes ámbitos públicos y participe a los ámbitos privados, a saber:

- *Secretaría de Transporte Automotor de la Nación;*
- *Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial;*
- *Consejo Federal de Seguridad Vial;*
- *Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito;*
- *Organismo de Control de las Concesiones Viales;*
- *Dirección Nacional de Vialidad;*
- *Comisión Nacional de Regulación del Transporte;*
- *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología;*
- *Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias;*
- *Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias;*
- *Secretaría de Asuntos Políticos;*
- *Policía Federal Argentina;*
- *Dirección Nacional de Gendarmería;*
- *Dirección Provincial de Accidentología y Emergencia Sanitaria de la Subsecretaría de Salud de la Provincia de Santa Fe;*
- *Hospital de Emergencia de la Ciudad de Rosario "Dr. Clemente Alvarez";*
- *Dirección General de Tránsito de la Municipalidad de la Ciudad de Rosario;*
- *Dirección de Transporte de la Provincia de Córdoba;*
- *Dirección de Accidentología Vial de la Provincia de Córdoba;*
- *Dirección General de Policía Judicial de la Provincia de Córdoba;*
- *Policía de la Provincia de Córdoba;*
- *Dirección de Bomberos de la Provincia de Córdoba;*
- *Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba;*

- *Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba;*
- *Subsecretaría de Tránsito y Educación Vial de la Municipalidad de Córdoba;*
- *Dirección de Planeamiento y Control de la Secretaría de Salud y Ambiente de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba;*
- *Centro de Participación Comunal "Monseñor Pablo Cabrera" (Ciudad de Córdoba);*
- *Gobierno de la Provincia de Chubut;*
- *Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de la Provincia de Chubut;*
- *Secretaría de Salud de la Provincia de Chubut;*
- *Intendencia de la Ciudad de Comodoro Rivadavia;*
- *Secretaría de Gobierno y Coordinación de Gabinete de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia;*
- *Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia;*
- *Intendencia de Trelew;*
- *Jefatura de Policía de Trelew;*
- *Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Trelew.*

La solicitud de información incluyó aspectos generales y particulares relativos a la seguridad en el tránsito, la fiscalización, la normativa vigente, la educación vial y la capacitación, la coordinación institucional, la situación de los registros de información estadística y el funcionamiento de los diversos órganos y entes competentes. Asimismo se requirieron informes con el objeto de determinar la vigencia o no de políticas en la materia y de visualizar las acciones sectoriales concurrentes.

El modelo de investigación realizada a nivel nacional, se replicó en las tres jurisdicciones provinciales ya citadas: Córdoba, Chubut y Santa Fe con el objeto de obtener una más fidedigna lectura de los factores condicionantes existentes en el país, con información de las de diferentes regiones.

El resultado de la investigación fue volcado en dos capítulos analíticos y uno de conclusiones y recomendaciones. El primero de ellos versa sobre las cuestiones más generales y la necesidad de provocar un cambio de abordaje que permita una visión integral de toda la complejidad que la problemática posee. La segunda parte, que se divide en dos sub capítulos, incorpora primero un desarrollo de las disfuncionalidades y

dificultades observadas en el desenvolvimiento del marco institucional y legal, para luego incursionar en la perspectiva de la corresponsabilidad social, la cual aparece como un aspecto ineludible para comprender acabadamente las verdaderas implicancias de este flagelo. Finalmente, como consecuencia de todo lo anterior, se formulan las recomendaciones correspondientes.



## **INTRODUCCIÓN. LA SEGURIDAD VIAL COMO DERECHO Y COMO DEBER**

Los siniestros a causa del tránsito son, en Argentina, una realidad a la que asistimos cotidiana pero silenciosamente. Graves hechos de colisión entre automotores, de atropello a transeúntes por automotores públicos o privados y trenes, embestida de vehículos de toda índole por ferrocarriles, vuelco de automotores, colisión de automóviles con animales sueltos o con objetos inanimados como muros, columnas o defensas metálicas, explosión o desprendimiento de neumáticos, etc. se suceden en forma habitual en nuestras rutas y vías de tránsito terrestres o férreas, casi como hechos ordinarios, dejando como consecuencia personas muertas y lesionadas, discapacidades, pérdida de años de vida, destrucción de bienes materiales y pérdida de productividad.

Además, como puede suponerse existen consecuencias ulteriores, que también deben ser evaluadas. Ruptura de las familias, secuelas físicas y psicológicas a largo plazo, imposibilidad de llevar adelante el propio plan de vida, enormes cantidades de fondos públicos y privados involucrados en la atención de las lesiones, de las secuelas emocionales y psicológicas postrauma y en la rehabilitación de los lesionados, son las más graves derivaciones de las que podríamos listar.

La cuestión así planteada, es sin duda alguna una de las más graves problemáticas que actualmente padece la sociedad argentina. Y decimos "padece" porque la inseguridad en el tránsito ha alcanzado, según interpretan los expertos, el carácter de "*endemia social*". Una endemia que pone en riesgo la vida, la salud, los bienes materiales y el goce pleno del espacio público compartido.

Y aquí es preciso mencionar que la inseguridad vial importa también un problema de derechos. Vivir, gozar de la salud y de la integridad física y psíquica, transitar libremente, movilizarse, permanecer en el espacio público y participar de todos los eventos sociales y culturales que se desarrollen en ese ámbito, son derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento nacional<sup>2</sup> y en los sistemas jurídicos provinciales<sup>3</sup>. Derechos que se encuentran directamente afectados por esta forma de violencia que se ha instalado como una "forma de vida" de nuestro medio social.

---

<sup>2</sup> Artículo 14 Constitución Nacional, pacto de San José de Costa Rica.

<sup>3</sup> Constituciones provinciales: Córdoba (idem Santa Fe): art. 19. La Provincia tutela la salud... y crea la organización técnica adecuada para la promoción, protección y reparación de la salud...en colaboración con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas nacionales e internacionales"; Buenos Aires: art. 9: "Todos los habitantes de la provincia... tienen derecho perfecto de defender y de ser protegidos en su vida..."

Pero además, la necesidad de brindar seguridad en el tránsito se corresponde con un imperativo medioambiental que constituye a aquel factor en relevante con respecto al desarrollo humano y a la accesibilidad a condiciones de vida adecuadas.

En este mismo orden de ideas, a fin de un análisis completo e integral, debemos resaltar el enfoque de la equidad social, ya que, si bien la problemática alcanza a todos los sectores y los diferentes tipos de siniestros inciden sobre diversos grupos de la sociedad, existe una situación de vulnerabilidad que recae más duramente sobre los sectores más desfavorecidos en el plano económico y social.

Estos temas serán profundizados más adelante, no obstante ello, ahora podemos afirmar que la seguridad en el tránsito, paradójicamente, no es apreciada como una verdadera cuestión de “seguridad”.

Con relación a ello, es preciso recordar que las consecuencias de los ciclos de inestabilidad económica y la vulnerabilidad a los hechos delictivos son percibidos socialmente como situaciones que agravan, perjudican y lesionan la seguridad de las personas. Sin embargo y a pesar de que diariamente tenemos noticias de las graves consecuencias provocadas por la violencia en el tránsito, la posibilidad de sufrirlas no son asociadas colectivamente a la idea de “seguridad”. Inclusive estamos en condiciones de asegurar que las muertes provocadas por la siniestralidad vial son “socialmente aceptadas”.

Es por ello que nos vemos frente a la necesidad de proponer un nuevo concepto. Los mal llamados “accidentes viales” son, sin temor a equivocarnos, una forma de violencia que aqueja a nuestra sociedad contemporánea. El riesgo de morir o sufrir lesiones por siniestros del tránsito es una forma violenta de vivir la cotidianeidad que generamos y asumimos como algo natural o como un designio de lo imperativamente impuesto. Y es aquí donde se inserta el punto tal vez neurálgico al cual debe prestársele atención: Los siniestros viales y sus causas son previsibles y por tanto evitables. Ello

---

seguridad...”; art. 19: “Todo habitante de la provincia, tienen derecho de... ir y venir...”; Chubut: art. 18: “Todos... gozan de los siguientes derechos: 1. A la vida ... a la dignidad de integrar psicofísica y moral, las que son inviolables. Su respeto y protección es deber de los Poderes públicos y la comunidad. A la protección de la salud. 11. A entrar, permanecer, transitar y salir de la Provincia...”; Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires: art. 27.- La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: 9. La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte”.

resulta de suma importancia debido a que las consecuencias de los referidos hechos no siempre gozan de tal previsibilidad y evitabilidad<sup>4</sup>.

Queremos significar que a pesar de existir un bagaje de conocimiento acerca de la mecánica del siniestro, de sus consecuencias y de las medidas requeridas para su evitabilidad temprana, este saber es ocioso y desaprovechado.

Finalmente y a modo de primer acercamiento, diremos que el Estado y la sociedad se encuentran ante una demanda apremiante, que es el objeto de este informe, dirigida a la construcción de un espacio público seguro, solidario y que, por sobre todas las cosas, no implique un hostigamiento a libertad.

---

<sup>4</sup> Por lo menos, en base a las velocidades actuales de circulación y a la protección ofrecida por los automóviles modernos. Confr. Zini, Gustavo, "Estudio de innovaciones factibles en el diseño de la seguridad de impacto de un automóvil", tesis aprobada el 10 de agosto de 2004, por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, no publicada.



## **PARTE I.- LA SEGURIDAD VIAL: UN ENFOQUE DESDE LA SALUD Y LA JUSTICIA**

Durante el desarrollo de la presente investigación nos encontramos con tres ejes concretos que vienen a construir un nuevo enfoque de la cuestión que examinamos. El primero de ellos es la necesidad de modificar el modo en que nombramos a los hechos que usualmente denominamos “*accidentes*” y de construir un lenguaje que permita identificar específicamente las causas y las consecuencias de estos hechos, caracterizándolas como “pasibles de ser previstas y por lo tanto prevenidas”. Los otros dos “ejes” que serán abordados se corresponden con la reelaboración de la idea de la seguridad vial en torno a los marcos conceptuales del la “salud” y de la “justicia”. A continuación se desarrollan cada una de estas cuestiones.

## **Parte I. A El término accidente: la necesidad de su reemplazo**<sup>5</sup>

*“Mi problema con la palabra accidente es que implica que el azar –de una variedad desfavorable- juega un papel mayor en la causa de estos eventos. Esto sugiere que las colisiones que involucran vehículos a motor ocurren en una base aleatoria y son entonces completamente impredecibles y enteramente no prevenibles” (Galen Poole).*

6

El propósito de este capítulo es fundamentar la necesidad de no utilizar el término *accidente* para denominar a los hechos, con o sin lesión, tales como las colisiones de transporte, atropellamientos o cualquiera de los mecanismos lesionales descritos para el trauma no intencional.<sup>7</sup>

El término *accidente* es ampliamente usado tanto en el ámbito popular como técnico. Sin embargo, de la revisión sobre el uso popular de la palabra *accidente* y las consecuencias que dicho uso acarrea surge la necesidad de su reemplazo. Cada vez que usamos el término *accidente*, además de no estar denominando correctamente al hecho en sí, estamos sugiriendo que es en vano trabajar en prevención, dado que resulta improbable que podamos controlar las variables que definen al término *accidente*, a saber: el azar, el error y el designio divino.

- Según su acepción más corriente, el *accidente* refiere a *un suceso imprevisto, generalmente desgraciado, que altera la marcha normal de las cosas*. Al sugerir que se trata de un suceso inesperado, el uso de la palabra *accidente* obstaculiza el estudio de la problemática, dado que **un accidente no es producto del azar ni de la fatalidad, ni tampoco intencional**, en el sentido de querer conscientemente producir un daño.

---

<sup>5</sup> El desarrollo de este artículo ha sido ampliado y modificado por sus autores de “Bosque, L.; Neira, J. El término accidente”. En Trauma Prioridades. San Román E; Neira J; Tisminetzky, G. (Eds). Editorial Panamericana. Bs. As. 2002. pp 19-20.

<sup>6</sup> Poole, G. “A plea for prevention.” J. Trauma. 1998; 45:394.

<sup>7</sup> Las causas de los traumatismos pueden clasificarse en intencionales y no intencionales. Las intencionales agrupan a los homicidios, los suicidios y otras violencias. Las causas no intencionales, también denominadas accidentales, incluyen a las colisiones de vehículos a motor, las caídas, las lesiones producidas en ámbitos laborales, en espacios domésticos y las que se producen en ámbitos recreativos y escolares.

- La palabra *accidente* también se utiliza para describir el **error humano**. Esta utilización tiene como resultado la exclusión del sujeto de la secuencia que deriva en una lesión no intencional, haciendo imposible analizar las acciones que conducen a la conducta de riesgo.

- La producción de un *accidente* también suele atribuirse al **destino o al designio divino**. Esta creencia, al funcionar como premisa, impide la toma de conciencia de los factores determinantes del hecho y dificulta la implementación de estrategias para prevenir su ocurrencia.<sup>8</sup>

La connotación del término *accidente* hace que su uso sea el primer obstáculo determinante al que debemos enfrentarnos. Utilizar una denominación errónea e inexacta para definir al trauma<sup>9</sup> no intencional es un error conceptual que estamos en condiciones de reparar. La prevención requiere que actuemos en función de lo nombrado. Si decimos *accidente*, nombramos la representación que del término resulta. No es acertado subestimar la necesidad de reemplazar el término. Tampoco lo es referirse a un tema sin llamarlo por su nombre.

Sabemos del arraigo que el término *accidente* tiene en nuestro vocabulario y también en la construcción de nuestro imaginario social respecto de los mecanismos que conducen a la ocurrencia de hechos traumáticos. Este conocimiento es el que precisamente nos lleva a solicitar la adhesión necesaria para no usar el término cuando de definir el trauma o de dar cuenta de sus mecanismos lesionales se trate.

La necesidad de sustituir el término también está dada por el hecho de que la palabra *accidente* no tiene en cuenta la producción de lesiones intencionales, ya sean autoinflingidas o inflingidas a terceros (suicidios, homicidios y otras violencias como el terrorismo en sus variadas formas y las guerras). Entonces, la prevención y el control de lesiones excede al término *accidente* ya que las lesiones intencionales son también prevenibles mediante estrategias de intervención adecuadas y conociendo sus aspectos epidemiológicos.

En los últimos años, hemos avanzado en la resolución de este punto crucial a partir del consenso respecto a la sustitución del término *accidente*. Este logro coincide

---

<sup>8</sup> Loimer, H.; Dr. Iur, M.; Guarnieri, M.: "Accidents and Acts of God: A History of the Terms." Am.J.Public Health. 1996; 86:101.

<sup>9</sup> Se define al trauma, traumatismo o lesión como el daño intencional o no intencional causado al organismo por su brusca exposición a fuentes de energía mecánica, química, térmica, eléctrica o radiante que sobrepasan su margen de tolerancia, o a la ausencia de elementos esenciales para la vida como el calor y el oxígeno.

con el reconocimiento del término *accidente* como el obstáculo primordial para trabajar en prevención. De ello se desprende la consecuente recomendación de utilizar una terminología más adecuada que subraye la afirmación de que *los hechos no son accidentes* y, por lo tanto, *las lesiones no son accidentales*<sup>10</sup>.

Bajo el acertado título *Una solicitud a favor de la prevención*, Galen Poole<sup>11</sup>, se refiere al arraigo de la denominación *accidente de vehículo a motor (AVM)* en el ámbito médico, en la literatura especializada y en la Clasificación Internacional de Enfermedades. Su solicitud fortalece el argumento relativo a la dificultad que el uso del término *accidente* acarrea para quienes reconocen la necesidad de trabajar en la prevención y el control de las lesiones.

La Organización Mundial de la Salud, en su informe publicado este año<sup>12</sup>, señala que *las colisiones en las vías de tránsito son la segunda de las principales causas de muerte a nivel mundial entre los jóvenes de cinco a 29 años de edad, y la tercera entre la población de 30 a 44 años. Esas colisiones dejan cada año un saldo de 1,2 millones de muertos y de hasta 50 millones más de personas heridas o discapacitadas. ... "Miles de personas mueren cada día en las vías de tránsito del mundo entero. No nos referimos a sucesos debidos al azar o «accidentes». Nos referimos a las colisiones en las vías de*

---

Modificado de Robertson, L.S., "Injuries. Causes, control strategies and public policy." Massachusetts, Lexington Books, 1983.

<sup>10</sup> Los siguientes artículos de la literatura internacional constituyen claros ejemplos de lo mencionado: el artículo *Mechanical analysis of survival in falls from heights of fifty to one hundred and fifty feet* de De Haven, es reproducido por *Injury Prevention* como un "Clásico de las Lesiones" dado que el mismo introduce en 1942 el concepto de que las lesiones no son accidentes, dando lugar al trabajo sobre la prevención y el control del trauma intencional y no intencional. En el artículo *BMJ Bans Accident - Accidents are not unpredictable* (*BMJ* bans "accidents". Accidents are not unpredictable. Davis, R.M.; Pless, B. *BMJ* June 2001; 322:1320-1) los editores del *British Medical Journal* presentan la decisión de prohibir el uso del término accidente en su publicación, con el objetivo de crear conciencia acerca de la necesidad de incidir en la prevención de lesiones. En el artículo *Updating the evidence. A systematic review of what works in preventing childhood unintentional injuries: Part 1* publicado en *Injury Prevention* se trata de una revisión iniciada en 1992 y actualizada en los años 1993, 1996 y 2001. Otras publicaciones reafirman esta postura: *Una injuria no es un accidente* (1978) (Doege, T.C. *An injury is no accident. N. Engl. J. Med.* 1978; 298:509-10), *Accidentes médicos: ¿no hay tal cosa?* (1993) (Evans, L. *Medical accidents: no such thing? BMJ* 1993; 307:1438-9), *Evitando accidentes* (1999) (Doege, T.C. *Eschewing accidents. JAMA* 1999; 282:427), *Cómo los miembros del público interpretan la palabra accidente* (1999) (Girasek, D.C. *How members of the public interpret the word accident. Injury Prevention* 1999; 5:19-25) y *Terminología de la emergencia médica en el Reino Unido - ¿es tiempo de seguir la tendencia?* (2001) (Reid, C.; Chan, L. *Emergency medicine terminology in the United Kingdom - time to follow the trend? Emerg. Med. J.* 2001; 18:79-80).

En 1997 recomendamos por primera vez el reemplazo del término accidente en el artículo *Investigación sobre la magnitud de los accidentes y la atención médica de emergencia en la ciudad de Buenos Aires* (Neira, J.; Bosque, L. e Iuliano, V *Revista SAME*, vol. 5 N° 3, Buenos Aires). Desde entonces, en cada oportunidad para escribir o disertar acerca de la prevención del trauma hemos reemplazado el término y recomendado su desempleo por otro más adecuado. Además, la palabra accidente no nombra ni describe el hecho en si.

<sup>11</sup> Poole G., "A plea for prevention", *J. Trauma*, 1998; 45:394

<sup>12</sup> OMS, Banco Mundial; "Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito", OMS, Ginebra, 2004.

*tránsito. Los riesgos se pueden comprender y en consecuencia prevenir”, señaló el Dr. Lee Jong-wook, Director General de la Organización Mundial de la Salud. “La seguridad vial no es accidental. Tenemos los conocimientos necesarios para actuar ya. Es una cuestión de voluntad política”.*

Ahora bien, cuál es el sentido de esta cruzada en virtud del desempleo de un término? Qué beneficios conlleva para la salud de las personas el reemplazo de una palabra? La utilización de una terminología pertinente pretende que el hecho con o sin lesión sea entendido como la consecuencia de una cadena causal de hechos y circunstancias en la que el sujeto siempre puede intervenir para evitarla o mitigar sus consecuencias. Es decir, como un hecho prevenible y previsible. Siempre y en todos los casos.

Este posicionamiento ayudará a avanzar en la implementación de estrategias de prevención y control de la enfermedad trauma, que constituye en nuestro país y a nivel mundial, la primera causa de muerte para las personas menores de 45 años de edad y la tercera causa de muerte cuando se consideran todos los grupos de edad.

Comprender que los mal llamados *accidentes* tienen causas equivale a dar un gran paso en la implementación de medidas destinadas a evitar que se produzcan los hechos potencialmente traumáticos (prevención primaria), a asegurar que mientras se está produciendo el hecho la persona se encuentre protegida para disminuir así su morbilidad y su mortalidad (prevención secundaria) y, una vez producida la lesión como consecuencia del hecho, la persona reciba una atención precoz (rápida accesibilidad al sistema de salud), adecuada (siguiendo normas reconocidas académica y oficialmente), equitativa (todos los pacientes en esa condición deben recibir el mismo tipo de atención independientemente de su nivel de cobertura de salud) y eficiente para permitir que se reintegre a la sociedad con el menor número de secuelas físicas y funcionales (o, lo que es lo mismo, con la mejor calidad de vida posible).

Sin embargo, la falta de reconocimiento del trauma como una enfermedad hace que otros problemas de salud sean percibidos como de mayor impacto, más graves o extendidos. Esto ocurre a pesar de que las estadísticas demuestran que el trauma provoca más muertes y discapacidades que las generadas por la sumatoria del cáncer y el SIDA.

En definitiva, recomendamos reemplazar el término *accidente* primero desde el ámbito especializado, para después transmitirlo al público general. Poole propone por

ejemplo, que se reemplace el término *accidente de vehículo a motor* por el de *colisión o choque de vehículo a motor* (CVM). Todos los hechos que resulten en lesiones a las personas o en daños a la propiedad deberían ser red denominados. Por ejemplo, colisión de vehículo a motor versus pedestre, choque de motocicletas para sugerir algunos. Los términos colisión o choque no poseen la misma connotación que el de *accidente*. Es por ello que pueden reducir la asunción implícita -y ampliamente aceptada- de que estos hechos ocurren por azar, son impredecibles y no prevenibles.

Por consiguiente, **eliminar la palabra *accidente*** de nuestro vocabulario tiene como objetivo que los hechos potencialmente traumáticos ya no sean asociados a las ideas de azar, error o designio divino<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Atento a los fundamentos expuestos, corresponderá a los especialistas consensuar el término que más adecuadamente sustituya al de "accidente".

### **Parte I. B La seguridad en el tránsito es una cuestión de salud pública:**

Los siniestros del tránsito son actualmente considerados una **epidemia** a nivel mundial.

Salud, vida y muerte son términos que hoy vinculamos directamente a la cuestión medioambiental y a las condiciones de vida de que gozan las personas o los grupos sociales.

*“la morbilidad es la frecuencia de enfermedades en una determinada población. Los factores de riesgo pueden ser de tipo endógeno (congénitos, hereditarios) y de tipo exógeno (impacto de agentes externos)”<sup>14</sup>.*

A partir de este concepto se delinea el enfoque de la salud en el tránsito que caracteriza la problemática planteada como una verdadera *“enfermedad social”*, con sus factores de riesgo, sus consecuencias lesivas para las personas, pero también con sus modalidades de prevención y de contención.

De acuerdo a los datos informados por la Organización Mundial de la Salud<sup>15</sup>, cada día mueren en todo el mundo más de 3000 personas por lesiones resultantes del tránsito, cifra que se concentra en un 85% en países de ingresos medios y bajos, entre los cuales encontramos a la República Argentina.

El mencionado informe señala un dato altamente expositivo de lo comentado: el primer caso registrado de traumatismo en el que intervino un vehículo a motor, ocurrió el 30 de mayo de 1896 y hasta 1997, es 100 años más tarde, el total acumulado de muertes causadas por el tránsito en todo el mundo, se estimó en la cifra de **25 millones de personas**.

Asimismo, se presentan algunas proyecciones con base en la continuidad de las tendencias actuales que resultan muy ilustrativas:

Entre el año 2000 y el año 2020, las muertes causados por el tránsito:

- *descenderán un 27% en los países de altos ingresos;*
- *aumentarán, en promedio, más del 80% en los países de ingresos bajos y medios;*
- *aumentarán, en promedio, un 48 % en América Latina y el Caribe.*

---

<sup>14</sup> Olivera, Ana; “Geografía de la Salud”, Edit. Síntesis, Madrid, España, 1993.

Respecto a la carga mundial de morbilidad, las lesiones causadas por el tránsito:

- *pasarán a ocupar la sexta posición en el registro de causas mundiales de mortalidad;*
- *pasarán a ocupar la tercera posición entre las causas de pérdida de Años Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD)<sup>16</sup>; pero en los países de ingresos bajos y medios esa causal estará en el segundo lugar.*

En el caso de Argentina, debemos atenernos a las estimaciones brindadas por este tipo de investigaciones y a los datos parciales que recaban los organismos nacionales y locales, debiendo admitir la falta de certeza al respecto.

En este orden de cosas, el déficit estadístico conlleva la imposibilidad de aportar cifras ciertas y definitivas, lo cual, además queda corroborado por las divergencias que se observan entre las informaciones que suministran las ONGs y los organismos del Estado, y entre éstos entre sí.

A efectos de mostrar claramente estas diferencias, presentamos en el siguiente cuadro las estimaciones remitidas y/o recabadas respecto al año 2000/02, discriminadas según la fuente. No se incorporan comparativos de los años 2003 y 2004 debido a que los datos informados por los organismos no contemplaron dichos períodos o lo hicieron parcialmente.

---

<sup>15</sup> Confr. OMS, Banco Mundial; Op.cit.

<sup>16</sup> Avad: años de vida ajustados en función de la discapacidad. Medición del desequilibrio en salud que combina información sobre el número de años perdidos por muerte prematura y pérdida de salud por discapacidad.

## CUADRO A.-

Datos remitidos por organismos del Estado<sup>17</sup> y recabados en publicaciones.

	REGISTRO NACIONAL DE ANTECEDENTES DEL TRÁNSITO	SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN	DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN DE SALUD	DIRECCIÓN NACIONAL DE GENDARMERÍA (DATOS DE PFA)	PROGRAMA DE CAPACITACIÓN CONTINUA DEL GOB. DE LA CDAD. DE Bs. As.	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y EDUCACIÓN VIAL (ISEV)
VÍCTIMAS FATALES 2000	4316	4316	-	3686	-	8781
VÍCTIMAS FATALES 2001	4040	2236 (1er. Semestre)	-	-	8536	8536
VÍCTIMAS FATALES 2002	3830	-	3610	-	7294	7430

Sin perjuicio de las aclaraciones previamente efectuadas, es posible asegurar que el nivel de morbilidad y mortalidad a causa del tránsito alcanzado, expone un problema social concreto e irrefutable constitutivo de la "endemia" a la que antes nos referíamos. En este sentido según han mencionado los Dres. Ginés González García y Federico Tobar "Una de las mayores epidemias que tiene nuestro país son los accidentes<sup>18</sup> de tránsito. (...) debemos tomar conciencia de que la tasa de accidentes<sup>19</sup> puede disminuir sustancialmente si se aplican determinadas estrategias sociales y sanitarias. Sabemos que en el 70% de los casos las muertes por accidentes<sup>20</sup> de tránsito responden a factores relacionados con estilos de vida de las personas<sup>21</sup>."

De este modo, el enfoque de la seguridad vial como una cuestión de salud pública, nos remite a una verdadera deuda social del área sanitaria del Estado con respecto al abordaje de políticas preventivas del trauma por causa del tránsito. En este

<sup>17</sup> Los datos consignados surgen de los informes remitidos por cada organismo en el marco de la actuación 1512/04.

<sup>18</sup> Se utiliza el término accidente debido a que se cita textualmente a la fuente.

<sup>19</sup> Idem. 16.

<sup>20</sup> Idem. 16.

<sup>21</sup> González García, Ginés; Tobar, Federico, "Más salud por el mismo dinero. De que nos estamos enfermando y muriendo los argentinos?", Edit. Atlas, Año 1999, Pág. 54.

orden de cosas, diversas tareas podrían ser atribuidas al sector de la salud como por ejemplo la investigación, el seguimiento y la sistematización de datos sobre lesiones, la práctica en prevención de siniestros y disminución de las consecuencias lesivas de los mismos, la difusión de información en los centros médicos y nosocomios y la conversión de información en planificación de políticas.

Según menciona el estudio “Lesionados en accidentes de tránsito en la ciudad de Rosario”<sup>22</sup>, basado en una descripción epidemiológica realizada en el Hospital de Emergencias “Dr. Clemente Alvarez”, *“La complejidad de la problemática planteada en este estudio está fundada en el hecho de que los accidentes de tránsito serían causados por un conjunto de circunstancias y factores ligados al usuario, al vehículo y a la vía pública”*. En este sentido, *“el mejoramiento de las mismas, replaneamiento de las ciudades, el diseño de seguros de los vehículos, una educación adecuada, la mejoría de las comunicaciones, los servicios de emergencia, así como estudios sobre el comportamiento humano en el tránsito serían medidas materialmente posibles, tendientes a la reducción de accidentes”*.

Por otra parte y como corolario de todo lo anterior, es dable traer a colación la cuestión de la carga económica que esta problemática representa para el sector de la salud y para la economía en su conjunto<sup>23</sup>. Requerida esta información a la Secretaría de

---

<sup>22</sup> Aronna, Alicia; Bisio, Silvia; Leone, María del Carmen; Cagna, Bibiana, Coll, Armando, “Lesionados en accidentes de tránsito en la ciudad de Rosario”, Investigación en Salud 2 (1 y 2), 1999, Pág. 19.

<sup>23</sup> Según Zini, Gustavo, Op. Cit. , “El costo económico de los accidentes de tránsito se puede segmentar en cinco grupos, de acuerdo a lo siguiente: pérdidas y daños materiales. Gastos médicos directos. Gastos administrativos. Pérdidas de producción y consumo. Daños morales y biológicos.

Los conceptos se encuentran ordenados de acuerdo a la dificultad de establecer ese costo. Algunos elementos de la lista son muy complejos de analizar y muchos investigadores disienten profundamente en la manera de hacer los cálculos. Los primeros tres elementos se pueden estimar a partir de muestreos de los accidentes (bases de datos de los informes policiales o de institutos dedicados a la problemática), de consultas en los hospitales, centros de atención especializados e institutos de rehabilitación, y del relevamiento de los gastos administrativos (policía, bomberos, poder judicial). Los últimos dos son los más difíciles de estimar y aquí es donde las diferencias de criterio se hacen más claras. De un informe del instituto finlandés de seguridad VTT se pueden extraer las maneras más frecuentes de evaluar el impacto económico de los puntos d) y e): valor del PBI per cápita: se toma el PBI per cápita y se lo multiplica por los años que las víctimas hubieran vivido (de acuerdo a la expectativa de vida promedio). Valor de los seguros de vida: se considera el valor de cada vida de acuerdo al promedio de las pólizas de seguro de vida de los habitantes del país. Valor de las compensaciones judiciales: se asigna a la pérdida de vida o discapacidad el valor promedio de las compensaciones otorgadas por los jueces en el caso de demandas por accidentes de tránsito.

Es importante recordar que la utilidad de la valuación económica se circunscribe principalmente a indicar la conveniencia de invertir en la prevención de los accidentes, y que todos los métodos buscan llegar a un valor aproximado. La NHTSA estima en su último informe al respecto que **el costo económico de una muerte es de casi un millón de dólares**, y el de una herida grave es de aproximadamente cien mil dólares más. Todas estas consideraciones son importantes al tener en cuenta la complejidad de la estimación del impacto económico de los accidentes, tal como se puede deducir del detalle ampliado de los segmentos indicados anteriormente, de acuerdo a lo que indica el informe ya citado de la VTT: pérdidas y daños materiales: vehículos, cargas, infraestructura vial y urbana. Gastos médicos directos: costos de traslados y primeros auxilios, tratamiento hospitalario, tratamiento en el hogar. Gastos administrativos: costos policiales, costos del

Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de la Nación, ésta indicó que *“No se cuenta con información desagregada que permita establecer la incidencia en el presupuesto anual de salud”*. En idéntico sentido, estuvieron ausentes, los datos que permitieran estimar el costo económico para el presupuesto general del país o los montos involucrados con relación al PBI.

Con relación a esto, la Organización Mundial de la Salud señala que *“el costo económico -aproximado- de los choques y las lesiones causadas por el tránsito asciende al 1% del producto nacional bruto (PNB) en los países de ingresos bajos, al 1,5% en los de ingresos medianos y al 2% en los de ingresos altos”*.

A fin de recabar otros datos que pudieran acercar aproximaciones acerca de los costos económicos, se solicitó a la Superintendencia de Seguros de la Nación que indicara los montos involucrados anuales a causa de la siniestralidad vial. La respuesta brindada indica que para el período 2001-2002 se pagaron, en nuestro país, por siniestros y gastos de liquidación de seguros directos la cantidad de \$ 4.282.004.953.

Por otra parte, no deben perderse de vista los costos derivados de la atención psicológica y de la utilización de insumos y recursos destinados a servicios que de por sí son alcanzados por la crisis prestacional instalada (vg. subsidios para el sostenimiento de las familias), así como otros costos sociales insoslayables, entre los que podemos destacar el costo efectivo en años vida de las personas y especialmente de los niños y adolescentes y de los jóvenes, las discapacidades y lesiones que son arrastradas como secuelas de por vida, el estrés social, la afectación en el goce del espacio público, etc.

Tal vez la toma de conciencia acerca de estas arduas cargas que consumen energía y recursos de todo tipo, pueda constituirse en un aspecto concreto a la hora de dilucidar la gravedad de la crisis del tránsito a que asistimos y la necesidad de buscar soluciones aptas para su reversión.

Podemos afirmar entonces que es preciso consolidar una política que traslade el costo directo de la prestación sanitaria y de la rehabilitación postrauma a la actividad preventiva, lo cual debe ser entendido, ya no como un costo marginal, sino como una inversión del Estado en salud pública. En este sentido, no es necesario argumentar

---

departamento de bomberos, costos judiciales. Pérdidas de producción y consumo: pérdida de la capacidad productiva de un individuo, pérdida del consumo de un individuo, pérdida del trabajo hogareño y voluntario, costo de reemplazo de un trabajador, transferencia de ingresos debido a la incapacidad de trabajar. Daños morales y biológicos: pérdida de expectativa de vida (muerte prematura), pérdida de salud futura (heridas no fatales), costos de rehabilitación, educación y conversión del medio operativo”.

extensamente que es más deseable una población sana que una población en riesgo, lesionada y en el mejor de los casos, rehabilitada.

Así las cosas abogamos por una política que gestione anticipadamente a favor de la salud, disminuyendo el riesgo y consecuentemente la vulnerabilidad de las personas, y recordamos al mismo tiempo que, en esta tarea preventiva, el sector sanitario es sólo uno de los componentes necesarios, una de las muchas caras facetadas del cuerpo multiforme que constituye la problemática del tránsito.

### **Parte I. C Siniestralidad y equidad social**

Hemos adelantado ya que brindar seguridad al tránsito es una cuestión de derechos y de equidad.

Dice el Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito de la Organización Mundial de la Salud: *“Los estudios demuestran que los choques de vehículos a motor tienen un impacto desproporcionado en los sectores pobres y vulnerables de la sociedad”*

Esto no quiere decir que los lesionados o muertos pertenezcan en forma homogénea a determinados sectores o que los siniestros involucren mayormente a personas de menores recursos, sino que las condiciones desfavorables se relacionan con diferentes factores asociados a la situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo en los centros urbanos los peatones y ciclistas, que por lo general son de sectores medios y bajos, son las personas más expuestas y por lo tanto las más vulnerables. Esto se agrava notablemente debido a que ellos se encuentran en condiciones inferiores para sobrellevar y reponerse a los traumatismos causados por el choque o atropello (vg. falta de asistencia médica, carencia de seguros de salud, dificultad para sobrellevar económicamente la rehabilitación, etc.).

En este sentido -continúa el Informe ya citado- *“Las personas más pobres representan la mayoría de las víctimas y carecen de apoyo permanente en caso de lesiones de larga duración. También tienen un acceso limitado a la atención de urgencia después de un choque. Además, en muchos países en desarrollo, los costos de la atención médica prolongada, la desaparición de las personas que sustentan a la familia, el costo de un funeral o la pérdida de ingresos por discapacidad pueden sumir a las familias en la pobreza”.*

Entre los diferentes perfiles de usuarios que se encuentran alcanzados por esta mayor incidencia, observamos también a quienes trabajan en la vía pública, como por ejemplo los cadetes y repartidores, quienes se encuentran en una típica situación de vulnerabilidad. Además de estar expuestos a condiciones insalubres de trabajo, al recibir un porcentaje por entrega realizada, se ven inducidos a transitar a altas velocidades, violando inclusive las normas de tránsito, poniendo en riesgo sus propias vidas y las de otras personas que transitan. Asimismo, debemos agregar que este trabajo riesgoso no

ha sido aún debidamente reglamentado, lo cual es cuestionable dada la especificidad que presenta y que, por lo general, los trabajadores se encuentran no registrados lo cual degrada aún más sus condiciones de trabajo.

Ellos son, concretamente, una manifestación de la violencia urbana a la que antes nos referíamos. Salarios ínfimos con mínimas comisiones por trabajo realizado que generan una excesiva exposición de la integridad y de la vida.

Otros sectores especialmente vulnerables son los conformados por las personas ancianas<sup>24</sup> y por las personas con capacidades diferentes. Ellos se encuentran expuestos a la siniestralidad debido a diversos factores, principalmente en el orden infraestructural. Por un lado, los recursos viales no se adaptan a sus necesidades (tiempos de cruces, rampas, etc.). Por otra parte, cuando se ven involucrados en siniestros, tienen más probabilidades de sufrir lesiones graves o inclusive la muerte.

Hay que agregar a todo lo precedente otro problema de inequidad conexas que agrava la situación descripta. Las personas de los sectores menos beneficiados tienen importantes impedimentos de acceso a la justicia, y ello provoca desigualdad frente a la posibilidad de obtener una reparación aunque más no sea económica de las consecuencias del choque o colisión. Las barreras de tipo económico y social como por ejemplo, imposibilidad de soportar los costos del juicio o de acceder al patrocinio letrado, e inclusive el desconocimiento de los derechos son algunos de los condicionantes de notable incidencia la desproporción de los gravámenes que alcanzan a unos y otros.

En muchas ocasiones el Defensor del Pueblo de la Nación se ha expedido acerca de la forma inequitativa en que se distribuyen los costos sociales en nuestro país. En este contexto la institución ha planteado la falta de vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la necesidad de una nueva redistribución de beneficios que alcance a toda la población argentina. Se ha abundado también en torno a la urgencia de restablecer la idea de ciudadanía social como efectivo goce de todos los derechos y participación en todas las instancias sociales. En el Informe Especial sobre Derechos Humanos realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación en el año 2002, expresábamos *“A los pobres e indigentes, la enfermedad les provoca algo más que dolencias o malestares biológicos. Les quita el único instrumento para sobrevivir que*

---

<sup>24</sup> La probabilidad de que un peatón de 65 años o más fallezca al ser arrollado por un vehículo que circule a 75 km/h es superior al 60%, mientras que un peatón de menos de 15 años corre un riesgo de muerte del 15%, conf. datos aportados por OMS, op.cit. pág. 31.

*poseen, esto es, su capacidad de trabajo. Decir esto es decir que la enfermedad lo pone al borde de la no vida...<sup>25</sup>.*

En este orden de ideas, cuando el tránsito termina con la vida de una persona, mata también la posibilidad de realización plena de sus seres queridos. Pero, además si de la persona fallecida dependía un grupo familiar de un sector de medios o bajos recursos, esa muerte estará poniendo a toda una familia en los márgenes de la supervivencia.

Esto no significa que la muerte, la lesión, el dolor, no sea igual para todas las víctimas del tránsito, pero implica una ineludible inequidad en la distribución de las consecuencias de la violencia vial.

Es necesario apuntar, entonces, que en el contexto de esa imperiosa regeneración de ciudadanía social y del restablecimiento de los derechos, la equiparación del grado de protección en el desplazamiento en la vía pública es un deber indeclinable y no sólo una cuenta pendiente.

---

<sup>25</sup> Defensor del Pueblo de la Nación, "Informe Especial sobre Derechos Humanos - derecho a la vida y a la integridad de las personas-", diciembre, 2002, pág. 27.



## **PARTE II.- FACTORES DE INCIDENCIA DE LA SINIESTRALIDAD VIAL**

### **Parte II. A.- Aspectos institucionales**

#### **II. A. 1) Interjurisdiccionalidad, concurrencia de facultades y unicidad normativa**

Antes de empezar a desarrollar este acápite es pertinente aclarar que hemos optado por referirnos inicialmente a tres aspectos íntimamente vinculados, que afloraron reiteradamente en las entrevistas realizadas y cuyas particularidades se desprenden de muchas de las respuestas brindadas. Estas tres cuestiones son la distribución territorial y funcional de atribuciones prevista en la normativa constitucional y legal, lo que da por resultado una concurrencia de competencias de las diferentes jurisdicciones y dentro de ellas, de diversos organismos, la consecuente existencia de una gran profusión normativa y por último lo concerniente a la dispersión institucional.

##### *II. A. 1. 1) INTERJURISDICCIONALIDAD*

La Constitución Nacional ha adoptado para nuestro país un sistema de gobierno federal, a partir de la unificación de las provincias confederadas. El andamiaje jurídico constitucional fue construido con base en esa preexistencia, importando ello la permanencia de las competencias no delegadas expresamente a la Nación, en forma residual, en cabeza de dichas jurisdicciones, como lo es la materia de tránsito.

Como consecuencia, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta Magna y el poder legisferante y de policía es ejercido -al mismo tiempo y con diferentes particularidades- en el plano nacional, provincial y municipal. Esta cuestión no es menor, pues la planificación en materia de seguridad vial presupone la existencia de un tratamiento conjunto e integrado en todo el país que se desarrolle en cada jurisdicción con sus propias particularidades.

La primera derivación que vale la pena señalar es que la circulación de las personas se encuentra regida por una diversidad de normas aplicables, cada una de ellas, dentro de los límites de cada provincia.

Al sistema de rango legal, debe sumarse la normativa reglamentaria proveniente de las administraciones provinciales y municipales, lo cual hace mucho más compleja la cuestión<sup>26</sup>.

Por otra parte, las provincias y los municipios, ejecutan las normas de tránsito, en el ámbito de sus jurisdicciones, de modo que además de existir diversas normas que rigen el tránsito, en lo relativo a su aplicación aparecen criterios y modalidades diferenciados.

A más de lo expuesto, se agrega la cuestión del poder de policía. Esta facultad vinculada al ejercicio del control por motivos de salubridad, seguridad y otros, comparte la característica señalada en cuanto a que ha quedado reservada, en principio, a las entidades de jurisdicción local.

En cuanto al tránsito público interjurisdiccional aparecen competencias concurrentes entre la Nación, las provincias y los municipios, ya que cada una de estas instancias ejerce su propia fiscalización.

Así las cosas, puede suceder que regulaciones vigentes en distintas jurisdicciones no coincidan o se contradigan entre sí; o que una misma cuestión quede regulada bajo diferentes términos a un lado y otro de una frontera provincial.

Todo este panorama da por resultado una enorme complejidad al sistema normativo aplicable, y si bien la autonomía provincial y municipal, y la propia naturaleza de la cuestión relativa a la circulación han justificado discursivamente esta atomización normativa, no es concebible una similar fragmentación del concepto de "seguridad". Ello no resulta propio de un sistema democrático con base en la igualdad en el goce de los derechos y de las garantías.

Es por ese motivo que la seguridad vial no puede ser pensada y planificada, en forma independiente, provincia por provincia, sin referencia o vinculación a un sistema nacional bien consolidado. Pensemos en un habitante de una provincia X, la que a través de su política de tránsito, ha logrado bajar el nivel de siniestralidad dentro de las fronteras provinciales y brinda un grado aceptable de seguridad en sus carreteras, que al

salir con su familia de vacaciones de su provincia y en otra sufre un siniestro por una falla de infraestructura. O pensemos sino en una persona a la cual le es denegado el registro de conducir en su municipio debido a su historial de infracciones, pero logra obtenerlo en un municipio vecino.

Por su parte, la Nación debe cumplir una función esencial en un país federal que se precie de tal: **la atenuación de las inequidades interjurisdiccionales**, que tiene el importante objeto de garantizar a todos los habitantes el goce de los derechos cuando las diferencias entre jurisdicciones generan inequidad social.

Es por esos motivos que la jurisdicción local no es un escollo ni un argumento que impida generar una política nacional en esta materia. Este es un deber, una verdadera obligación que nace del compromiso asumido por el Estado de brindar iguales condiciones de vida y seguridad a todos sus habitantes.

#### *II. A. 1. 2) PROFUSIÓN NORMATIVA*

La consecuencia natural de que el tránsito constituya una materia originariamente reservada a la jurisdicción local, es que la Ley nacional 24.449, que rige la circulación y el tránsito, no sea de aplicación obligatoria en el ámbito de las provincias y municipios, sino únicamente cuando éstos hayan formalizado el procedimiento de adhesión a la misma.

Efectivamente, el artículo 1 de la citada norma establece el ámbito de su aplicación *“para el uso de la vía pública (...) la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente, en cuanto fueren con causa del tránsito”*, quedando excluidos los ferrocarriles.

Asimismo, aclara el citado artículo que será ámbito de aplicación a la jurisdicción federal y que *“Podrán adherir a la presente ley los gobiernos provinciales y municipales”*.

De acuerdo a lo informado por el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito *“la totalidad de las jurisdicciones han adherido a la misma, a excepción de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, que si bien cuentan con legislación del tránsito*

---

<sup>26</sup> “La ultraactividad y superposición legislativa ha sido condenada por la doctrina más autorizada en el ámbito del derecho”, citado textualmente de “Responsabilidad civil en rutas, autopistas y vías de circulación. El rol de los concesionarios viales”, Lopez del Carril, Gonzalo, La Ley, julio 1999.

*propia, han recogido los criterios de la misma, adoptando los lineamientos*". Sin embargo, el mismo Registro indicó que es de muy difícil estimación la determinación de cuántos de los 2200 municipios que hay en nuestro país han adherido, por vía provincial, a la ley N° 24.449. Esto dado que algunos poseen sus propios códigos de tránsito concordantes o no con dicha ley; algunas provincias de acuerdo al número de habitantes, por su propia Constitución, se organizan en comunas hasta una determinada cantidad de habitantes, ciertos municipios adhieren parcialmente a algunos aspectos de la ley nacional como ser licencias, RTO, etc. Pero existen notorias deficiencias en la operatividad de las relaciones interjurisdiccionales.

Un ejemplo de las dificultades que esto plantea es la incorporación por la provincia de Córdoba de un sistema propio de señalización. Es natural que nos preguntemos si resulta razonable la existencia de señales diferenciadas en las distintas provincias. ¿No genera esta situación un mayor riesgo?. Se menciona esta circunstancia a modo ejemplificativo, poniéndose especial énfasis en que la solución más justa y razonable es que se establezca en todo el territorio nacional un sistema único de señalización, adoptando el que más apto resulte. Además, no ignoramos que, en las provincias adheridas la misma situación puede acontecer ante la derogación de la adhesión vigente, o también debido a la praxis jurídica.

En el mismo orden de ideas, los sistemas nacionales previstos por el sistema jurídico (por ejemplo el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito) se rigen por convenios formalizados entre las autoridades competentes nacionales y las provinciales. Ello conlleva una serie de dificultades, pues primero se formalizan los convenios marco, luego se suscriben convenios operativos, y finalmente algunos de estos comienzan a ejecutarse. El resultado es un bajo nivel de cumplimiento de la legislación vigente.

Hay que agregar además el hecho de que existe normativa específica atinente a las diferentes redes troncales y vías de circulación locales, provocando ello otra importante dificultad. Nos referimos al distingo de rutas nacionales y provinciales, rutas concesionadas, caminos de circulación municipal, etc, y a las diferentes modalidades de tránsito y transporte, como son tránsito público de pasajeros y de carga, automotor y ferroviario, éste último con una legislación propia.

Asimismo, la ley nacional 24.449, en su artículo 2 establece que *"La autoridad correspondiente podrá disponer por vía de excepción, exigencias distintas a las de esta ley y su reglamentación, cuando así lo impongan fundadamente, específicas*

*circunstancias locales. Podrá dictar también normas exclusivas, siempre que sean accesorias a las de esta ley y se refieran al tránsito y estacionamiento urbano, al ordenamiento de la circulación de vehículos de transporte, de tracción a sangre y a otros aspectos fijados legalmente”, si bien aclara que “Cualquier disposición enmarcada en el párrafo precedente, no debe alterar el espíritu de esta ley, preservando su unicidad y garantizando la seguridad jurídica del ciudadano. A tal fin, estas normas sobre uso de la vía pública deben estar claramente enunciadas en el lugar de su imperio, como requisito para su validez”.* El problema que debe ser destacado es la imposibilidad fáctica de una correcta fiscalización acerca del cumplimiento de estas directivas.

Es notable y no requiere de mayor abundamiento, la complejidad que presenta el sistema normativo en nuestro país, a lo cual se agrega como corolario, la superposición de autoridades de aplicación, lo cual abordaremos seguidamente.

#### *II. A. 1. 3) COMPETENCIA. DISPERSIÓN DE AUTORIDADES*

Finalmente, debemos señalar la dispersión de organismos competentes según la materia, el grado y el territorio, sin que exista una instancia en los estratos superiores de la administración con responsabilidad exclusiva en planificación de una política de estado para la seguridad vial (más adelante analizaremos el papel del Sistema Nacional de Seguridad Vial).

En cuanto a ello, es interesante señalar que aún en el caso de que las provincias y municipios hayan adherido a la ley nacional, la determinación de los organismos competentes es materia no resuelta por la ley marco. Efectivamente, el artículo 2 de la citada ley indica que *“son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en esta ley los organismos nacionales, provinciales y municipales que determinen las respectivas jurisdicciones que adhieran a ésta”.* Y en este sentido, no hay duda acerca de la diversa capacidad organizativa y de gestión que poseen los municipios entres sí, lo cual da por resultado una gran heterogeneidad de escenarios institucionales y la consecuente ejecución de las políticas y sistemas con distinta intensidad.

De esta forma aparecen dos cuestiones que deben ser independientemente identificadas. La primera de ellas es que existe una inmensurable multiplicidad de

autoridades que llevan adelante la política administrativa del tránsito en todo el país, con una heterogénea capacidad de acción y organización.

El segundo aspecto es que podemos encontrar más de una autoridad de aplicación y comprobación de las normas contenidas en la Ley 24.449 o de las demás aplicables en los distintos ámbitos territoriales por los que una determinada vía transcurre, que tendrán potestades, también seccionadas, sobre la circulación de una misma persona.

Esta situación cobra especial relevancia respecto a la entrega de licencias de conducir. En particular, hemos advertido que existen 2700 entes habilitados para otorgarlas.

La fragmentación funcional, si bien se construye a partir de la estructura política de nuestra Nación, ha dado origen a una **virtual dilución de la responsabilidad estatal** en relación a la garantía del derecho a la libre circulación y permanencia en la vía pública, de cuyo contenido es constitutivo el carácter de "seguridad" en el tránsito.

Estas garantías y responsabilidades, en definitiva, se han vuelto inasibles y carentes de consistencia jurídica.

#### *II. A. 1. 4) NECESIDAD DE FISCALIZAR, NECESIDAD DE COORDINAR*

Antes de avanzar en los organismos de coordinación vigentes, apuntemos que las circunstancias descriptas nos ponen ante la necesidad de afirmar que, en la medida en que no se produzca una redistribución de competencias en la materia, deberá realizarse un esfuerzo extraordinario que permita ejecutar, en el marco de nuestro sistema federal, políticas a nivel nacional.

Este objetivo será posible en la medida en que se refuercen los mecanismos de coordinación de las diferentes instancias institucionales tanto territoriales como funcionales para hacerlos efectivos, pero al mismo tiempo es fundamental establecer procedimientos de control recíproco a fin de garantizar el cumplimiento de las normas por todas las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En la actualidad se encuentra vigente el Sistema Nacional de Seguridad Vial. El mismo *"comprende las políticas estratégicas de armonización federal, de coordinación nacional, la registración y sistematización de datos, funciones estas ejercidas por el*

*Consejo Federal de la Seguridad Vial, la Comisión Nacional del Tránsito y el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito” (art. 1 Anexo T, dec. 779/95).*

De acuerdo a la normativa vigente, el sistema debe asegurar el cumplimiento de principios y objetivos establecidos en la Ley Nacional de Tránsito, a saber: *uniformidad, centralización normativa, descentralización ejecutiva, participación intersectorial y multidisciplinaria, transformación e innovación tecnológica.*

Los objetivos y competencias asignadas por el citado Anexo T son realmente deseables y necesarios para la ejecución de una verdadera política de seguridad vial. Sin embargo, hemos podido comprobar que esa política no ha sido puesta aún en marcha como un todo integral con el alcance que la norma lo ha diseñado.

Por otra parte, hemos tomado conocimiento, a través de las respuestas de los mismos organismos intervinientes, acerca de que las decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Seguridad Vial, en muchos casos no son ejecutadas ulteriormente por las jurisdicciones locales.

Toda esta situación hace pensar que se requerirá una férrea decisión política para dar vida al Sistema Nacional de Seguridad Vial y en la medida en que esto no suceda, seguiremos honrando a los muertos de nuestras rutas.

#### *II. A. 1. 5 ) MAPA INSTITUCIONAL Y LEGAL*

Con el objeto de plasmar más claramente la maraña institucional y legislativa a la que nos venimos refiriendo, presentamos a continuación una serie de cuadros que, sin pretender ser exhaustivos, ilustran la desagregación orgánica y funcional así como la dispersión normativa que se presenta a nivel nacional, y luego, replicado para el nivel provincial y municipal.

**CUADRO B. -**

Agrupación a las autoridades nacionales con competencia directa en materia de tránsito y seguridad vial.

<b>Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito</b> <i>(Dependiente de la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y los Créditos Prendarios)</i> Ley 24.449 Decreto 779/95 (Anexo T)	Coordina su actividad con el Consejo Federal de Seguridad Vial, y le corresponde llevar la estadística nacional unificada de accidentología, de seguros, datos del parque vehicular; de licencias para conducir, de los presuntos infractores, las sanciones y demás información estadística relativa al tránsito.
<b>Comisión Nacional de Tránsito y Seguridad Vial</b> Decreto 779/95 Anexo T	Organismo de coordinación en jurisdicción nacional. Representa al Gobierno Federal ante el Consejo Federal. Tiene una importante cantidad de funciones, entre ellas, asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en su especialidad, proyectar la actualización permanente de la legislación y establecer los sistemas de información.
<b>Junta Nacional de Investigación de Accidentes de Transporte Público Terrestre</b> Res. MOSP 789/82 Decreto 779/95	Organismo competente en materia de accidentología vial de jurisdicción nacional. Las medidas de prevención que propone son de carácter obligatorio para los organismos nacionales
<b>Consejo Federal de Seguridad</b> <i>Integrado por todas las provincias, el Gobierno Federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i> Ley 24.449 Decreto 779/95	Propender a la armonización de intereses y acciones de todas las jurisdicciones a fin de obtener la mayor eficiencia en el logro de los objetivos de la Ley marco. Alentar y desarrollar la educación vial, proponer políticas de prevención de accidentes y armonizar las acciones interjurisdiccionales, entre otros.
<b>Órgano de Control de las Concesiones Viales (O.C.CO.VI.)</b> Decreto 87/01	Supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los contratos administrativos viales y de las empresas concesionarias de las rutas nacionales. En estos contratos están establecidos las exigencias de seguridad
<b>Secretaría de Transporte de la Nación</b> Decreto 1142/03	Coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial, entre otras competencias relativas al transporte.

<p><b>Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)</b> Decreto 1388/96 Anexo I</p>	<p>Fiscaliza y controla el transporte automotor y ferroviario (conductores y máquinas), de pasajeros y de carga sujetos a jurisdicción nacional. Fiscaliza a las empresas prestatarias. Tiene obligaciones en materia de control de la seguridad.</p>
<p><b>Dirección Nacional de Vialidad</b> Dec-Ley 505/58 Decreto 823/1989 Decreto 616/92</p>	<p>Tiene competencias sobre trazados, obras, operaciones, planificación, instrumentación, etc. en la Red Troncal Nacional y en la Red Federal de Autopistas.</p>
<p><b>Gendarmería Nacional</b> Ley 19.349 Decreto 4575/73 Decreto 779/95 (art. 2) Diversas normas y convenios le otorgan competencia en materia de seguridad vial</p>	<p>Ejerce por delegación el control de tránsito en las rutas nacionales en aquellas jurisdicciones en las que se ha suscrito convenios de complementación y coordinación.</p>
<p><b>Policía Federal</b> Ley 16979</p>	<p>Ejerce competencias de control del tránsito en la Ciudad de Buenos Aires exclusivamente.</p>
<p><b>Consultora Ejecutiva Nacional del Transporte (C.E.N.T.)</b> Resolución 417/92 Ley 24.449 Ley 24.653 Decreto 779/95 Decreto 105/98</p>	<p>Creado a través de un convenio firmado por la Secretaría de Transporte y la Universidad Tecnológica Nacional (U.T.N.) y coordinado por representantes de ambos ámbitos institucionales y un representante de la CNRT. Tiene, entre otras funciones, la de proponer modificaciones en los distintos protocolos de inspección técnica de vehículos, establecer los requisitos que deben cumplir los talleres de control técnico-mecánico de vehículos y verificar su cumplimiento.</p>

**CUADRO C.-**

Agrupa autoridades según ámbito ministerial de creación, dependencia, funcionamiento o apoyo técnico de acuerdo a la actual estructura.

<b><i>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Transporte</li> <li>• Comisión Nacional de Seguridad Vial</li> <li>• Consejo Federal de Seguridad Vial</li> <li>• O.C.CO.VI.</li> <li>• Junta Nacional de Investigación de Accidentes de Transporte Público Terrestre</li> <li>• Dirección Nacional de Vialidad</li> <li>• Comisión Nacional de Regulación del Transporte</li> <li>• C.E.N.T.</li> </ul>
<b><i>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito</li> </ul>
<b><i>Ministerio del Interior de la Nación</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Nacional Gendarmería</li> <li>• Policía Federal Argentina</li> </ul>

**CUADRO D. -**

Agrupa organismos competentes en una jurisdicción provincial (Santa Fe)

<i>Dirección provincial de Accidentología y Emergencia Sanitaria del Ministerio de Salud y Medio Ambiente (DIPAES)</i>
<i>Consejo Provincial de Seguridad Vial</i>
<i>Policía de la Provincia de Santa Fe</i>
<i>Dirección Provincial de Vialidad</i>
<i>Secretaría de Transporte de la Provincia</i>
<i>Subsecretaría de Seguridad Vial de la Provincia</i>

#### CUADRO E. -

Agrupa autoridades competentes en una jurisdicción municipal (Rosario)

<i>Hospital Municipal de Emergencias Clemente Alvarez</i>
<i>Dirección General de Tránsito Municipal</i>
<i>Red Rosario de Prevención de accidentes - centro de adolescencia.</i>
<i>Tribunal Municipal de Faltas</i>
<i>Ingeniería de Tránsito</i>
<i>Sistema Integrado de Denuncias de Accidentes de Tránsito (SDEAT<sup>27</sup>).</i>

A fin de exponer más claramente las complejidades existentes incorporamos datos relativos a normas vigentes en la Provincia de Santa Fe y en el Municipio de Rosario:

#### CUADRO F.-

Agrupa normas provinciales (Prov. de Santa Fe)

<b>Normas Provinciales vigentes</b>	<b>Breve descripción</b>
<i>Ley Provincial N°11.583</i>	Adhiere a la Ley Nacional N° 24.449
<i>Decreto N° 2311/99</i>	Reglamenta Ley N° 11.583
<i>Ley Provincial N° 11.686</i>	Educación vial obligatoria
<i>Resolución N° 229/99 del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto</i>	Suspende autorización a comunas sobre uso de radares

En relación a las **NORMAS MUNICIPALES**, la Delegación del Defensor del Pueblo de la Nación en la Provincia de Santa Fe informó que la existencia de una gran cantidad de normas relativas a la regulación del tránsito y a la seguridad vial que se superponen, torna difícil el intento de sistematización de las mismas. Tan es así que con fecha 05 de julio de 2004 fue suscripto un convenio entre el Municipio de Rosario, el Colegio de Abogados de la ciudad de Rosario y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario con el objetivo de ordenar y acceder a la normativa municipal, entre otros temas en relación al que nos ocupa.

No obstante ello, se mencionan las normas mas importantes relacionadas con la seguridad vial:

<sup>27</sup> Este sistema permite la recepción de denuncias por accidentes sin lesiones, ocurridos dentro del radio de la ciudad de Rosario, y reemplaza al trámite que antes se realizaba en dependencias de la Policía provincial.

**CUADRO G.-**

Agrupar normas más importantes aplicables en el Municipio de Rosario (Provincia de Santa Fe)

<i>Ordenanza 2802. 20/02/1981. Código de Tránsito</i>	En líneas generales, regula el uso y ocupación de la vía pública, designa como autoridad competente a los efectos del cumplimiento a la Dirección General de Tránsito de la ciudad de Rosario, regula los requisitos que deben satisfacer los vehículos en la ciudad, define que se consideran vehículos, cargas máximas y mínimas, los dispositivos obligatorios de los mismos. Regula también sobre la licencia de conducir, como así también se encarga de señalar los lugares habilitados para el aprendizaje del manejo. Indica también sobre los lugares habilitados para el estacionamiento vehicular, senda de peatones etc. Establece las sanciones para las infracciones a las normas de tránsito.
<i>Resolución. 25/04/1996. Comisión de Estudio de la Problemática del Tránsito en el ámbito del Municipio, dependiente de la Comisión de Obras Públicas y Seguridad del Honorable Concejo Municipal.</i>	Dicha Comisión esta compuesta por un representante de cada uno de los bloques de este Honorable Cuerpo, dos representantes del Ejecutivo, y a representantes de las entidades intermedias cuyo interés este basado específicamente en el tránsito y la seguridad vial. - Tiene por finalidad el análisis exhaustivo de la problemática del tránsito en el ámbito del municipio.
<i>Ordenanza 5941. 22/12/1994.</i>	Adhesión de la Municipalidad de Rosario al Reglamento General de Tránsito para los caminos y calles de la República, Ley 13893/49 y al Decreto Nacional Nro. 692/92, en cuanto establece la competencia de los Municipios para el dictado de normas relativas al Tránsito Vehicular.

<p><i>Ordenanza 6543 - Nuevo Código de Tránsito - 16 de abril de 1998</i></p>	<p>Este Código regula el uso de la vía pública y es de aplicación a la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente en cuanto fuere pertinente.</p> <p>Son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en este Código: la Dirección General de Tránsito, el Tribunal Municipal de Faltas, la Dirección General de Transporte, la Dirección General de Ingeniería de Transporte, la Dirección General de Inspección y las demás reparticiones que posean competencia en la materia, según lo dispuesto por la normativa municipal. El Departamento Ejecutivo podrá concertar con las autoridades provinciales, de otras jurisdicciones, entes de coordinación, de planificación o de aplicación previstos por la Ley Nacional de Tránsito N° 24449 las medidas tendientes al efectivo cumplimiento del presente régimen en cuanto resulte al mejor cumplimiento de los objetivos de este Código. En el ejercicio de tales atribuciones se preservará el poder reglamentario inherente al Municipio en función de los intereses de la Ciudad y sus habitantes. Ninguna disposición enmarcada en el párrafo precedente, debe alterar el espíritu de este Código preservará su unicidad y garantizará la seguridad jurídica del ciudadano. A tal fin, como requisito para su validez, las normas sobre uso de la vía pública deben estar claramente enunciadas en el lugar de su imperio.</p>
<p><i>Ordenanza 7181 de fecha 31 DE Mayo de 2001- Código del Peatón</i></p>	<p>legisla sobre el CÓDIGO DEL PEATON PARA EL MUNICIPIO DE ROSARIO conteniendo reglas de circulación, seguridad y protección al peatón.</p>
<p><i>Ordenanza 7513 de fecha 08 de mayo de 2003 – Ordenamiento Vial Para Ciclistas</i></p>	<p>Implementa en el municipio de Rosario el programa conteniendo reglas de circulación, seguridad y protección al ciclista, denominado "ORDENAMIENTO VIAL PARA CICLISTAS" incorporando como anexo de la Ordenanza N°6543 (Código de Tránsito).</p>

## II. A. 2) Estadística, datos e información

Adentrémonos ahora en la temática del nivel de desarrollo de los mecanismos de información y la estadística, especialmente en lo que se refiere a la unificación de los mismos. Con relación a ello nuestra investigación ha arrojado un resultado desolador.

De acuerdo al artículo 8 de la Ley 24.449 incluido en el Capítulo II (Coordinación Federal), *“los datos de las licencias para conducir, de los presuntos infractores prófugos o rebeldes, las sanciones y demás información útil a los fines de la presente ley, deben comunicarse de inmediato”* al Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito *“el que debe ser consultado previo a cada nuevo trámite o para todo proceso contravencional o judicial relacionado a la materia”*.

Además se ha previsto que el citado Registro *“adoptará las medidas necesarias para crear una red informática interprovincial que permita el flujo de datos y de información, y sea lo suficientemente ágil a los efectos de no producir demoras en los trámites, asegurando al mismo tiempo contar con un registro actualizado”*.

Estas competencias se hacen operativas a través de los convenios que debe suscribir el Registro con las autoridades locales, de conformidad con el art. 7 del anexo T del decreto 779/95.

Ahora bien, el pedido de informes que fue dirigido al citado órgano contenía diversos interrogantes referidos al efectivo cumplimiento de la suscripción de convenios y de la remisión de datos por las autoridades locales, así como respecto a la red interprovincial de información.

De la extensa respuesta brindada surge lo siguiente:

*“al día de la fecha, se han celebrado convenios Marcos o de Adhesión al sistema con 23 provincias, con las fuerzas de Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional, -siendo la única excepción la Provincia de Mendoza-. A partir del mes de diciembre de 1998 se han suscripto Convenios (...) Operativos con 12 jurisdicciones”,* de las cuales, según menciona el responde, seis se encuentran en etapa de ejecución<sup>28</sup>.

Estos convenios operativos tienen el objeto de poner en marcha las denominadas *“Actas Siniestros”* que recogen los siniestros ocurridos con motivo y en ocasión del tránsito.

---

<sup>28</sup> Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz.

Más adelante menciona el Registro que *“previo a la puesta en marcha a nivel nacional de la operatoria de Actas Siniestrales, se aprobaron las planillas provisorias adecuadas (...) para la remisión de los accidentes (heridos leves y graves y víctimas fatales) que cada jurisdicción debe comunicar a este organismo y generando en forma indubitable (y sin factor de corrección alguno) la estadística oficial de accidentes acaecidos en todo el territorio nacional”*.

Sin embargo posteriormente aclara que *“a la fecha del presente la totalidad de las provincias han aprobado su incorporación y puesta en marcha a través de dicha modalidad de Actas. Sólo resta la orden impartida por las autoridades para que las mismas sean implementadas”*.

Por otra parte, en el ámbito provincial, cada jurisdicción organiza su sistema informativo, el cual depende en última instancia de la capacidad de registro y sistematización de cada una de ellas. Ello queda evidenciado a partir de la información remitida por las delegaciones provinciales. De todas formas, la dificultad más marcada es la referida a la unificación de todos los sistemas en un único registro nacional.

En este sentido, nos informa el Registro Nacional encargado de sistematizar toda la información estadística relativa al tránsito es que existe un sistema **capaz de generar información oficial fidedigna**, que se han cerrado convenios marcos con 23 de las 24 provincias argentinas y con Prefectura y Gendarmería, pero que sólo 12 de esas 23 provincias han suscripto convenios operativos, de las cuales solamente 6 remiten los datos correspondientes.

En definitiva, actualmente, la información que debiera producir el sistema nacional es una intención de deseos, pero de ninguna manera una realidad palpable, y así es forzoso mencionar que nuestro país carece de estadística oficial fidedigna porque el sistema creado a ese efecto no se encuentra en funcionamiento.

En la actualidad, de acuerdo a lo informado por la Secretaría de Justicia y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se encuentra a estudio una resolución cuyo objeto es poner en marcha, en el marco del Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito, la unificación de información infraccional, especialmente la relativa a inhabilitaciones de carácter penal.. Ello resulta plausible y debe ser ponderado pues su concreción constituirá un paso relevante, aunque inicial, en la senda que nuestro país debe afrontar.

En lo que respecta a la red informática interprovincial, nos encontramos con una situación similar a la descrita en torno a la unicidad de la información.

Tal como lo manifiesta el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito, a pesar de haberse desarrollado el software aplicativo requerido y de haberse instalado en cada uno de los Registros provinciales, el sistema tampoco se encuentra en ejecución.

¿Qué recursos estamos perdiendo debido a estas dificultades y omisiones? Según nos menciona el mismo Registro esta información es *"pilar de prevención para evitar, entre otros aspectos (...), que aquel conductor que se encuentra inhabilitado para conducir en una jurisdicción por sentencia firme, pueda acceder a una licencia en otra localidad o municipio"*.

La carencia de esta valiosa estadística es una de las más absurdas paradojas que hemos podido observar en el ámbito de esta investigación, ya que si bien el sistema ha sido creado y las Actas Siniestrales rigurosamente preparadas, sin embargo la mecánica no se ha puesto en práctica y la pasividad perpetúa la oscuridad sobre una información clave para propender a la seguridad vial.

Otro aspecto que también es forzoso mencionar se refiere a la recopilación de información referida al estado del parque automotor.

Una vez más el Registro Nacional comenta la misma problemática. A partir de 1998 se habría puesto en marcha la operatoria 0km/Plazo de Gracia, cuya *"implementación integral (...) permitiría no sólo contar con vehículos que garanticen su seguridad técnica sino que apunte también a la fiscalización del conductor, mediante la evaluación de su comportamiento en el tránsito"*. Sin embargo a pesar de estar previsto el sistema y de haberse suscripto convenios, **la información no llega**. Continúa el Registro indicando que *"Tan solo eso se obtendría con cumplir la ley promulgada en 1995"*, para más adelante asegurar que *"la aprobación y puesta en vigencia del ya mencionado informe de Antecedentes del Tránsito permitiría fiscalizar la conducta de la totalidad de los conductores en el ámbito nacional, otorgando así licencias a personas idóneas sin antecedentes y asimismo, previo al dictado de la sentencia correspondiente, la autoridad de juzgamiento podría evaluar el comportamiento del imputado, prevaleciendo principios constitucionales de igualdad ante la ley"* y que, no obstante la Ley Nacional establece que los resultados de las verificaciones técnicas deben ser comunicadas al Registro, *"la información referida no es enviada a este organismos al día de la fecha"*.

Ahora bien, es importante destacar que el informe remitido da cuenta de que en el mes de junio de 1996, en el ámbito de la primera reunión de la Asamblea del Consejo Federal de Seguridad Vial, las jurisdicciones provinciales, en forma unánime **acordaron remitir la información requerida, dada la necesidad de contar con estadísticas oficiales fidedignas**. ¿Por qué motivo ello no ha sido posible? Si bien la opinión del Registro en torno a que esta pasividad se debe a la existencia de lapsos irregulares de concreción de las misiones y obligaciones por la inestabilidad política acaecida en los últimos años, puede ser un componente, nos inclinamos por la idea de que no existe una real conciencia de la gravedad que implica la siniestralidad vial en nuestro país, y que ello se agrava porque no se alcanza a vislumbrar el papel de la unificación de la información para que ésta sea “disponible”.

Las respuestas brindadas por otros organismos, confirmaron esta misma tendencia. Además de los graves incumplimientos a los que ya nos hemos referido, debemos señalar que es llamativa la parcialidad de los registros de los restantes organismos.

Entre los interrogantes formulados en el marco de la investigación, se requirieron datos estadísticos desagregados<sup>29</sup>. Se solicitó, entre otros:

- *Evolución del índice de siniestros de tránsito, por año, por jurisdicción provincial, y total nacional.*
- *Índice de muertos y de heridos en siniestros de tránsito, por año, por jurisdicción provincial, y total nacional.*
- *Cantidad de niños y adolescentes muertos en el total nacional de siniestros viales;*
- *Valor estimado de bienes materiales, perdido en siniestros de tránsito (total nacional).*
- *Siniestros viales que, de acuerdo a los promedios, resultan más frecuentes.*
- *Factores causales que, de acuerdo a los promedios, tienen mayor incidencia, en la producción de siniestros viales.*
- *Rutas, caminos, puntos de intersección, que, a su entender, resultan críticos, dada la frecuencia con que se repiten los siniestros viales.*

---

<sup>29</sup> Téngase presente que los datos requeridos corresponden a la información mínima indispensable para generar un diagnóstico general de la situación. Sin embargo la desagregación que se maneja en países desarrollados es mucho más compleja. En este sentido, es posible consultar las publicaciones de diversos organismos, entre ellas, National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), “Traffic Safety Facts”.

La discriminación de los datos se fundaba en el convencimiento del valor estratégico que posee un riguroso conocimiento de estas distinciones para la planificación en política vial y con el objeto de verificar la evolución desde el año 1997 hasta la actualidad, aun cuando se trata de aspectos mínimos indispensables.

Sin embargo, la información acompañada en las respuestas es estimativa e incompleta en términos de variación. Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Transporte Automotor, se adjuntaron los globales nacional, provinciales y global nacional discriminado por tipo de siniestro y por grupos etarios, para tres años (1999/2001),

*“Existe en el área estadísticas de accidentología vial en Argentina en los años 1999, 2000 y 2001...el informe estadístico no contempla cantidad de niños y adolescentes muertos en el total nacional de accidentes viales, no contempla el valor estimado de bienes materiales perdido en accidentes de tránsito, no contempla los accidentes viales que, de acuerdo a los promedios, resultan más frecuentes, no contempla los factores causales, que de acuerdo a los promedios, tienen mayor incidencia en la producción de accidentes viales”<sup>30</sup>.*

Asimismo se solicitó a la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial estimaciones acerca de la cantidad de vehículos automotores que carecen de las condiciones de seguridad requeridas por la ley 24.449, pero en su respuesta, el organismo mencionó que no cuenta con las estimaciones solicitadas.

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte expuso que no cuenta con información estadística<sup>31</sup>, dado que esa tarea se encuentra en cabeza del Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito, que como hemos visto, no cuenta con la información completa.

Por su parte, la Dirección Nacional de Vialidad expresó que ese organismo dispone de una base de datos denominada SIAT. *“La base de datos para la Red Concesionada abarca el período que va desde 1996 hasta 2000, lamentablemente a partir de la creación del OCCOVI (...) se perdió la base histórica. Asimismo y sobre la base de un programa puntual sobre la red concesionada y a partir de los resultados de la*

---

<sup>30</sup> Fuente: informe remitido por la Secretaría de Transporte de la Nación en la actuación 1512/04. Se utiliza el vocablo “accidente” debido a que se reproduce textualmente la respuesta de la Secretaría.

<sup>31</sup> Se requirió :

cantidad de siniestros que protagonizan las empresas de transporte automotor, de pasajeros y de carga;  
cantidad de muertos y lesionados, en ocasión de tales siniestros;  
valor de bienes materiales perdido, en ocasión de tales hechos;  
rutas, caminos, puntos de intersección, etc. que considere peligrosos, dado el índice de siniestros que involucran a empresas de transporte;

*asistencia técnica se cuenta con una base de datos de la red no concesionada que abarca los años 2000 hasta el 2002...". A su vez indicó que "el SIAT ha permitido confeccionar un mapa de accidentes<sup>32</sup> de tránsito que ha constituido y constituye una herramienta valiosa a la hora de tomar decisiones en la materia. Por lo expuesto la recopilación de accidentes<sup>33</sup> de tránsito en cuanto toca a la infraestructura constituye una herramienta básica en el manejo de la Seguridad Vial y por lo tanto una función y responsabilidad indelegable a efectos de cumplimentar los objetivos planteados en la Ley 505/58...". Por último hace la mención de que la Dirección nacional de Vialidad "ha impulsado la obligatoriedad contractual de la recopilación de accidentes<sup>34</sup>, tanto en los corredores concesionados como en aquellos que funcionan bajo sistema C.RE.MA.<sup>35</sup>"*

A fin de recabar datos complementarios fueron realizados nuevos requerimientos a diversas dependencias.

Como se ha mencionado precedentemente, la Superintendencia de Seguros de la Nación aportó los montos económicos involucrados en siniestros de tránsito denunciados por año y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo hizo lo propio respecto a la información correspondiente a siniestros *in itinere* y en el trabajo<sup>36</sup>.

Otro ejemplo de fragmentación informativa es la respuesta remitida por el O.C.CO.VI. en la que expresa "A partir del año 2001 se reestructuró el O.C.CO.VI. quedando a cargo del control de los corredores viales. Por lo tanto los datos que se disponen son los correspondientes a los accidentes<sup>37</sup> e incidentes a partir de ese año...Para obtener los datos correspondientes a años anteriores y los estudios de puntos críticos solicitados, deberá dirigirse a la División Seguridad Vial de la Gerencia de Planeamiento, Investigación y Control de la Dirección Nacional de Vialidad".

Por su parte, la Gendarmería Nacional indicó que esa fuerza elabora una base de datos relativa a los siniestros en que interviene en el área de su jurisdicción, desde el año 2001. "Ello es así, explica, debido a que la actuación policial en los accidentes de

---

factores causales de mayor incidencia en dichos siniestros.

<sup>32</sup> Se utiliza la palabra "accidente" porque se cita textualmente a la fuente.

<sup>33</sup> Se utiliza la palabra "accidente" porque se cita textualmente a la fuente

<sup>34</sup> Se utiliza la palabra "accidente" porque se cita textualmente a la fuente

<sup>35</sup> Sistema no concesionado.

<sup>36</sup> De los valores informados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para el año 2003 surge que el 11,72 % de los accidentes de trabajo ocurrieron "in itinere", la mayoría de los cuales tuvieron como causa un siniestro vial. En tanto, según la misma fuente, el 83, 11% de las categorías cubiertas por riesgos del trabajo correspondieron a "accidentes en el trabajo", no pudiéndose acceder a la información sobre que porción de ellos tiene relación con siniestros viales.

<sup>37</sup> Se utiliza el vocablo "accidente" debido a que se reproduce textualmente la respuesta de la fuente.

*tránsito es competencia de las policías provinciales y la Fuerza actúa como policía concurrente. Se prevé complementar los datos procesados con los obrantes en otras bases de datos de organismos públicos y privados”.*

Con respecto a la información proveniente del área de salud, la cartera correspondiente señaló que *“El Programa Nacional de Estadísticas en Salud, recoge y difunde información sobre estadísticas de salud (...) y que incluye (...) mortalidad acaecida en cada año, independientemente del lugar de ocurrencia de la muerte (...) de acuerdo al modelo internacional de registro estadístico de causa de defunción (...) Esta clasificación permite identificar dentro del capítulo “causas externas de mortalidad y morbilidad” aquellas vinculadas con los accidentes<sup>38</sup> de tránsito”.* Sin embargo este registro no incluye los datos de quienes fallecen como consecuencia de un siniestro del tránsito, luego de la internación o de la rehabilitación<sup>39</sup>.

Asimismo como ya adelantáramos, confirmó el Ministerio la carencia de información atinente para determinar la incidencia que tiene el gasto de atención sanitaria y rehabilitación por siniestralidad vial en el presupuesto anual de salud.

En definitiva se observa una gran dispersión de los datos disponibles así como una importante carencia de ciertos segmentos de información.

Algunos de los organismos que hemos consultado, han dado claras muestras del interés que tienen por generar información útil, e inclusive han acreditado acciones directamente dirigidas con ese fin. Sin embargo, surge de forma palmaria la ausencia de un verdadero sistema nacional que registre y sistematice la información unificada y que permita constituir la base para la política de seguridad vial nacional a largo plazo.

Insistimos en que, en la medida en que el sistema no se ponga en marcha íntegramente, seguiremos renunciando a ejercer una alta vigilancia en materia de tránsito. Nuevamente nos preguntamos ¿Qué estamos perdiendo? Vidas. Sacrificio absurdo e injusto de los derechos.

---

<sup>38</sup> Se utiliza el vocablo “accidente” debido a que se reproduce textualmente la respuesta de la fuente.

<sup>39</sup> Existe consenso entre otros países en torno a considerar que la causa de una muerte es un siniestro vial, si el fallecimiento se produce dentro de los 30 días de ocurrido el mismo (Alemania, EEUU, España, Austria, entre otros), confr. Zini, Gustavo, Op. Cit.

## II. A. 3) Una política de Estado en materia de seguridad vial

### II. A. 3.1) EL PLAN ESTRATÉGICO

En los diversos pedidos de informes que esta Defensoría remitió a las diferentes autoridades, se requirió acerca de la eventual existencia y ejecución de un plan estratégico en materia de seguridad vial.

La Secretaría de Transporte de la Nación informó que *“Existe proyectado en esta área un Plan Estratégico en materia de Seguridad Vial para nuestro país, que **no se encuentra en ejecución**”*.

Asimismo, acompañó a la nota copia del citado plan, el cual plantea dos ejes centrales para desarrollar una política de seguridad vial en el país:

- *“Construir, entre todos los actores involucrados, una red que permita coordinar esfuerzos, procurando un esquema de amplia participación que genere la sinergia necesaria para llegar progresivamente a todas las regiones de nuestra geografía y a todos los sectores de nuestra sociedad;*
- *Plantearnos una política integral actuando en todos los aspectos que están involucrados en esta problemática. Esta política integral tiene que ser pública, asumida por todos como una cuestión de Estado que trascienda los avatares y sectores políticos, teniendo por lo tanto continuidad en el tiempo más allá de las personas que la ejecuten”*

La respuesta consideró prioritarios ciertos ejes, a saber:

- *Programas relacionados con la infraestructura vial;*
- *Revisión técnica obligatoria de vehículos;*
- *Programa federal de educación vial;*
- *Programa nacional de difusión para la seguridad vial;*
- *Registro nacional de antecedentes del tránsito;*
- *Licencias de conducir;*
- *Fortalecimiento de los mecanismos de control;*
- *Fortalecimiento institucional;*

- *Investigación accidentológica;*
- *Compatibilización y actualización normativa.*

Según expone el Plan remitido, *“La propuesta está orientada a impulsar una serie de proyectos individuales con objetivos y contenidos definidos, los cuales han sido identificados como de esencial prioridad”, a saber:*

- *“Control y fiscalización de la Ley de Tránsito”;*
- *“Educación vial”;*
- *“Uniformidad de la legislación”;*
- *“Difusión para la prevención de accidentes de Tránsito”;*
- *“Seguros de prima variable”;*
- *“Estadística Accidentológica”;*
- *“Revisión técnica obligatoria”;*
- *“Control emisión de licencias de conductor”;*
- *“Participación de organizaciones no gubernamentales”;*
- *“Atención médica de urgencia y rehabilitación de accidentados”;*
- *“Homologación de vehículos”;*
- *“Uso de cinturones de seguridad”;*
- *“Mejorar las vías de transporte”;*
- *“Desarrollar el mapa de riesgo de la República Argentina, identificando áreas sensibles, zonas de riesgo, etc.”;*
- *“Impedir la circulación de conductores con su capacidad conductiva afectada por alcohol o drogas”;*
- *“cumplimiento de objetivos”.*

Como puede observarse la citada Secretaría plantea de modo preciso la *“situación problema”* concretamente identificada, así como un registro de objetivos que tienen prioridad.

Si analizamos otras de las respuestas brindadas a la Defensoría por parte de los organismos requeridos, hallamos una llamativa coincidencia con respecto a estas cuestiones.

Es dable mencionar la iniciativa presentada por la Dirección Nacional de Gendarmería, organismo que expone una serie de propuestas para mejorar la seguridad en el tránsito<sup>40</sup>. La misma desarrolla una serie de objetivos que, en muchos aspectos, coinciden con los precedentemente citados. El informe indica que debería trabajarse con los siguientes objetivos generales y particulares:

- *Formación y acreditación de conductores*
- *Gestión de calidad vehicular*
- *Gestión de vías y espacios públicos.*
- *Gestión de servicios de transporte*
- *Fiscalización de condiciones viales*
- *Acción judicial*
- *Atención de accidentes<sup>41</sup> y Seguros.*
- *Educación y comunicaciones*

Otro de los organismos que respondió en forma afirmativa, fue la Dirección Nacional de Vialidad, la cual expresó que *“Con relación al Plan Estratégico de Seguridad Vial (...), éste constituyo uno de los primeros avances sistemáticos en la organización de la tarea de Seguridad Vial en la Repartición, y constituye el primero en su tipo en el país. Este fue elaborado en principio, para guiar las acciones de la Divisiones Seguridad Vial a mediados del año 1997 y luego fue adoptado por la Dirección Nacional Vialidad por la resolución N° 405/01 AG. La definición de este plan permitió avanzar con acciones concretas en la materia y de alguna forma afrontar el problema de la seguridad vial el cual es básicamente un problema si se quiere, asincrónico. Las acciones concretas mencionadas se llevaron a cavo en el campo del planeamiento , del análisis, de la construcción y del campo normativo”.*

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han tenido diferentes iniciativas que hasta la actualidad no han sido receptadas por los organismos competentes.

---

<sup>40</sup> Estudio realizado por el Departamento de Seguridad Vial y Transporte para la Prevención de Accidentes Viales de la Gendarmería Nacional.

<sup>41</sup> Se utiliza el vocablo “accidente” debido a que se reproduce textualmente la respuesta de la fuente.

Un hecho paradigmático de esta actividad, que es destacable por la participación de especialistas de diferentes instituciones en su formulación, es el referido a la propuesta de plan estratégico que presentó la Asociación de Argentina de Carreteras el día 10 de junio de 2003.

Esta propuesta subsume cuatro principios básicos que son los siguientes:

- *Asunción de la temática de seguridad Vial como una política de Estado;*
- *Elaboración, implementación y seguimiento de un programa de acción;*
- *Asignación oficial de recursos en el presupuesto nacional;*
- *Definición de autoridad de aplicación y coordinación.*

Los ejes de la propuesta plasmados como objetivos generales se refieren a:

- *Educación (sistemática y asistemática)*
- *Otorgamiento de licencias de conducir*
- *Legislación*
- *Contralor y sanciones*
- *Vía pública y estructura viaria*

Como queda claro, existen una serie de propuestas e iniciativas, e inclusive el Estado mismo ha generado un documento con vistas al desarrollo de una política de seguridad vial.

Sin embargo, a pesar de ello y de las fojas abundantes en estimaciones sobre la cantidad de siniestros, personas fallecidas y lesionadas que fueron recibidas en esta Defensoría, las acciones efectivamente arbitradas que hemos podido registrar han sido pocas e inorgánicas.

Ahora bien, asumiendo una posición en torno la cuestión planteada, nos atrevemos a considerar algunas condiciones esenciales<sup>42</sup> para un abordaje significativo de la cuestión.

---

<sup>42</sup> Ver Niremborg, Olga y otros, "Programación y evaluación de proyectos sociales - Aportes para la racionalidad y la transparencia", Edit. Paidós, Buenos Aires, 2003.

- *Es prioritario que se planifique un plan estratégico y participativo, y en dicho marco un conjunto de programas que tenga foco en la concreción de una política nacional de seguridad vial.*
- *El plan general debiera ser desarrollado a partir de la construcción de una visión compartida y la cooperación de la sociedad civil. Esta tarea requiere de una planificación estratégica que prevea las necesidades, las dificultades y la construcción de viabilidad para la etapa de su ejecución.*
- *Es indispensable también que dicho plan fije objetivos concretos, planteando los índices de decrecimiento de cantidad de siniestros y de su gravedad<sup>43</sup>, al que se debería arribar en lapsos determinados para el corto, el mediano y el largo plazo, así como otros accesorios.*
- *Por último, corresponde prever, en el marco de los programas adoptados un sistema consistente que permita evaluar resultados en los diferentes plazos.*

Es necesario hacer aquí una pausa para clarificar que un plan estratégico tiene el objeto de introducir racionalidad y previsión en la formulación y gestión de las políticas, lo cual es fundamental para encarar con seriedad la problemática planteada como componente de las decisiones para el futuro<sup>44</sup>.

Asimismo, el Plan Estratégico sugerido, deberá contemplar un doble abordaje, en orden a disminuir a) los factores que influyen en la generación de siniestros viales; b) los factores que influyen en la gravedad de sus consecuencias<sup>45</sup>.

Finalmente, y con el objeto de contribuir a la construcción de esa valiosa visión compartida, presentamos un cuadro comparativo que destaca los ejes priorizados por el Estado y por las ONGs, a fin de corroborar los puntos de acuerdo y los de disgresión, y las principales particularidades de cada una de ellas. Debe tenerse en cuenta que se trata de las cuestiones principales detalladas por cada una de las propuestas.

---

<sup>43</sup> Ello se plasmaría por ejemplo en cantidad de siniestros por kilómetro recorrido y cantidad de muertos o heridos por kilómetro recorrido.

<sup>44</sup> Conf. Niremberg, Olga y Otros, Op.cit. pág. 28.

<sup>45</sup> Confr. Zini Gustavo, Op. Cit. los factores que influyen en la **generación** del siniestro vial son: imprudencias y errores al frente del volante, excesiva velocidad de circulación, distintos vehículos, velocidades de circulación y estilos de manejo, presencia de peatones, ciclistas y motociclistas, presencia de obstáculos peligrosos. Los factores que influyen en la **gravedad** del siniestro vial son: excesiva energía de movimiento previa al siniestro vial, protección insuficiente durante el siniestro vial, atención médica insuficiente luego del siniestro vial. Ello se amplía también en el modelo sistémico presentado por la Organización Mundial de la Salud.

**CUADRO H.-**

Referencias: Plan A (Secretaría de Transporte de la Nación); Plan B (Gendarmería Nacional); Plan C (Asociación Argentina de Carreteras en colaboración con expertos y otras organizaciones no gubernamentales)

<b>EJES PRIORITARIOS</b>	<i>Plan A</i>	<i>Plan B</i>	<i>Plan C</i>
<b>Infraestructura vial</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar la infraestructura (vías, señalización, banquetas, puntos negros, etc.).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión de vías y espacios públicos (acondicionados para el uso armónico de peatones y vehículos).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan de obras de menor costo que atienda aspectos básicos.</li><li>• Plan de mejoras estructurales.</li></ul>
<b>Homologación de vehículos y Revisión técnica obligatoria</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisión obligatoria a todo el parque automotor</li><li>• Homologación de todos los vehículos librados al tránsito.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión de calidad vehicular (vehículos seguros y con mantenimiento adecuado).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cumplimiento de la revisión en todo el país y revisiones aleatorias a la vera del camino.</li></ul>

<b>Educación Vial y difusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión efectiva de la educación vial en preescolar, primario y secundario (en el corto plazo).</li> <li>• Educación vial sistemática en todos los niveles inclusive terciario, universitario y de posgrado (largo plazo).</li> <li>• Campaña asistemática y de concientización (a largo plazo)</li> <li>• Difusión y aplicación permanente de medidas y formas de prevenir accidentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y comunicaciones (conciencia pública activa sobre seguridad en el tránsito).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación vial sistemática y asistemática.</li> </ul>
<b>Licencias de conducir y circulación de información sobre antecedentes de infractores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de emisión de licencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación y acreditación de conductores (conductores competentes y socialmente responsables).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación a convenciones internacionales que rigen la materia.</li> <li>• Accionar del registro Nacional de Conductores.</li> <li>• Escuela de conductores.</li> <li>• Asegurar un nivel mínimo de destreza y conocimiento para obtener la licencia.</li> <li>• Sistema de datos interjurisdiccional</li> </ul>

<b>Control y fiscalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de la Ley de Tránsito</li> <li>• Uso de cinturones de seguridad</li> <li>• Control de alcoholemia, drogas medicamentos en la conducción</li> <li>• Sanción de infracciones con penas de cumplimiento efectivo (en el largo plazo y luego de educación vial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de las normas a los infractores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanciones más severas para quienes roben o destruyan señales de tránsito.</li> </ul>
<b>Fortalecimiento institucional y participación comunitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de las ONGs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalización de condiciones viales (capacitación de fiscalizadores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de personal policial y adecuación de programas.</li> </ul>
<b>Investigación</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación</li> </ul>	
<b>Legislación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unificación de la legislación en todo el país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción judicial (unificación normativa, aplicación a responsables de siniestros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de leyes, decretos, normas y adhesiones entre Nación, provincias y la Ciudad de Buenos Aires</li> <li>• Actualización.</li> <li>• Cumplimiento de estándares de seguridad y especificaciones actualizadas a tecnologías modernas.</li> </ul>
<b>Seguros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguros de prima variable</li> </ul>		

<b>Estadística e Información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Estadístico Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información (conocimiento integral y actualizado)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de intercambio de información.</li> </ul>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de atención médica de urgencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de accidentes y seguros (Rescate y rehabilitación asegurada de las víctimas)</li> </ul>	
<b>Aspectos institucionales y Coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de organismos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer más efectivo el Sistema Nacional de Seguridad Vial.</li> <li>• Asunción de la temática de seguridad vial como política de Estado.</li> <li>• Definición de autoridad de aplicación y coordinación nacional.</li> <li>• Elaboración, implementación y seguimiento del programa de acción.</li> </ul>
<b>Presupuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el largo plazo deben generarse las bases financieras para cada actividad</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de recursos específicos.</li> </ul>
<b>Servicios</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de servicios de transporte (Condiciones de servicio que no generen presiones nocivas sobre empresas y conductores)</li> </ul>	

### **II. A. 3. 1. 1) EL PLAN ESTRATÉGICO Y EL ENFOQUE SISTÉMICO**

En su informe mundial ya citado, la Organización Mundial de la Salud propone la adopción del enfoque sistémico (matriz de Haddon), que ilustra la interacción de los tres factores incluidos en el tránsito, es decir el factor humano, el vehicular y el entorno, durante las tres fases o momentos de un choque (antes, durante y después). *“...El enfoque sistémico procura identificar y corregir las principales fuentes de error o deficiencias de diseño que contribuyen a los choques mortales o causantes de lesiones graves, así como mitigar la gravedad y las consecuencias de los traumatismos...”*<sup>46</sup>.

Se trata de un modelo dinámico que muestra las posibilidades de intervención para reducir las lesiones causadas por el tránsito, y que resulta un verdadero aporte en el marco de las perspectivas de la salud pública y la equidad social, que antes se han desarrollado.

Este enfoque adoptado por la OMS, expresa además el pensamiento integrador y racional que intentamos proponer para el abordaje de la problemática de la siniestralidad vial, y por ello lo incluimos como un marco en el cual debiera inscribirse la formulación del plan estratégico para la seguridad vial.

---

<sup>46</sup> OMS, Op. Cit. pág. 13.

A continuación incorporamos la matriz propuesta:

Fase		Factores		
		Ser Humano	Vehículos y equipos	Entorno
<b>ANTES DEL CHOQUE</b>	<i>Prevención DEL CHOQUE</i>	Información Actitudes Discapacidad  Aplicación de reglamentación	Buen estado técnico Luces - Frenos Maniobrabilidad  Control de velocidad	Diseño y trazado de la vía pública Limitación de la velocidad Vías peatonales
<b>CHOQUE</b>	<i>PREVENCIÓN DE TRAUMATISMO</i>	Dispositivos de retención  Discapacidad	Dispositivos de retención de los ocupantes Otros dispositivos de seguridad Diseño protector contra accidentes	Objetos protectores contra el choque
<b>DESPUÉS DEL CHOQUE</b>	<i>CONSERVACIÓN DE LA VIDA</i>	Primeros Auxilios Acceso a atención Médica	Facilidad de acceso Riesgo de incendio	Servicios de socorro Protección

### II. A. 3. 2) EDUCACIÓN VIAL

Desde el inicio de la investigación, Instituciones y Organizaciones Civiles, coincidimos en que la educación vial es un aspecto decisivo de la problemática del tránsito, dado que aquí se manifiesta en toda su amplitud el concepto de que la educación es un pie fundamental del desarrollo humano.

Esta relevancia, debe ser hoy más que nunca advertida por el Estado y por la sociedad, en particular si se tiene en cuenta que la tendencia tanto en nuestro país como en el plano internacional, el factor humano es la causa de mayor incidencia en la siniestralidad del tránsito<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Según OMS "En materia de seguridad vial se ha considerado tradicionalmente que los choques suelen ser responsabilidad exclusiva de los usuarios individuales de la vía pública, pese a que pueden haber intervenido

Al respecto, la legislación nacional ha adoptado un criterio amplio. Tanto la Ley 24.449 como la Ley 23.348 han establecido la obligación de introducir la temática de la seguridad vial en la educación formal en los diferentes niveles, así como en la educación no formal.

Recordemos ambos preceptos. Establece la Ley 23.348 la obligación de impartir la educación vial *“en todos los establecimientos dependientes e incorporados a los planes oficiales del Ministerio de Educación y Justicia (sic) y Secretaría de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (sic)”*.

Por su parte, el artículo 9 de la ley 24.449 prescribe *“Amplíanse los alcances de la ley 23.348. Para el correcto uso de la vía pública, se dispone:*

- a) Incluir la educación vial en los niveles de enseñanza preescolar, primario y secundario;*
- b) En la enseñanza técnica, terciaria y universitaria, instituir orientaciones o especialidades que capaciten para servir los distintos fines de la presente ley;*
- c) La difusión y aplicación permanente de medidas y formas de prevenir accidentes;*
- d) La afectación de predios especialmente acondicionados para la enseñanza y práctica de la conducción;*
- e) La prohibición de publicidad laudatoria, en todas sus formas, de conductas contrarias a los fines de esta ley”*.

Vale la pena agregar que existen diversas normas provinciales que también imponen obligaciones relativas a la introducción de la temática vial en todos los niveles educativos<sup>48</sup>.

Ahora bien, con relación al marco jurídico vigente y su puesta en marcha el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología expresa en el informe que hizo llegar a esta Institución que *“La enseñanza de la Educación vial se lleva a cabo en los establecimientos educacionales del país pero de modo dispar. Los Contenidos Básicos Comunes (CBC) para la educación general Básica (EGB) y para el Nivel Polimodal*

---

muchos otros factores sobre los que ellos no tienen control, como el mal diseño de las carreteras o los vehículos” (Conf. Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito -Resumen-, Op. Cit.).

<sup>48</sup> Por ejemplo: Ley 11.686/99 de la Provincia de Santa Fe, cuyo art. 1 expresa “Declárese obligatoria en todos los niveles de la Educación provincial de dependencia oficial o privada, el desarrollo de la Educación Vial”; Decreto 2311/99, cuyo art. 1 prevé que, entre sus funciones, el Consejo Provincial de Seguridad Vial, “Asesorará al Poder Ejecutivo sobre el desarrollo de los programas de Seguridad y Educación Vial que se

*incluyen contenidos que implican la necesidad de abordar la temática propia de la Educación Vial. Teniendo en cuenta como marco estos Contenidos Básicos Comunes, cada jurisdicción ha elaborado sus propios diseños curriculares...”.*

Por otra parte, manifiesta que desde mediados del año 2003, se conformó una mesa de trabajo integrada por especialistas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la Dirección Nacional de Vialidad, la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, miembros de organismos no gubernamentales y representantes del sector privado vinculados con la seguridad vial. *“En las reuniones se fue diseñando un plan para dar mayor presencia a la educación vial en las escuelas de todo el país”.*

Por último, remite datos sobre algunos proyectos piloto que se desarrollarán en el futuro, y adjunta un cuadernillo elaborado como primera iniciativa de la mesa de trabajo precitada.

Previo a cualquier comentario, vale la pena mencionar que esta temática, fue una de las que más recurrentemente plantearon los especialistas consultados. Inclusive podríamos asegurar que, juntamente con las dificultades de unicidad y coordinación legal e institucional y la carencia de información esencial, la educación mostró ser una preocupación constante.

Idéntico resultado puede comentarse respecto al diálogo permanente que mantuvimos la Institución y las organizaciones de la sociedad civil participantes.

Inclusive, no podemos dejar de advertir que los funcionarios entrevistados, también coincidieron en que la ausencia de una política de educación vial nacional a largo plazo, es una causal gravitante de los siniestros viales que han sucedido en el pasado y de los que van a acaecer hoy mismo, pero que la prolongación de esa ausencia, importa generar en el presente los daños que sufriremos en el futuro.

Efectivamente, el reclamo por una educación vial seria y constante ha sido unánime.

Con relación a los aspectos ya reseñados de la información remitida por el Ministerio competente, se observan cuatro cuestiones fundamentales.

---

implementen...”; Ley 4165 de la Provincia de Chubut, cuyo art. 9 incluye la educación vial en todos los niveles de enseñanza.

Si bien se advierte una intención de aportar recursos educacionales en los dos niveles iniciales, existe una concreta necesidad de que la intervención estatal, cobre una sustancia aún mayor y más abarcativa.

La educación vial debe ser impartida de modo integral y, tal como lo ha diseñado la Ley 24.449, en todos los niveles de la educación formal.

Si bien nos estamos remitiendo a una obligación legalmente prevista, subyace a ésta una exigencia de carácter ético, pues se trata de construir una conciencia solidaria, ampliamente difundida, desde el inicio de la socialización institucional.

Este accionar, podría inclusive tener un efecto multiplicador importante, ya que la familia está normalmente vinculada a la institución educativa a través de fuertes lazos sociales.

En segundo término, otra cuestión clave se corresponde con la misión fundamental que debe asumir el Estado Nacional en torno a la atenuación de las diferencias interjurisdiccionales.

Si bien la educación pública ha sido descentralizada, como regla general, hacia las jurisdicciones locales, es determinante la presencia de la Nación en términos, no ya de coordinación, sino de igualación. El rol que se requiere de la instancia nacional es, entonces, el que le corresponde en su calidad de redistribuidor de bienes y de derechos.

La educación, en tanto bien público administrado por el Estado, debe garantizar a todos, en todo el territorio de la Nación, al menos los mínimos establecidos legalmente, pues ello forma parte del contenido esencial del derecho de todo habitante a educarse.

Si bien hemos reflexionado anteriormente sobre esta cuestión, es dable reafirmar que en los aspectos educativos, la obligación de equiparador adquiere un carácter paradigmático en orden a los principios constitucionales de igualdad, integración, solidaridad y desarrollo humano equitativo.

La tercera observación se corresponde con la importante tarea de consolidar cuerpos docentes competentes en la enseñanza de la seguridad vial. No se ha cerrado aún el debate con respecto a la conveniencia de capacitar a los educadores que dictan las restantes materias o de introducir nuevos docentes especializados en la cuestión del tránsito.

En cuarto y último lugar, corresponde recordar que los incisos c) a d) del artículo 9 de la Ley 24.449, se refiere a la educación fuera de las instituciones, lo que viene a complementar aquélla noble tarea.

Por ese motivo, si bien como hemos dicho, se requiere un esfuerzo aún mayor, tendiente a garantizar que se impartan en forma regular contenidos de educación vial en la currícula de los establecimientos educacionales de todos los niveles, es imperioso que en forma paralela se planifique y se ejecute lo propio con el fin de proveer a la educación y a la concientización de la población adulta y adolescente que no forma parte del sistema educativo formal.

En este sentido, podemos agregar que una iniciativa a destacar es la de sustituir ante la infracción, la sanción meramente económica por una pena que tenga una función pedagógica.

Sobre estos aspectos ha expresado, en su informe, la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial, que “... se implementó la *Escuela de Reeducción para el Uso de la Vía Pública (...), que puede ser aplicada como alternativa de la multa o inhabilitación (...) o como suspensión del juicio a prueba...*”.

Este tipo de iniciativas merecen respaldo, pero deben necesariamente complementarse con un eficaz sistema de información que permita conocer la cantidad y la sustancia de las infracciones cometidas por el conductor en todas las jurisdicciones del país.

Finalmente, y a modo de conclusión, debemos reconocer que desde esta perspectiva, incrementar la seguridad vial es posible en base a la tarea educativa desempeñada de modo intenso y equitativo, y desde que las sociedades construimos y deconstruimos nuestra propia realidad, podemos compartir también que no educar y no concientizar es una elección social que nos condiciona ahora y, especialmente, hacia el futuro.

### *II. A. 3. 3) ASPECTOS RELATIVOS AL CONTROL*

#### ***II. A. 3. 3. 1) CONTROL VEHICULAR***

El primer aspecto al cual vale la pena referirnos es el del control o revisión técnica vehicular de las características de seguridad activa y pasiva, que de acuerdo a la legislación nacional, debe ser efectuado al 100% del parque automotor en uso.

El artículo 34 de la Ley 24.449 establece que “...*Todos los vehículos automotores, acoplados y semirremolques destinados a circular por la vía pública están*

*sujetos a la revisión técnica periódica a fin de determinar el estado de funcionamiento de las piezas y sistemas que hacen a su seguridad activa y pasiva y a la emisión de contaminantes...”*

Con relación a la ejecución de la norma, se ha previsto que son las autoridades locales las que deberán, mediante su propia reglamentación, establecer los contenidos correspondientes. En tal sentido, se prescribe que *“Las piezas y sistemas a examinar, la periodicidad de revisión, el procedimiento a emplear, el criterio de evaluación de resultados y el lugar donde se efectúe, son establecidos por la reglamentación y cumplimentados por la autoridad competente. Esta podrá delegar la verificación a las concesionarias oficiales de los fabricantes o importadores o a talleres habilitados a estos efectos manteniendo un estricto control. La misma autoridad cumplimentará también una revisión técnica rápida y aleatoria (a la vera de la vía) sobre emisión de contaminantes y principales requisitos de seguridad del vehículo, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 72, inciso c), punto 1.”*

En el marco de la organización administrativa nacional, encontramos que en 1992 fue creada la Consultora Ejecutiva Nacional del Transporte (C.E.N.T.) como resultado de un convenio entre la Secretaría de Transporte de la Nación y la Universidad Tecnológica Nacional, para la implementación del sistema de Revisión Técnica Vehicular aplicado al transporte interjurisdiccional de cargas y de pasajeros y al internacional.

El sistema opera a través de 98 talleres distribuidos en 18 provincias del país y para el caso de las jurisdicciones municipales que lo han hecho extensivo al transporte público local y/o al particular, se opera a través de talleres de la propia jurisdicción o a través de convenios con la citada Comisión<sup>49</sup>. Es de mencionar que algunos municipios, o provincias en caso de haberse delegado esta competencia, cuentan con sistemas de verificación propios<sup>50</sup>.

Ahora bien, en este punto nos detendremos para hacer una especial mención, pues además de las cuestiones de multiplicidad de competencias y la heterogeneidad de la capacidad de organización a que ya hemos aludido, se advierte un conflicto irresuelto en el nivel conceptual de la seguridad.

---

<sup>49</sup> Los talleres se encuentran localizados en Buenos Aires, Capital Federal, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

<sup>50</sup> En las jurisdicciones en que se realizó la presente investigación cuentan con VTV la Ciudad de Córdoba y Chubut. Asimismo es de mencionar la Pcia. de Buenos Aires.

Los vehículos automotor en movimiento son considerados por el derecho “cosas riesgosas”, ya que la experiencia indica que su masa, la velocidad de desplazamiento y otras variables que hacen a su naturaleza, exponen a los individuos a sufrir daños originados en el tránsito de aquéllos<sup>51</sup>.

Esta circunstancia ha generado que el sistema legal haya establecido el principio general de la atribución de responsabilidad objetiva ante daños causados por vehículos en la vía pública.

La “cosa riesgosa” se introduce como concepto unívoco base de una norma sustantiva que no acepta distingos entre localidades. Ella se encuentra definida por el derecho de fondo de conformidad con el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, las características de seguridad que son controladas y los criterios de evaluación que se ejecutan, son determinados en el ámbito local, lo cual objetivamente denota un contrasentido, ya que, no obstante las diferencias que pueden justificarse en orden a una distinción medioambiental y que pueden trasladarse a ciertas particularidades en el control, es posible determinar una modalidad y un criterio que establezca un presupuesto mínimo a ser cumplimentado por todas las administraciones responsables de la seguridad en sus propias jurisdicciones.

Es que resulta indispensable unificar criterios y obligaciones persiguiendo la traslación de las normas y los principios a la vida comunitaria.

Lo contrario, es decir lo que de hecho y de derecho sucede en nuestro país, deriva en una nueva consecuencia contraria a la lógica jurídica, posibilitando que los vehículos entrañen un diferente “nivel de riesgo” de acuerdo al contralor que cada provincia o municipio exige en el ámbito de sus fronteras.

A más de lo que exponemos, en el ámbito del transporte automotor particular, la verificación “obligatoria” tampoco se ejecuta uniformemente.

En definitiva, la verificación o control técnico vehicular es actualmente cumplimentada por el transporte interjurisdiccional de pasajeros y de carga<sup>52</sup> y por el transporte internacional, y en el ámbito local sólo algunas jurisdicciones lo ejecutan, tal como lo menciona la Comisión Nacional del Tránsito y la Seguridad Vial, en el informe remitido.

---

<sup>51</sup> Conf. López del Carril, “Responsabilidad civil en rutas, autopistas y vías de circulación -el rol de los concesionarios viales-, Ed. La Ley, 1999, pág. 141.

Esta situación es inaceptable ya que la verificación técnica *“es la única y excluyente “defensa social” para que el usuario de la vía pública tenga cierto grado de garantía de que lo que circula (y expone a riesgo a su persona y familia) se encuentra en condiciones controladas en sus sistemas de seguridad”*<sup>53</sup>.

Las revisiones se llevan a cabo en talleres determinados por las jurisdicciones locales o a través de convenios suscriptos entre éstas y la Consultora Ejecutiva Nacional del Transporte (C.E.N.T.), la que gestiona los 99 talleres habilitados en el territorio nacional para el transporte público automotor de pasajeros y de carga.

Es imperioso que las jurisdicciones que no ejecutan todavía la revisión técnica de los vehículos, pongan en marcha esta medida y que esa tarea sea complementada con una alta vigilancia de su cumplimiento y con la sanción de retención del vehículo para el caso de violación a la norma, tal como rige para el transporte interjurisdiccional de pasajeros y de carga<sup>54</sup>.

Por otra parte, es insoslayable que el nivel de fiscalización adopte criterios uniformes en todo el territorio nacional y que la inspección técnica se realice al 100% del parque vehicular usado, en forma regular, como única garantía de seguridad. El hecho de que vehículos que carezcan de estas inspecciones sean puestos en la vía pública introduce riesgos innecesarios, que no pueden ser admitidos de ningún modo. La responsabilidad por estos riesgos es del particular que los incorpora en la vía de circulación, en concurrencia con la responsabilidad del Estado Nacional, provincial y local por no haber tomado las medidas adecuadas o, en el peor de los casos, de haber permitido laxamente que los controles obligatorios no sean efectuados.

Por último, corresponde traer a colación la información suministrada por el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito, con relación al almacenamiento del resultado de las inspecciones técnicas que en la actualidad se efectúan.

De acuerdo a lo indicado por el funcionario del citado Registro en una entrevista con personal de la Defensoría, existe un convenio suscripto con la C.E.N.T., pero la misma hasta la actualidad no ha puesto en ejecución la remisión de los datos.

---

<sup>52</sup> De acuerdo a lo informado por la C.E.N.T. a través de su página web, “Se entiende por transporte de carácter interjurisdiccional, al transporte de cargas y pasajeros, efectuado entre las provincias y con la Capital Federal, o entre los puertos y aeropuertos nacionales, con una provincia o con la Capital Federal”.

<sup>53</sup> Propuesta ISEV para la problemática del tránsito del GCBA, ISEV Revista de Seguridad Vial, N° 81, abril-mayo-junio, 2003, pág. 23.

<sup>54</sup> Conf. datos remitidos por C.N.R.T., Act. DP 1512/04.

### II. A. 3. 3. 2) CONTROL DE INFRACCIONES

Otra necesidad que se ha transformado en un requerimiento determinante para brindar seguridad en el tránsito, es la afectación de recursos y la optimización de las medidas de control de infracciones.

*“La conducción a velocidades excesivas o inadecuadas bajo la influencia del alcohol, el sueño o el cansancio y sin dispositivos de protección (como cinturones de seguridad, sillas de seguridad para niños y cascos) para todos los ocupantes del vehículo, son factores que contribuyen mucho a los choques, los fallecimientos y los traumatismos graves causados por el tránsito. Las leyes por sí solas no bastan para hacer frente a esos errores. La clave es lograr el cumplimiento de la reglamentación vial”<sup>55</sup>.*

A efectos de evaluarse correctamente la relevancia de estos controles, corresponde advertir algunos conceptos que aporta la Organización Mundial de la Salud<sup>56</sup>:

- *Cuanto mayor es la velocidad de tránsito, menor es el tiempo que el conductor tiene para frenar y evitar el impacto;*
- *Cuanto mayor es la velocidad de tránsito, más grave es el choque;*
- *La probabilidad de que un choque de lugar a un traumatismo es proporcional al valor de la velocidad al cuadrado;*
- *La probabilidad de que un choque de lugar a un traumatismo grave es proporcional al valor de la velocidad al cubo;*
- *La probabilidad de que un choque de lugar a la muerte es proporcional al valor de la velocidad a la cuarta potencia;*
- *El consumo de alcohol acrecienta la probabilidad de muerte o trauma grave en un choque;*
- *El consumo de alcohol en exceso aumenta la probabilidad de siniestro vial para los peatones;*

---

<sup>55</sup> OMS, op.cit. pág. 30.

<sup>56</sup> OMS, op.cit., pág. 31.

- *El consumo de drogas y fármacos, también aumenta el riesgo de sufrir siniestros, y ese riesgo es menos conocido por la población que el que se refiere al alcohol;*
- *La fatiga del conductor también es un factor que coadyuva a la producción de choques,*
- *El cinturón de seguridad, las sillas para portar niños en el asiento trasero del vehículo y el casco, son dispositivos que salvan vidas en las colisiones u otros siniestros del tránsito.*
- *El uso del teléfono celular mientras se conduce el vehículo es otro importante factor asociado a la siniestralidad vial.*

Por otra parte, la relevancia de la fiscalización en materia de control de infracciones, queda expuesta con algunos de los datos que informan la actividad preventiva:

a) El control de la velocidad disminuye el riesgo de siniestros. A título ejemplificativo<sup>57</sup>:

Año	País	Camino (tipo)	Cambio de velocidad	Consecuencias	
				Reducción	Aumento
1995	Suiza	Autopista	de 130 km/h a 120 Km/h	12%	
1997	USA	Ruta	de 90 km/h a 105 Km/h		de 19 a 34%
1998	Suecia	Autopista	de 110 Km/h a 90 Km/h	21%	

Fuente "Fichas para la acción"

<sup>57</sup> Citado en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación, Dir. De Educ. Del Adulto y del Adolescente, Sindicato del Seguro de la República Argentina, Asociación Argentina de Productores Asesores de Seguros, C.E.N.T. 1y 2, Programa de Capacitación Continuada, Cuadernillo "Prevención".

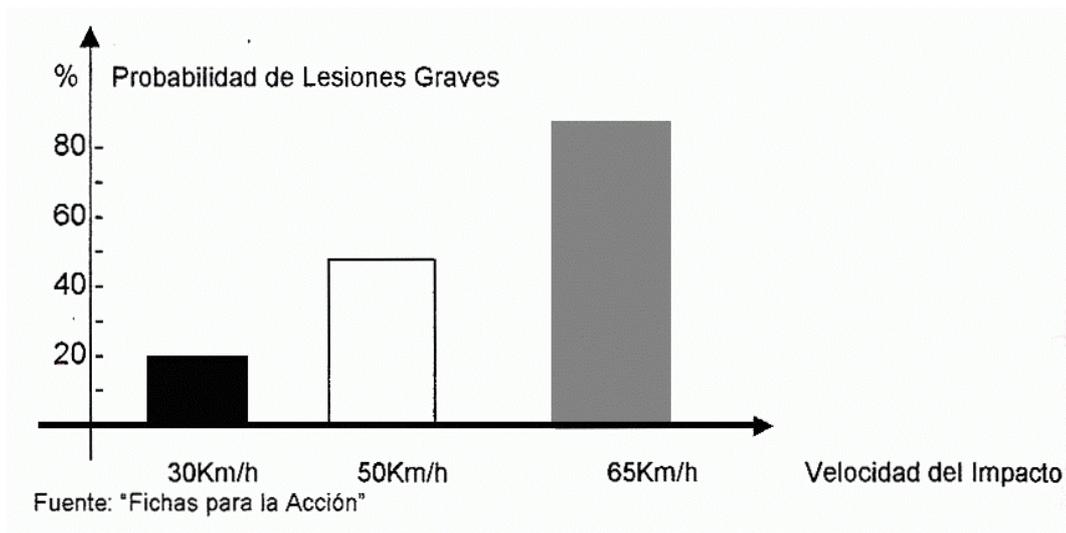
b) La velocidad aumenta la distancia necesaria para detener el vehículo desde el momento en que se reacciona<sup>58</sup>.

9m	14m	23m
12m	24m	36m
16m	38m	54m
18m	55m	73m
21m	75m	96m
Distancia de Reacción	Distancia de Frenado	Distancia total utilizada

Fuente: "Fichas para la Acción"

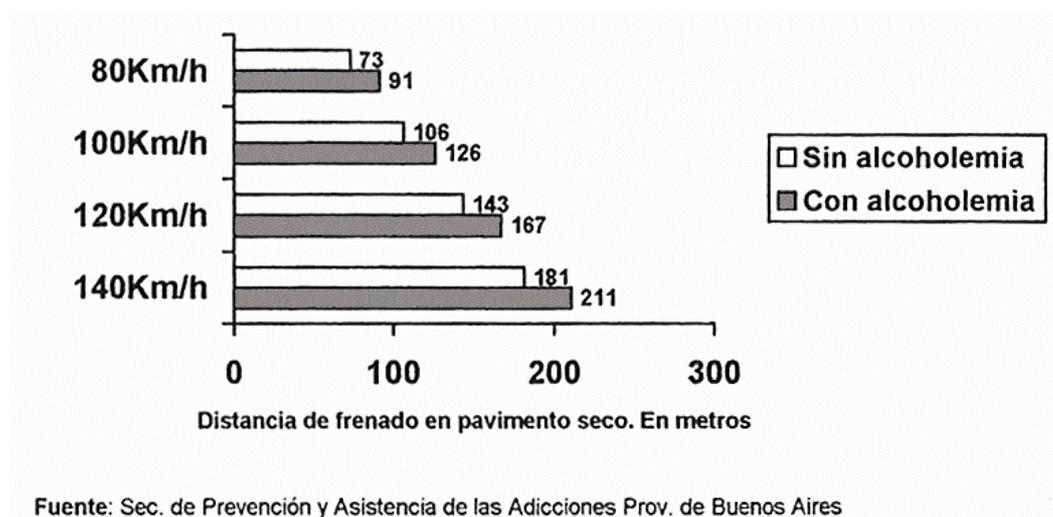
<sup>58</sup> La distancia de frenado aumenta con el cuadrado de la velocidad. Confr. Zinni, Gustavo, Op.cit.: Donde D = distancia de frenado, g = aceleración de la gravedad, k = constante (depende del tipo de asfalto, de si dicho asfalto está seco o mojado, del tipo de cubierta, del desgaste de las cubiertas, de la potencia del sistema de freno, etc.). A esa distancia debe sumarse el tiempo de reacción, que hace que el automóvil recorra cierta distancia antes de que el conductor llegue a presionar el freno. Suponiendo que el tiempo de reacción es el mismo para cada circunstancia, a mayor velocidad corresponde un mayor desplazamiento del automóvil. El dato fue complementado por Zini, Gustavo, dado que la fuente (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación, Dir. De Educ. Del Adulto y del Adolescente, Sindicato del Seguro de la República Argentina, Asociación Argentina de Productores Asesores de Seguros, C.E.N.T. 1y 2, Programa de Capacitación Continuada, Cuadernillo "Prevención") no menciona la velocidad a la cual se formula el cálculo. Aplicando la fórmula, se concluye que la velocidad a la cual se logran las respectivas distancias totales de frenado son: a) 60 km/h; b) 70 Km/h; c) 80 Km/h; d) 110 Km/h; e) 130 Km/h. Obsérvese que duplicando la velocidad de circulación se cuadruplica la distancia de frenado.

c) La severidad del siniestro aumenta exponencialmente con relación a la velocidad del impacto<sup>59</sup>:



<sup>59</sup> Citado en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación, Dir. De Educ. Del Adulto y del Adolescente, Sindicato del Seguro de la República Argentina, Asociación Argentina de Productores Asesores de Seguros, C.E.N.T. 1y 2, Programa de Capacitación Continuada, Cuadernillo "Prevención".

d) El consumo de alcohol actúa directamente sobre el cerebro disminuyendo el sentido común, el sentido de la responsabilidad y las habilidades o destrezas<sup>60</sup>:



Nuestra legislación prevé diversas normas que tienen en cuenta estos principios. El artículo 48 de la Ley 24.449, por ejemplo, establece los límites permitidos de alcohol en sangre y la prohibición de conducir con impedimentos físicos o psíquicos, o sin licencia especial habiendo consumido fármacos o estupefacientes que disminuyan la aptitud para conducir, así como la facultad de control preventivo para determinar infracciones a dichas reglas.

Existen normas concretas que han adoptado el uso obligatorio del cinturón de seguridad, así como los demás dispositivos de seguridad antes mencionados y la obligación de llevar las luces bajas encendidas tanto de día como de noche. En cuanto a los límites de velocidad, estos son estipulados en el capítulo II de la citada ley nacional.

El talón de Aquiles del sistema de fiscalización de infracciones está dado por la ineficiencia o ausencia de controles suficientes. Tanto la dinámica absolutamente

<sup>60</sup> Citado en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación, Dir. De Educ. Del Adulto y del Adolescente, Sindicato del Seguro de la República Argentina, Asociación Argentina de Productores Asesores de Seguros, C.E.N.T. 1y 2, Programa de Capacitación Continuada, Cuadernillo "Prevención".

atomizada de esta tarea, como la flexibilidad, carencia y omisión de los controles son las fuentes del caos vial que hoy observamos y sufrimos.

A los fines teóricos y prácticos deben ser distinguidas y previstas acciones específicas para las zonas urbanas y para las zonas rurales, ya que en ambos ámbitos se producen siniestros de características propias y cuyas consecuencias responden a diversos factores. Se trata de aspectos particulares, fundamentalmente asociados a necesidades, espacios, tráfico, porte de vehículos, problemas y tiempos diferentes de las personas que conducen<sup>61</sup>.

No es necesario abundar en datos con respecto a los graves hechos viales que se nos presentan cotidianamente en la ruta o inclusive en las calles de los conglomerados urbanos. Inclusive las ciudades pequeñas y medianas sufren altos índices de siniestralidad. Un ejemplo de ello es la ciudad de Trelew y su zona de influencia<sup>62</sup>, con los siguientes datos para el año 2003:

- *promedio mensual de 477 siniestros viales.*
- *Siniestros simples: 426*
- *Siniestros con lesiones: 43*
- *Siniestros con muertes: 8*
- *La tendencia se mantiene para el año 2004 ya que en enero se registraron la cantidad de 498 siniestros viales.*

Entre los mecanismos que requieren mayor urgencia y rigurosidad, no podemos dejar de mencionar el control de alcoholemia. Este debe ser considerado clave, ya que el factor referido afecta gravemente a los sectores de menor edad, produciendo la muerte o lesiones graves de muchos jóvenes, con las consecuencias que ya hemos analizado precedentemente.

La fiscalización para el cumplimiento de los límites de velocidad, también deben pasar a ocupar uno de los primeros renglones en las agendas jurisdiccionales.

---

<sup>61</sup> Conf. nota aportada por FODECO.

<sup>62</sup> Superficie total de 249 Km<sup>2</sup> de ejido y 16 km<sup>2</sup> urbanizados; 88.448 habitantes en el año 2001 según proyecciones realizadas por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia del Chubut ([www.chubut.gov.ar](http://www.chubut.gov.ar)).

En relación a este punto, en la información por provincia hallamos algunos ejemplos que dan cuenta de la necesidad de controlar y punir las infracciones a los límites previstos y a otras regulaciones impuestas con fines de seguridad vial.

Según datos de la Oficina de Estadística de la Policía Judicial de la Provincia de Córdoba, con respecto a homicidios culposos en ocasión del tránsito que ocurrieron en intersecciones, para el período Enero de 2001-Diciembre de 2003, en el 48,6% de los casos los semáforos de dichas intersecciones funcionaban bien, en el 50% de los casos no existía semáforo y sólo en el 0,7% de los casos existió mal funcionamiento<sup>63</sup>.

Conclusiones similares nos indican los datos aportados por la Dirección General de Planeamiento de la Policía de la Provincia de Córdoba. De las estimaciones de "causas de accidentes<sup>64</sup> en tránsito" con víctimas para el año 2003, surge que de 2517 hechos, 833 fueron causados por negligencia del conductor<sup>65</sup>.

En la misma dirección, de acuerdo a lo informado por el Sector Accidentología de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, de la totalidad de los siniestros que se produjeron en esa ciudad durante el año 2002, *"El 100% (...) fueron por errores humanos; el 80% (...) ocurrieron por exceso de velocidad; el 80% de los accidentados no utilizaban cinturón de seguridad..."*<sup>66</sup>.

Como puede notarse, tomando estos pocos ejemplos que, en general resultan representativos de las informaciones que se han podido recabar, el factor "control" es esencial y resulta improrrogable su optimización.

Sin embargo, sabemos que todas las acciones que se promuevan no tendrán el efecto buscado si no se complementan con políticas serias de capacitación de recursos destinados al control dentro de las policías y cuerpos de inspectores.

Asimismo deben estipularse mecanismos de sanción directamente dirigidas a la educación y formación de los conductores y de los peatones y las ya precitadas sanciones para las acciones de robo y destrucción de señales de tránsito.

Cierto es que resultaría imposible que la Nación ejerciera del control del tránsito en todo el territorio nacional, y además ello no se correspondería con los principios básicos del federalismo. Sin embargo, en este aspecto debe trabajarse fuertemente en el

---

<sup>63</sup> En el 0,7% restante no existe dato al respecto.

<sup>64</sup> Se utiliza el término "accidente" debido a que se cita textualmente a la fuente.

<sup>65</sup> Llama la atención que las causas "imposibles de determinar" ascienden a más del 50% 1456 casos).

<sup>66</sup> De acuerdo a lo informado por la Delegación de la DPN en la provincia de Chubut, en muchos siniestros de la Región patagónica el factor climático es coadyuvante e inclusive puede ser considerado una causa determinante.

fortalecimiento institucional de los organismos de control y la recreación de mecanismos que permitan optimizar la gestión de las administraciones locales. Estas son acciones que, efectivamente realizadas, propenderían a una segura disminución de la siniestralidad.

Con relación a estos requerimientos, juega un papel gravitante la formulación del ya referido plan estratégico para la seguridad vial, y en ese marco la inscripción de acciones concertadas entre las jurisdicciones.

A continuación, y a título informativo, se detallan algunas acciones de control que han tenido resultados favorables en la experiencia comparada y posteriormente algunas experiencias que se han llevado a cabo, aunque aisladamente en nuestro país:

#### **CUADRO I . -**

Presenta experiencias comparadas por país de ejecución

<b>LOCALIDAD Y/O PAÍS</b>	<b>PROGRAMA</b>
BOGOTÁ COLOMBIA	Se ha intentado reducir la exposición al riesgo a través de medidas que incluyen un programa de tránsito masivo para usuarios vulnerables y restricciones en el acceso de vehículos motorizados a la ciudad durante determinados momentos.
PAÍSES BAJOS	Se realizan evaluaciones de impacto sobre la seguridad de los proyectos de transporte que permiten mejorar la movilidad, reducir la congestión y mejorar el ambiente. A fin de fomentar el uso de medios de transporte más seguros, se ofrece un pase gratuito para estudiantes a los medios de transporte públicos. De esta forma, se reduce el uso de autos.
CURITIBA BRASIL	Se ha otorgado a los vehículos de gran capacidad prioridad en el tráfico por sobre aquéllos con pocos ocupantes, con el objeto de reducir la distancia total que el transporte privado recorre y, por lo tanto, se reduce la exposición al riesgo. Por ejemplo, el sistema de colectivos tiene carriles por separado, prioridad de paso en los semáforos y acceso seguro y más rápido para los usuarios.
JAPÓN	Con el fin de reducir el índice de siniestros, se imponen límites al tamaño y la capacidad de las motocicletas que se utilizan en el país.
MALASIA	Se elevó de 16 a 18 años la edad permitida para conducir motocicletas. Se prohíbe a los jóvenes manejar durante la noche, con resultados netos positivos, si bien la mayoría de los siniestros ocurren durante el día.

NUEVA ZELANDA	Para el otorgamiento de la licencia de conducir, todos los nuevos conductores de 15 a 24 años reciben un permiso provisorio durante 6 meses una vez aprobado el examen escrito, oral y visual. La segunda etapa es de 18 meses y se completa con la aprobación de una prueba práctica. Durante estas dos etapas se prohíbe manejar durante la noche y llevar ocupantes menores de 20 años (salvo con supervisión). En caso de violar estas condiciones, las restricciones pueden prorrogarse por otros 6 meses. Según un estudio realizado sobre este programa, se logró una reducción del 8% en los siniestros con heridas graves y las restricciones -especialmente la prohibición de manejar durante la noche- ofrecieron una importante contribución.
AUSTRIA	El sistema de otorgamiento de licencias graduado incluye un período de prueba de 2 años y un límite de 0,01 g/dl de alcohol en sangre para nuevos conductores. Si, durante este período, se comete alguna infracción por abuso de alcohol o siniestros con heridas o muerte, se impone un plazo de dos años a prueba y la concurrencia obligatoria a un programa de capacitación de conductores.
GANNA	Se optó por incorporar lomas de burro, reduciéndose los casos de muerte en un 55% y las heridas graves en un 76%, entre enero de 2000 y abril de 2001. Estas medidas lograron no sólo reducir o eliminar cierto tipo de siniestros sino también mejorar la seguridad de los peatones.
DINAMARCA	La creación de una red de rutas para peatones y ciclistas bien conectadas y convenientes, junto con la provisión de transporte público, puede mejorar la seguridad de los usuarios vulnerables de la vía pública. Estas rutas pueden incluir sendas peatonales o senderos para ciclistas separados de las avenidas, áreas de uso exclusivo de peatones con permiso para ciclistas o no u otras superficies compartidas con vehículos. Estudios realizados en este país muestran una reducción del 35% en fallecimiento de ciclistas en determinadas avenidas a partir de la construcción de sendas paralelas a los caminos urbanos.
BADEN AUSTRIA	Las técnicas para el control de la velocidad y tranquilidad del tráfico incluyen desalentar el ingreso a ciertas áreas e instalar medidas físicas para reducir la velocidad, como por ejemplo rotondas, chicanas, lomas de burro. Estas medidas generalmente se acompañan por un límite máximo de 30 km/h. En Baden, actualmente 75% de la red vial es parte de un área de velocidad máxima 30 km/h o calles residenciales con un límite de velocidad menor aún. Desde que el plan de transporte integrado y amplia seguridad fue introducido en 1988, la ciudad registró una reducción del 60% en las muertes por hechos del tránsito..

DINAMARCA, SUECIA, SUIZA Y EL REINO UNIDO	Se adoptó el uso de cable, como mecanismo de bajo costo y alto nivel de efectividad, para reducir colisiones entre vehículos que cruzan con tránsito en marcha. En Suecia se instalaron alambrados de cable para evitar que los autos se pasen uno a otro en caminos de una sola mano. En el caso de los caminos de dos manos con cruces a diferente nivel, el uso de rails de cable centrales permitió reducir el índice de fatalidades en un 45-50%.
BIRMINGHAM INGLATERRA	La instalación de almohadones de protección contra colisiones permitió una reducción del 40% en siniestros con heridas y una reducción (de 67% a 14%) en la cantidad de siniestros con consecuencias fatales y graves en los sitios evaluados.
ESTADOS UNIDOS	Las colisiones entre los vehículos que abandonan la ruta y los objetos que se encuentran a lo largo de la misma (árboles, postes y señalizaciones), de gran masa, representan un serio problema en todo el mundo. Durante la década de 1970, Estados Unidos incorporó columnas iluminadas colapsables y otros mecanismos que se rompen ante un impacto. Estos objetos están contruidos de un material que se deforma con facilidad. Estudios recientes muestran que las columnas rompibles permitieron una reducción del 30% en daños

La experiencia, tal vez más paradigmática ha sido el plan denominado Visión Cero, llevado a cabo en Suecia. Su relevancia ha provocado que otros países replicaran el modelo. El mismo se explica en el cuadro contiguo, de acuerdo a la presentación textual de OMS<sup>67</sup>

**CUADRO J.-**  
Presenta "Visión Cero" (Suecia)

Visión cero es una política de seguridad vial desarrollada en Suecia durante fines de la década de 1990 y se basa en cuatro elementos: ética, responsabilidad, filosofía de la seguridad y la creación de mecanismos para generar un cambio. En octubre de 1997, el parlamento sueco votó la adopción de esta política y, desde entonces, varios países la han seguido.

**Etica**

La vida humana y la salud son fundamentales. Según Visión Cero, en el largo plazo la vida y la salud no deberían ser objeto de compensación por los beneficios del sistema de transporte vial. La movilidad y la accesibilidad son funciones de la seguridad inherente del sistema y no viceversa como generalmente se sostiene hoy.

<sup>67</sup> Organización Mundial de la Salud, Op. Cit. pág.

**Responsabilidad**

Hasta hace muy poco tiempo, la responsabilidad por los choques y daños caía principalmente sobre el usuario de la calle. En Visión Cero, la responsabilidad está compartida por los proveedores del sistema y los usuarios del sistema vial. Los diseñadores y aplicadores del sistema -como los que proveen la infraestructura vial, la industria automotriz y la policía.- son responsables del funcionamiento del sistema. Al mismo tiempo, el usuario es responsable de observar las normas básicas, como obedecer los límites de velocidad y no manejar bajo la influencia de alcohol. Si los usuarios no cumplen estas condiciones, cabe a los diseñadores del sistema la responsabilidad de modificar el sistema, incluyendo sus normas y reglamentos.

**Filosofía de seguridad**

En el pasado, el enfoque sobre la seguridad vial generalmente sostenía que la responsabilidad correspondía al usuario del sistema vial. En Visión Cero, este enfoque se reemplaza con el que se ha aplicado con éxito en otros campos. Sus dos premisas son:

- los seres humanos cometen errores;
- existe un límite crítico que, al ser superados, no permiten la supervivencia o recuperación de un daño.

Queda claro que el sistema que combina a los seres humanos con máquinas pesadas y de rápido movimiento será inestable.

Es suficiente que el conductor de un vehículo pierda el control por sólo una fracción de segundos para que ocurra una tragedia. El sistema de transporte vial debería, por lo tanto, tomar en cuenta los errores humanos y absorberlos de forma tal que se puedan evitar muertes y daños graves. Las colisiones y aun los daños menores, por otro lado, deben ser aceptados. El punto importante es interrumpir la cadena de eventos que lleva a una muerte o incapacidad de manera sustentable, a fin de que, en el largo plazo, se elimine la pérdida de la salud.

El factor limitante de este sistema es la tolerancia humana a la fuerza mecánica. La cadena de acontecimientos que llega a una muerte o daño grave puede interrumpirse en cualquier punto. Sin embargo, la seguridad inherente del sistema -y del usuario- está determinada por la gente que no queda expuesta a las fuerzas que van más allá de la tolerancia humana. Los componentes del sistema de transporte vial -que incluye la infraestructura de los caminos, los vehículos y los sistemas de restricción- deben estar diseñados de manera que permita la relación entre uno y otro. La cantidad de energía del sistema debe mantenerse por debajo de los límites garantizando que la velocidad sea limitada.

**Mecanismos para el cambio**

Modificar el sistema implica seguir los primeros tres elementos de la política. Mientras que la sociedad se beneficia de un sistema de transporte seguro en términos económicos, Visión Cero se relaciona con el ciudadano como individuo y con su derecho a sobrevivir en un sistema complejo. Por lo tanto, la principal fuerza de conducción es que el ciudadano exige su supervivencia y salud.

En Visión Cero, los proveedores y aplicadores del sistema de transporte vial son responsables de los ciudadanos y deben garantizar su seguridad en el largo plazo. Al hacerlo, tienen la obligación de cooperar ya que si sólo se concentraran en sus elementos por separado, el sistema producido no sería seguro. Al mismo tiempo, el usuario tiene la obligación de cumplir con las normas básicas de la seguridad vial.

Aunque Visión Cero no dice que las ambiciones de la seguridad vial han sido equivocadas históricamente, las acciones que deberían haberse tomado son diferentes. Las principales diferencias podrían encontrarse en la promoción de la seguridad. Hay algunas innovaciones que serán el resultado de la visión, especialmente en relación a la infraestructura y el control de la velocidad.

#### **Una herramienta para todos**

Visión Cero es relevante para cualquier país que tienen como fin crear un sistema de transporte y vialidad sustentable y no sólo para los más ambiciosos o con mayores recursos. Sus principios básicos pueden aplicarse a cualquier sistema de transporte vial y en cualquier etapa de su desarrollo. Adoptar Visión Cero implica evitar el proceso de prueba y error de alto costo y utilizar desde un primer momento un mecanismo comprobado y efectivo.

Veamos ahora algunas experiencias realizadas en el ámbito de nuestro país:

#### **CUADRO K.-**

Presenta algunas iniciativas que han tenido lugar en nuestro país

AULA MÓVIL "EL EDUCADOR VIAL" <sup>68</sup>	Se trata de un aula móvil destinada al sector transporte de pasajeros. Su objetivo es acercar a diferentes puntos del país la capacitación destinada a una mayor profesionalización del sector
CIUDADELA VIAL	Se toma como punto de partida el Km. Cero de la Ciudad y se extiende a diez cuadras a la redonda. La zona se encuentra demarcada con señalamientos informativos mil metros antes en todo su perímetro con señalamiento vertical progresivo de ingreso a la Ciudadela Vial. Allí se establece el dispositivo de seguridad que tiene a cabo el control y fiscalización del tránsito en general que se realiza de modo sistemático e intensivo.
CARTA ARGENTINA DE LA SEGURIDAD VIAL	Se formuló una carta con el objeto de obtener la adhesión de los diferentes actores sociales y un conjunto de objetivos rectores en materia de seguridad vial. Se propicia además, la adopción del principio de "Humanización del Tránsito"

<sup>68</sup> Mutual de Seguros del Transporte Automotor "Protección".

#### *II. A. 3. 4) PROGRAMAS Y ACCIONES CONSTATADOS*

Dadas las cuestiones que venimos analizando, es conveniente ahora describir los programas y acciones que los organismos nacionales consultados expusieron y cuyas constancias obran en los actuados de la investigación.

Es necesario aclarar que, únicamente se mencionan los aspectos puntuales referidos y no los que resultan del ejercicio cotidiano de las competencias atribuidas a cada uno de ellos, pues su enunciación tiene el principal objeto de mostrar las iniciativas que aisladamente se han propuesto y la necesidad de incorporarlas en el marco de una política coordinada a través de un Plan Estratégico Nacional de las características que se han considerado precedentemente.

Por último, y antes de pasar a su descripción, debe advertirse que, a pesar de la notoria dispersión, estas formas de intervención, así como las que han referido los organismos provinciales y municipales pueden considerarse pasos iniciales en la tarea a seguir.

#### ***Secretaría de Transporte y Comisión Nacional de Seguridad Vial***

Desde la sanción de la Ley 24.449 realizó 50 trabajos de especificaciones técnicas y de calidad de componentes de seguridad activa y pasiva de los vehículos y 7 trabajos de actualización legislativa. Se encuentra desarrollando un Código Uniforme de Señalamiento Vial.

Estableció el Sistema Nacional de Educación y Formación Profesional del Personal de Conducción afectado a Servicios de Transporte por automotor de pasajeros (Res. ST 110/97)

Estableció el Programa de Capacitación Básica de vehículos empleados para el Transporte de Mercaderías Peligrosas y el Curso especial de educación y capacitación para la vía pública (aplicable como alternativa a la multa o inhabilitación o como suspensión del juicio a prueba).

#### ***Comisión Nacional de Regulación del Transporte***

Estableció el Registro Unico de transporte Automotor (RUTA) y el Curso "reeducación para el uso de la vía pública" para Transporte de Oferta libre (4 días).

En cuanto al transporte ferroviario, existe curso de capacitación y varios exámenes tomados por personal de Ferrocarriles Argentinos con participación gremial.

Informó que tramita un proyecto de norma para cruces ferroviarios y pasos peatonales.

#### ***Órgano de Control de Concesiones Viales***

Realizó un estudio de red para determinar puntos de conflicto en el aspecto de la seguridad vial y estudios de la capacidad estructural y evaluación geotécnica de los pavimentos para determinar un orden de prioridades de trabajos de repavimentación. Existe un plan de obras mejorativas diseñado a partir de 2003 y a realizarse hasta 2008.

#### ***Dirección Nacional de Vialidad***

Ha previsto, a través del accionar conjunto con la Comisión Nacional de Tránsito y la Seguridad Vial, la implementación de un enfoque integral de seguridad vial sobre la Red Vial Nacional.

Ha elaborado un Plan Estratégico de Seguridad Vial aprobado por Res. 405-01 AG.

Ha desarrollado el Sistema de Accidentes de Tránsito (SIAT) a través del cual elabora estadísticas para diagnosticar en nivel de seguridad de la Red Nacional de Caminos, definir lugares peligrosos, avanzar en programas sistemáticos de actuaciones correctivas, evaluar pedidos de mejoras por terceros e identificar aspectos críticos que hacen a la seguridad vial desde el punto de vista del camino. En base ha esto formuló mapas siniestrales cuyas copias pueden observarse en el Anexo Documental.

A partir de 2002 cuenta con una partida presupuestaria para un Plan de Obras Menores de seguridad Vial, relacionadas con Travesías Urbanas, que se encuentra diversificado en varios Subprogramas.

#### ***Junta Nacional de Investigaciones de Accidentes del Transporte Público Terrestre***

Desde el año 2000 hasta la actualidad realizó 36 peritajes.

#### ***Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito***

Estableció el Nomenclador de infracciones del Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito con la descripción de cada una de las infracciones y un código que la representa. Creó modelos de Actas Siniestrales para poner en funcionamiento el Registro en forma integral.

### ***Ministerio de Salud y Medio Ambiente***

Estableció el Programa de Vigilancia de la Salud y Control de Enfermedades (VIGIA), en cuyo marco se desarrolla el Sistema Nacional de Vigilancia de Lesiones por Causas Externas (entre ellas el trauma por hechos del tránsito).

Se encuentra en desarrollo una investigación denominada “Aspectos Sociodemográficos de los accidentes de tránsito en áreas seleccionadas en Argentina. Diagnóstico y aportes de políticas y programas de prevención” a cargo del CENEP y con financiamiento del Programa Nacional de Investigación en Salud (PRONIS) dependiente del Ministerio.

### ***Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología***

En el año 2001 publicó un cuadernillo que forma parte de la serie “Los problemas sociales y la escuela” dedicado a la educación vial. Asimismo, en 2003 se constituyó una mesa de trabajo multisectorial para dar mayor presencia a la educación vial en las escuelas de todo el país.

### ***Policía Federal***

Ha previsto el proyecto “Ciudadela Vial, máxima Seguridad”. Asimismo, provee educación vial en instituciones educativas de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y a inspectores municipales y fuerzas de seguridad.

### ***Gendarmería Nacional***

Además de las competencias normalmente asignadas, realiza operativos “Epoca estival”, “Semana Santa” o “Fin de Semana” con refuerzo de presencia en ruta, servicios de auxilio mecánico y apoyo sanitario. Actualmente está formulando un análisis en materia de seguridad vial.

## II. A. 4) infraestructura y mapa de riesgo.

En vinculación a la infraestructura, es mucho lo que se podría mencionar. Sin embargo, debido a una cuestión de extensión, nos referiremos únicamente a los aspectos más relevantes observados.

### II. A. 4. 1) INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

La Coordinación de Seguridad Ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Tránsito remitió un extenso informe que reviste un interés particular. Allí se mencionan diversos datos relativos a la inseguridad en el tránsito ferroviario, cuyo mayor factor causal es la deficiente infraestructura. Asimismo ha puesto en conocimiento que en la actualidad se encuentra bajo estudio un nuevo sistema de señalización ferroviario, remitiendo copia del proyecto.

Sin pretender pasar por alto los casos de muertes y lesiones ocurridos por mala prestación del servicio ferroviario, nos referiremos a las fallas infraestructurales debido a que ellas aparecen como causal sistemática de lesiones y muerte en ocasión del tránsito.

Los datos puestos a disposición por la mencionada Comisión registran principalmente:

- *peatones arrollados;*
- *choques de máquina ferroviaria y vehículo motor.*

Sin perjuicio de la totalidad de factores que intervienen en la causa de estos hechos y que serán objeto de análisis, se señala que tiene mucha incidencia el **cruce en zig-zag que realizan los conductores en vías de doble circulación, así como el encierro del vehículo que se produce en ocasiones en los pasos a nivel con barrera automática de cuatro brazos.**

A continuación detallamos algunas estimaciones respectivas a estos hechos:

De acuerdo a lo informado por la C.N.R.T., *“uno de los principales problemas asociados a los pasos a nivel es la falta de señalización pasiva que advierta*

*debidamente a los conductores de vehículos de calle que se aproximan a un paso a nivel...". Asimismo "Con excepción de unos pocos casos de Rutas Nacionales concesionadas o algunos Municipios responsables que cuentan con señalización mínima necesaria, la gran mayoría posee únicamente la clásica Cruz de San Andrés otrora colocada por los ferrocarriles, en pésimo estado de conservación, y una muy importante cantidad de cruces carecen de todo tipo de señalización".*

Por otra parte, se menciona expresamente que *"las Normas para los cruces entre caminos y vías férreas, aprobadas mediante Resolución SETOP N° 7 del 12 de enero de 1981 (...) no fijan un plazo para que efectivamente se instalen las barreras en los pasos a nivel que las requieran..."*.

Con respecto a los ferrocarriles de cargas, *"por contrato (...) solamente están obligados a colocar las barreras comprometidas en su oferta, a ubicarse donde sea consensuado con el Concedente. Estas inversiones no se cumplieron y están siendo tratadas por el proceso de renegociación de los contratos"*.

En cuanto a la seguridad de las barreras en los pasos a nivel, el primer aspecto a mencionar es que **en tanto la instancia nacional fiscaliza a las concesionarias (maquinaria, conductores, servicios, etc.) y las instancias locales y las prestatarias tienen a su cargo, entre otras, las cuestiones relativas al factor medioambiental (señalización, pasos a nivel, etc.), las responsabilidades sobre seguridad efectivamente se encuentran una vez más fragmentadas.**

En particular fueron detectadas, con relación a las fallas de infraestructura, una diversidad de aspectos que deben ser urgentemente atendidos. Los datos remitidos por la C.N.R.T. dan cuenta de esta realidad se ilustra a continuación con algunos ejemplos del Area Metropolitana de Buenos Aires:

**CUADRO L.-**

Presenta los pasos a nivel con barrera automática, con barrera manual y sin barrera para el total de concesiones, desagregando luego los ramales con servicios metropolitanos y el resto de la red

<b>PASOS A NIVEL PÚBLICOS</b>		
<b>EN RAMALES CON SERVICIOS METROPOLITANOS</b>		
<b>Con barreras</b>	Automáticas	366
	Manuales	137
<b>Sin Barreras</b>		148
<b>Total</b>		651
<b>RESTO DE LA RED</b>		
<b>Con barreras</b>	Automáticas	4
	Manuales	7
<b>Sin Barreras</b>		80
<b>Total</b>		91
<b>TOTAL DE LA RED CONCESIONADA</b>		
<b>Con barreras</b>	Automáticas	370
	Manuales	144
<b>Sin Barreras</b>		228
<b>Total</b>		742

#### CUADRO LL.-

Presenta accidentes según protección del paso a nivel para el período 1986/1990<sup>69</sup>.

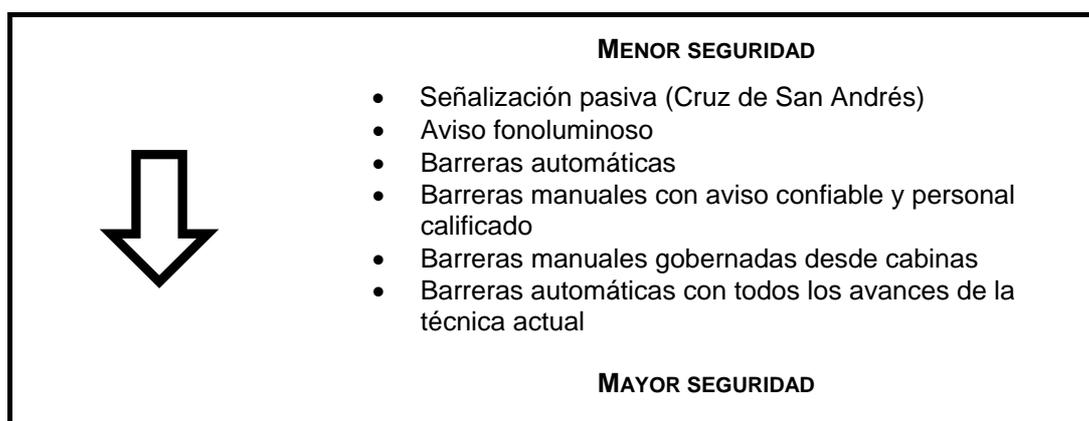
PASO A NIVEL EQUIPADO CON	PORCENTAJE DE LOS CASOS	
	Vehículos chocados	Peatones arrollados
BARRERA AUTOMÁTICA	56%	70%
BARRERA MANUAL	13%	20%
SIN BARRERA	31%	10%

De los cuadros y el informe remitido, se aprecia que las barreras automáticas son más inseguras que las manuales.

En este sentido, expone la C.N.R.T. que *“En las barreras automáticas, el sonar monótono de la campanilla puede llegar a mimetizarse con el ruido urbano y dejar de llamar la atención de quien cruza. En las barreras manuales, en cambio, la presencia de guardabarreras y sus advertencias con silbato, logran un efecto de seguridad aparentemente mayor”*. Más adelante se señala una posible graduación del nivel de protección de los cruces, a saber:

#### CUADRO O.-

Presenta los grados de confiabilidad de los pasos a nivel de acuerdo a las características de seguridad del cruce.



<sup>69</sup> El cuadro muestra datos remitidos por la CNRT. El organismo indicó que carece de la actualización de los mismos.

Por otra parte, de acuerdo a la información suministrada, los aspectos infraestructurales que más carencias presentan son:

- *Falta de indicación de estados y alarmas;*
- *Prolongados cierres de las barrera causados por:*
  - a) *Los circuitos de vía han sido calculados para los trenes que alcanzan mayor velocidad, cuando en realidad, éstos son el menor porcentaje.*
  - b) *No se distinguen los trenes que circulan a diferentes velocidades y los circuitos de operación no contemplan las paradas en plataforma.*
- *Sólo unos pocos pasos a nivel se encuentran relacionados con el señalamiento ferroviario;*
- *Se ha desatendido la relación con los organismos viales, lo que ha importunado soluciones viales a problemas de tránsito e infracciones (incongruencia entre la operación de semáforos y de barreras, conversión a mano única calles de doble circulación para evitar el cruce en zig zag, etc.).*

Con respecto a los cruces peatonales indica que:

- *No existe ninguna norma que establezca el grado de protección con que deben contar;*
- *Muy pocos cuentan con señales luminosas;*
- *Prácticamente ninguno es apto para el cruce sin riesgo por personas con capacidades restringidas.*

Con relación a los ferrocarriles de carga señala que la colisión más frecuente que ocurre en el ámbito de las concesiones de carga y larga distancia es el embestimiento en horas de la noche de un tren que está trasponiendo un paso a nivel por parte de un vehículo de calle, lo cual a su vez se puede encontrar determinado por cuatro factores:

- *Falta de visibilidad del tren color gris;*
- *Falta de iluminación de pasos a nivel;*

- *Falta de señalización pasiva que advierta a los conductores que se acercan a un paso a nivel;*
- *Exceso de velocidad de desplazamiento durante el traspaso del cruce.*

El informe vierte algunas de las acciones que se consideran relevantes, y que hoy no se ejecutan convenientemente. Las mismas no resultan exhaustivas, pero sí son ejemplificativas de los aspectos que deben ser replanteados:

- *Articulación entre el ferrocarril y el organismo vial competente;*
- *Política de eliminación de pasos a nivel;*
- *Mejor relación operativa entre semáforos y vías;*
- *Calles de sentido único en la intersección con vías;*
- *Es muy importante estudiar el entorno vial del cruce y por qué razón se producen los accidentes<sup>70</sup>;*
- *Mayor vigilancia policial en cruces a nivel;*
- *Eliminación de publicidad que disminuye la visibilidad de los trenes por los peatones.*
- *Programa de Educación vial a corto, mediano y largo plazo.*

#### *II. A. 4. 2) INFRAESTRUCTURA EN RUTAS Y CAMINOS*

##### ***II. A. 4. 2. 1) PUNTOS DE RIESGO***

En el plano de la infraestructura terrestre, iniciamos el análisis a partir de la idea de que existen determinadas “zonas de riesgo”, técnicamente denominadas “*puntos negros*” que han sido caracterizadas como sitios en los cuales, en un período de tiempo determinado, ocurre un número de siniestros anormalmente alto con relación a otros lugares de la misma o de toda la red vial.

---

<sup>70</sup> Se utiliza el término “accidente” debido a que se cita textualmente a la fuente.

Este concepto se explica a partir de factores relativos a la infraestructura vial, pues no es factible atribuir al factor humano únicamente, esa concentración de siniestros en un determinado punto fijo.

Resulta relevante colocar esta cuestión como prioritaria, porque la existencia de estas zonas de alta concentración siniestral es función de una situación deficitaria a nivel de infraestructura.

En ese orden de ideas se ha construido la concepción de *“vía segura”* en oposición al *“punto negro”*. Así *“ha emergido firmemente el concepto de “seguridad estructural”, esto es, la generada a través de la concepción, diseño y acondicionamiento de las infraestructuras viales, las cuales al adicionarse armónicamente con la “seguridad comportamental” dependiente del usuario, daría el más alto grado de seguridad alcanzable conforme al estado de desarrollo de la tecnología”*<sup>71</sup>.

Con respecto a esta cuestión se solicitó a la Secretaría de Transporte de la Nación que informara si cuenta con un *“mapa de riesgo”* de la red vial, remitiendo, aquélla, copia de un croquis con un conjunto de puntos indicados, pero carente de toda referencia a coordenadas. Por otra parte, el requerido obstó de hacer alusiones a conclusiones, acciones planificadas o ejecutadas en torno a los datos que allí obrasen.

En el sentido opuesto, entre las documentaciones aportadas en las jurisdicciones provinciales y municipales, se destaca la producción de un registro de puntos riesgosos en la ciudad de Rosario, en el marco del estudio llevado a cabo en el Hospital de Emergencias *“Dr. Clemente Alvarez”* de ese municipio. En este sentido, se formuló un *“Ranking de arterias según el número de víctimas HECA 1997”*, el cual, con posterioridad, se tradujo gráficamente<sup>72</sup>. Este tipo de experiencias resultan altamente positivas y útiles para ser aplicadas a la formulación de políticas de infraestructura vial y deben ser receptadas por los municipios a fin de encarar la problemática del tránsito.

En cuanto a los organismos nacionales, informó la Dirección Nacional de Vialidad, que este tipo de registros resultan aptos para el estudio de aspectos vinculados a la seguridad vial, pero que, lejos de ser estáticos, requieren de una labor de actualización y son realizados previo a realizar ciertas obras de infraestructura.

Resulta deseable que este tipo de herramientas sean utilizadas como base de mejoramiento paulatino de la red vial y como un documento imprescindible para la

---

<sup>71</sup> Tabasso, Carlos, *“Doctrina de la vía segura vs. Los puntos negros”*, ISEV Revista de Seguridad Vial, N° 80, enero-febrero-marzo, 2003, pg. 9.

unificación de criterios de reacondicionamiento de las vías de circulación que no se encuentran bajo la jurisdicción de la Nación.

#### **II. A. 4. 2.) TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES:**

El problema de la infraestructura en nuestro país puede ser ilustrado a partir de ejemplos notables observados a lo largo de nuestras rutas argentinas. Un caso paradigmático se refiere a la señal que puede ser registrada en algunas rutas del sur de nuestro país, cuyas leyendas indican que determinadas zonas de la vía se encuentran en malas condiciones para la circulación, advirtiendo el peligro de transitar. El mal estado puede corroborarse visualmente debido a los profundos baches y parches del pavimento, pero mucho más durante el traslado a través del tramo. Los carteles no aportan ninguna solución real, ni brindan seguridad a los transeúntes, especialmente en las horas nocturnas, sin embargo tampoco existen rastros de obra o aparente voluntad de recomponer la calzada.

Un caso similar lo constituye el de las señales que advierten peligro porque se transita un camino “resbaloso”. De acuerdo a lo expresado por los especialistas, existen técnicas que permiten transformar un camino resbaloso en una vía segura. Sin embargo en Argentina las señales de peligro permanecen, no así los correspondientes trabajos para la optimización en materia de seguridad.

Existe de este modo una cierta “transferencia de la responsabilidad” del Estado a los habitantes y una consecuente exposición al riesgo que encuentra razón únicamente en la omisión de los obligados, es decir los organismos del Estado y las empresas concesionarias.

En términos generales, y sin pretender ser exhaustivos, mencionamos a continuación algunas de las principales disfuncionalidades constatadas en diversos caminos y rutas, a fin de exponer ilustrativamente la importancia que concita la temática:

- *Falta de reposición de señales destruidas;*
- *Falta de mantenimiento de las señales percutidas, despintadas, etc.*
- *Ocultamiento de señalización en rutas rurales por la maleza que no es extraída;*

---

<sup>72</sup> Aronna, A., Bisio, S., Leone, M., Cagna, B., Coll, A., Op. cit. 11.

- *incorrecta o confusa señalización en determinados puntos neurálgicos;*
- *Perturbación de la visualización del entorno con elementos extraños al mismos;*
- *Falta de acondicionamiento para el cruce de peatones por caminos cortos y seguros;*
- *Carencia de dispositivos tales como “amortiguadores de impacto”;*
- *Inexistencia de vías diferenciadas para los distintos tipos de vehículos y circulación;*
- *Ausencia de planificación, categorización y diseños de vías según sus funciones preferenciales;*
- *Ausencia de acciones para la eliminación de elementos riesgosos;*
- *Falta de iluminación de las intersecciones;*
- *Toda clase de fisuras, baches y peladuras en calzadas;*
- *Levantamiento de banquetas.*

Recordemos por un momento los objetivos planteados por los diversos modelos de planes estratégicos, con relación a la infraestructura vial. Ellos se referían a la necesidad de reacondicionar las vías de circulación para darles un carácter de mayor seguridad.

Específicamente, se mencionaba también el objetivo de propender a planes diferenciales que permitiesen trabajar en el mejoramiento permanente de los aspectos menores y al mismo tiempo en la formulación de un plan estructural de mayor alcance.

Con respecto a esta cuestión, es oportuno mencionar que del informe remitido por la Dirección Nacional de Vialidad, se desprende que *“La Dirección Nacional de Vialidad ha elaborado un Plan Estratégico de Seguridad Vial aprobado por Resolución N° 405-01AG. Se ha avanzado y a partir de marzo de 2002 se cuenta con una partida presupuestaria para un plan de Obras Menores de Seguridad Vial, relacionadas con Travesías Urbanas...”*.

Asimismo, en este punto cabe agregar que la existencia de diferentes redes troncales y la mencionada dispersión de autoridades competentes, incorpora un factor que produce una importante fragmentación. En este sentido, la existencia de programas con los diferentes alcances mencionados, requiere la coordinación institucional, acompañada de un control riguroso de su ejecución por parte de los organismos competentes y de las concesionarias de los ramales viales privatizados.

En este sentido se trae a colación el informe producido por el O.C.CO.VI., en torno a las inspecciones que realiza y las acciones promovidas ante incumplimientos. Al

respecto, menciona el responde que *“En caso de encontrar deficiencias e incumplimientos en los contratos de concesión se labran actas de constatación, que una vez cumplido el procedimiento administrativo significa una multa para el concesionario”*. Incorpora además, un listado de infracciones recientes, constatadas desde diciembre de 2003 en adelante, entre las cuales se observan:

- *Peladuras en calzada;*
- *Baches en calzada de hormigón en ramas de enlace;*
- *Baches descubiertos;*
- *Desprendimiento en calzadas;*
- *Corte de pastos y malezas (inclusive de todo el tramo concesionado);*
- *Falta de reposición de señalización y de estructuras de soporte;*
- *Desprendimientos rotonda de morteros y accesos;*
- *Barandas de defensas destruidas;*
- *Levantamiento de bordes de calzadas;*
- *Descalces entre calzada y banquina;*
- *Erosiones en banquina de suelo;*
- *Ahuellamiento;*
- *Fisuración*

Deviene, en este contexto, forzoso expresar que debe tenderse a un sistema de control y fiscalización que procure no sólo la pena pecuniaria, sino el restablecimiento inmediato de la seguridad de la vía afectada, mediante las intimaciones correspondientes, e inclusive en caso de que ello resulte necesario, a través de la intervención de la justicia. Dado que la multa no es sino un mecanismo indirecto, que no siempre tiene los efectos para los cuáles ha sido prevista.

Podemos mencionar muchas otras graves fallas en materia de infraestructura y detallar algunas de las principales necesidades en esta materia:

- *Introducir transformaciones en las vías urbanas que disminuyan el riesgo creciente en función del aumento de la motorización;*
- *Operar sobre el ordenamiento, el diseño y la señalización de las vías urbanas;*

- *Asegurar el mantenimiento y optimización permanente de las redes troncales nacionales y provinciales, para que ellas aporten seguridad al tránsito;*
- *Garantizar el cumplimiento de los mismos objetivos en la red concesionada;*
- *Brindar un óptimo grado de transitabilidad a los caminos rurales que constituyen redes terciarias, a fin de optimizar la seguridad en el tránsito de personas y de cargas;*
- *Consolidar la función de esas redes de vinculación con los centros de producción;*
- *Brindar mayor seguridad a los caminos utilizados en el creciente tránsito turístico en el país.*

Sabemos que estos aspectos deben ser necesariamente complementados con una rigurosa actividad fiscalizadora del tránsito, pues existe un consenso aceptable respecto a que el factor de mayor incidencia en las causas de siniestros es el error humano.

No obstante ello, podemos asegurar que la tarea preventiva en el marco del enfoque sistémico que se ha propuesto, requieren de una importante atención para el mejoramiento de las vías de circulación y la señalización del tránsito.

## **Parte II. B.- La corresponsabilidad social**

### **II. B. 1 Peatones y conductores**

Hemos analizado en profundidad los aspectos que se refieren a las fallas institucionales y a la responsabilidad que le corresponde al Estado Nacional y a los Estados locales, en relación a la situación de violencia e inseguridad en el tránsito.

También hemos avanzado en la idea de un nuevo enfoque que incorpora la perspectiva de los derechos humanos, de la equidad social y de la salud accesible a todos y a cada uno de quienes habitan, entran y circulan en el territorio nacional.

No podemos dejar de analizar ahora en el aspecto que se corresponde con las responsabilidades individuales y sociales en la problemática vial.



En primer término, es cierto que las instituciones del Estado, al ser titulares de la representatividad política tienen la obligación de tomar las riendas del asunto.

¿Pero no es igualmente cierto que, más allá de las implicancias de este esquema político, la sociedad ha quedado gobernada también por su propia pasividad y por su propia irresponsabilidad social?. ¿No será que representados y representantes somos partícipes concurrentes de una elusión colectiva?

Decía Carlos Nino<sup>73</sup> que *"En el plano individual, nos desconcierta más la persona que actúa conscientemente contra los intereses que dice tener que el individuo que actúa de acuerdo con intereses que nos parecen reprobables. Del mismo modo, nos deja más perplejos, en el plano colectivo, un grupo social que adopta formas de interacción que conducen, indefectiblemente, a la frustración de los intereses de todos o casi todos sus miembros, lo que constituye la situación de anomia "boba", ya que esta falta de cooperación tiene que ver con la irracionalidad colectiva de un conjunto social que aún previendo la frustración de todos o casi todos sus miembros, incurre sistemáticamente en tales acciones colectivas ineficientes."*

Desconcierta justamente comprobar, como lo hemos hecho a partir de la lectura, pero también mediante la observación directa, que la forma de conducirnos y conducir en las calles urbanas, en las rutas interurbanas, en las autopistas, en los caminos rurales, se parezca tanto a este modelo de interacción irracional, en el que la personalidad social se

<sup>73</sup> Nino, Carlos, "Un país al margen de la ley", Edit. Emecé, 1992.

vuelve contra sí misma. Una forma de comportamiento donde cada uno pierde y todos perdemos, donde la conducta individual juega al rompecabezas del suicidio colectivo.

Es cotidiano ir y venir a extremos kilómetros por hora. Viajar durante horas nocturnas a velocidades insólitas. Dejar la inspección de la seguridad del vehículo para después, para mañana o después de mañana. Salir sin luces bajas o altas, con llantas lisas, sin frenos. Cruzar en rojo. Circular en bicicleta en sentido contrario al de la vía. Adelantarse en los tramos en los que está expresamente prohibido. Cruzar pasos a nivel con barrera baja. Pasar caminando por detrás de autos, colectivos y camiones, o entre ellos y especialmente en cualquier tramo de la calle. No usar el cinturón de seguridad porque es incómodo, ajustado o porque no funciona. Y el teléfono celular es siempre indispensable, incluso mucho más que la vida...

Dice Giovanni Sartori *“Nuestras sociedades se han transformado en sociedades reivindicativas, en las que todos reclaman derechos desvinculados de los deberes. El cálculo de los derechos-deberes, es complicado (...). Pero una sociedad en la que todos reivindican derechos para sí y deberes para algún otro es, a la larga una sociedad que no funciona (...). Pero, sobre todo, una sociedad entretejida únicamente por acciones interesadas, gestionada sólo por animales utilitarios, por egoísmos racionalmente calculados, no puede ser una buena sociedad. No estamos, me temo, en presencia de un hombre moral lanzado para que se lo trague una sociedad inmoral. Hoy la sociedad inmoral es un espejo del hombre utilitario”*<sup>74</sup>.

Esa es la razón por la cual este aspecto de la temática resulta ineludible. Entre otras cosas, quizás rescatando del espejo esa imagen, aunque un poco despiadada, estemos dando un primer paso para comenzar a modificarla.

## II. B. 1. 1) EL SABER NORMATIVO Y EL DESAPEGO A LAS REGLAS

Una de las cuestiones, tal vez, más desconcertantes es la falta de adhesión a normas que presuntamente son efectivamente conocidas.

De acuerdo al aporte que efectúa la Asociación de Ayuda a la Víctima, se efectuaron encuestas a fin de conocer en profundidad cuál es el nivel de conocimiento

---

<sup>74</sup> Giovanni, Sartori, “¿Qué es la democracia?”, Edit. Taurus, 2003, pág. 359.

de la problemática y la legislación vial. Entre otras respuestas, son destacables las siguientes:

- *El 86% de los encuestados conocía que el cinturón de seguridad, como elemento de seguridad pasiva, debe ser usado siempre que conducimos;*
- *Sin embargo el 14% respondió que el cinturón de seguridad debe ser utilizado únicamente en la ruta;*
- *El 81% de los encuestados tuvo conocimiento de que en las avenidas la velocidad máxima es de 60km/h, y el 84% supo que en las calles ese límite corresponde a 40 km/h.*
- *Además, el 96% consideró que los peatones y conductores son culpables de los siniestros del tránsito;*
- *Las conclusiones informadas mencionan que “existe un respetable conocimiento sobre cuáles son las conductas adecuadas en el tránsito” y “cuál es la realidad existente en relación a la problemática de los accidentes de tránsito”... “Sin embargo - continúa- las respuestas permiten entrever una alta cultura de transgresión...”.*

La contradicción entre este presunto conocimiento de las normas y el desapego a las mismas, permitiría inducir a articular políticas que integren educación con riguroso control. *“Debe trabajarse -menciona el informe- para derribar la concepción de anomia, esto es el conocimiento de la norma pero la ausencia de valoración que trae aparejado su respeto”.*

Desde otro punto de vista, el comportamiento social de conductores y peatones que no se ajusta a las reglas legales, tampoco parece adecuarse a las reglas lógicas.

Se trata de una materialidad aparentemente inexplicable. Una conducta individual y colectiva que expone la salud, la integridad y la vida propia y de lo otros a cambio de nada, al decir de Nino, el actuar de toda una comunidad contra sus propios intereses.

De todas formas es justo seguir preguntándonos acerca del “saber distribuido” en la sociedad. Si se trata de un conocimiento adecuado y hasta que punto está presente en todos los sectores o sólo en algunos de ellos. Por lo demás, ese conocimiento no debería ser presumido, sino indagado, construido y complementado.

No debe dejar de tenerse en cuenta que las recomendaciones en prevención son sólo una de las componentes de la misma. Existe una ardua tarea previa que no deberá ser desestimada.

Ahora bien, hechas las salvedades precedentes consideramos importante, en este punto, referirnos a la responsabilidad social atomizada, intentando verificar cuáles son los actores más representativos y con mayor capacidad de transformación.

#### *II. B. 1. 2) VIGENCIA DE LAS NORMAS Y DEBERES DEL ESTADO*

Dice Alf Ross<sup>75</sup> que *“...un sistema de normas es vigente si puede servir como esquema de interpretación para un conjunto correspondiente de acciones sociales, de manera tal que se nos hace posible comprender este conjunto de acciones como un todo coherente de significado y motivación y, dentro de ciertos límites, predecirlas. Esta aptitud del sistema se funda en el hecho de que las normas son efectivamente obedecidas, porque se las vive como socialmente obligatorias”*.

Ateniéndonos a este significado, podemos observar, en primer término, que nuestra realidad expresa un desfasaje notable entre acción y norma jurídica. Las acciones sociales que construyen el tránsito al interior de nuestras fronteras, no tienen en muchos casos, tal vez en la mayoría, adecuación a estas reglas que debieran poder predecir con cierta probabilidad las conductas, o al menos aquéllas que importan una interferencia intersubjetiva.

Ahondando entonces en la propuesta del autor, encontramos tres conceptos “debilitados” en los que deberíamos hacer foco de atención. La comprensión, el significado y la motivación, parecen ser puntos de intersección entre la vida social y la vida jurídica.

En el plano de la comprensión, debemos retrotraernos a la temática de la educación en materia vial, pues si bien ya lo hemos expuesto en un extenso capítulo, concita gran interés hacerlo ahora desde esta perspectiva.

La educación en relación al tránsito es hoy una necesidad individual y también social. En el plano del sujeto cumplirá la función de proteger, a partir de la prevención, la vida, la integridad y la salud de cada uno. Y en esa acción que genera *“prevención y*

---

<sup>75</sup> Ross, Alf, “Sobre el Derecho y la Justicia”, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1994, pág. 34.

*protección*” se manifiesta el principio rector que ha guiado a las democracias y al estado de derecho bajo la concepción de la persona como un fin en sí mismo.

Pero también, debemos admitir que la educación vial, tiene un fin social, desde que la violencia en el tránsito acarrea un serio impacto al conjunto y no solamente a individuos aislados. Perder vidas, salud, integridad, son afectaciones que descargan todo su impacto sobre la persona humana, pero que a un mismo tiempo provocan dolor, privación y quebranto al grupo social.

Menciona Poviña<sup>76</sup> que la Sociología de la educación ha debatido históricamente si ésta última se dirige a la individualidad o al conjunto, desgarrando de algún modo la autonomía de la ciencia educacional. Propone el autor un enfoque que integre ambas visiones, legitimando de este modo la función que cumple la educación en la vida social.

Ahora bien, admitiendo este concepto abarcativo, debemos asegurar que en el campo de la comprensión la tarea pedagógica tiene mucho por hacer. “**Comprender**” significa “*Percibir las ideas... Percibir el significado de algo... encontrar naturales, razonables o justificados los actos o sentimientos...*”<sup>77</sup>, y ello se conecta directamente con la necesidad de que la vigencia del derecho se sostenga, no únicamente, en su fuerza coactiva, sino también en la voluntad colectiva. Al decir del autor “*El derecho resulta, pues de, una combinación de poder político y de convicción del grupo*”<sup>78</sup>.

Con relación al significado que le damos efectivamente a las normas, recordemos que éste está dado por la “*representación*”. “**Significar**” es “*mostrar, revelar, señalar, traslucir, valer, inclusive tener más o menos importancia*”<sup>79</sup>.

**¿Cuáles son pues las circunstancias valorativas que intervienen en la problemática?. ¿Qué significa la vida?; ¿qué, la salud?. ¿Podemos construir socialmente reglas que tengan una función integradora, como los son aquellas destinadas a garantizar el desplazamiento o el goce del espacio público en igualdad de condiciones?** Porque seguramente es mucho lo que hoy podemos exigir de las autoridades del Estado, pero también es necesario realizar un profundo examen de conciencia ya que de nada servirán las nuevas regulaciones si éstas nos son consolidadas socialmente a partir de la construcción de un significado compartido.

---

<sup>76</sup> Poviña, Alfredo, “Sociología del Derecho”, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1985.

<sup>77</sup> Moliner, María, Diccionario de uso del Español, Edit. Gredos, Madrid, 1998.

<sup>78</sup> Poviña, Alfredo, Op.cit.

<sup>79</sup> Conf. María Moliner, Op. Cit.

Es necesario por ello señalar que el individualismo en el que hoy estamos inmersos no tiene nada que ver con los principios de la libertad del hombre, que dieron origen y fundamento al Estado constitucional de derecho. El sentimiento de omnipotencia que lleva a poner en riesgo la propia vida y la de los otros, se corresponde justamente con un desprecio descarnado del valor de la persona humana.

¿Tal vez estemos ante una nueva configuración valorativa, en el que el significado de la vida esté asociado a una serie de bienes y derechos contingentes?. Nos resistimos a ese concepto y reafirmamos el de *“vida digna”*, que es el norte al cual deben dirigirse las redes sociales y legales creadas en el marco del estado de derecho.

Por último, es pertinente referir unas líneas del presente informe a la cuestión de la motivación. Y para ello, recordemos a Unamuno quien nos decía *“El mundo es para la conciencia. O , mejor dicho, este “para”, esta noción de finalidad, y mejor dicho que noción sentimiento, este sentimiento teleológico no nace sino donde hay conciencia. Conciencia y finalidad son la misma cosa en el fondo...”*.

La motivación de la que nos hablaba Ross, que tendía las bases para la vigencia del derecho, resulta inescindible de la finalidad y de la conciencia.

Hacemos u omitimos por una razón, que está precisamente determinada por una finalidad. Sin embargo, en el marco de las conductas observadas en nuestra vía pública, ese fin primario que determina las acciones aparece en crisis. Ello es así desde que parece difícil aceptar, por ejemplo, que con la intención de tal vez segundos, alguien sea capaz de arriesgar su propia vida o la de sus seres más preciados.

En definitiva nos encontramos ante una situación límite en la cual la responsabilidad frente a uno mismo y frente a los otros se ha transformado en una realidad evanescente.

Ahora bien, debemos preguntarnos, entonces, cuál es el papel que debe asumir el Estado y cuál el que ha de asumir la sociedad.

Lo primero, será tratado ahora. El segundo aspecto corresponde al siguiente acápite.

Como ya mencionáramos antes extensamente, el Estado debe actuar para resolver paulatinamente la problemática de la violencia en el tránsito. Se requiere, entonces, de una presencia activa y visible de las instituciones articuladas y coordinadas para este fin.

La intervención estatal, hemos expresado, debe realizarse a través de una política de Estado, y no de una serie inarticulada de diferentes acciones.

Como complemento de lo anterior, digamos ahora que esa política deberá asociar **educación y control**.

Precedentemente hemos avanzado sobre la necesidad de brindar educación vial sistemática y asistemática. En este sentido, el hecho de que las normas presuntamente sean conocidas, no significa que exista una conciencia de su importancia y mucho menos una introducción de su sentido, de su vigencia y de la relevancia de su cumplimiento.

La tarea pedagógica, en todas las etapas de la vida, sobre estas cuestiones, permitirá ir construyendo una visión distinta de la que existe con respecto a la problemática de la siniestralidad vial. Recordemos que en nuestra comunidad **las muertes del tránsito son socialmente aceptadas**.

La educación debe tender, entonces, al “problematizar” la realidad, que hoy es percibida como una consecuencia de la casualidad, de lo azaroso y de lo “accidental”, y no un comportamiento social patológico.

En cuanto al control, el Estado debe asumir su deber, ya no sólo como una obligación instituida por la realidad jurídica, sino también en función del diálogo permanente que relaciona a las estructuras institucionales con la sociedad, pues la ausencia de actividad de contralor también juega un papel “pedagógico” en el sentido opuesto al deseable.

Esto también se ve respaldado por el hecho de que no obstante las responsabilidades distribuidas en el seno de la comunidad, es el Estado el que tiene la facultad y el deber de construir el contexto legal e institucional. En definitiva, el Estado planifica y ejecuta las políticas.

Hoy la sociedad reclama el restablecimiento de la vigencia del derecho y en ese ámbito el control del tránsito es una materia a la cual debe observarse a través de una renovada mirada..

La tarea de fiscalización debe llevarse a cabo en **forma continua y universal**, completándose con programas focalizados en algunos problemas puntuales como lo son la asociación entre alcoholización y conducción, la siniestralidad de los jóvenes, o el refuerzo de los controles en épocas de mayor circulación vehicular.

Control, educación, acreditación y fiscalización del controlante, registración de infracciones, circulación de la información, intervención estatal, cumplimiento contractual, responsabilidad social, son componentes de una realidad que se encuentran en una red de interrelaciones, donde el Estado tiene un rol central, compartiendo responsabilidades con la sociedad, la cual funciona como caja de resonancia.

En el contexto que venimos tratando, pueden ser individualizadas las especiales conductas e inobservancias en las que participa el sector privado.

## **II. B. 2 Sector privado. Su responsabilidad en materia vial**

En el marco de nuestra investigación, hemos podido advertir que el comportamiento empresario que, por principio, se encuentra determinado a partir de la voluntad de maximizar el propio rédito económico, tampoco ha sido permeado por estos conceptos. Revisaremos algunos casos.

### *II. B. 2. 1) EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO E INTERURBANO*

Con relación a este punto es necesario advertir que, en el marco de las actuaciones, fueron identificadas infracciones de las propias empresas, las cuales en muchos casos envían sus flotas automotrices a la vía pública sin las mínimas condiciones de seguridad.

También fueron verificadas otras infracciones que son causal directa del nivel de violencia que hoy se registra en las calles urbanas, como por ejemplo, unidades de transporte público que encierran a otros conductores, se detienen en lugares no habilitados o continúan sus trayectos sin merituar si el total de los pasajeros han descendido o ascendido a la unidad.

Similares observaciones pueden hacerse respecto al trato debido a personas de edad avanzada o con capacidades diferentes.

A continuación se detallan cuadros ilustrativos de esta situación, ambos obrantes en el informe producido por la CNRT, que dan cuenta de la cantidad y características de las infracciones.

**CUADRO P.-**

Controles, infracciones, paralización y retención de micros de transporte público de larga distancia durante el año 2003

	<b>CONTROLADOS</b>	<b>INFRACCIONADOS</b>	<b>PARALIZADOS</b>	<b>RETENIDOS</b>
<i>ENERO</i>	938	122	44	14
<i>FEBRERO</i>	968	314	32	33
<i>MARZO</i>	1121	209	57	33
<i>ABRIL</i>	997	127	38	12
<i>MAYO</i>	978	92	40	19
<i>JUNIO</i>	871	103	35	23
<i>JULIO</i>	1114	137	41	44
<i>AGOSTO</i>	926	99	30	18
<i>SETIEMBRE</i>	1251	194	46	33
<i>OCTUBRE</i>	1728	400	36	34
<i>NOVIEMBRE</i>	1309	121	37	29
<i>DICIEMBRE</i>	1445	214	54	42

**CUADRO Q.-**

Items más infraccionados, según el segmento de control, durante el año 2003

<i>NRO. DE ORDEN</i>	<i>SERVICIO PÚBLICO INTERURBANO</i>	<i>TURISMO</i>	<i>SERVICIO PÚBLICO URBANO</i>	<i>OFERTA LIBRE</i>	<i>CARGAS</i>
<b>1</b>	Deficiencia de Instrumental	Seguro	Luz de stop	Seguro	Seguro
<b>2</b>	Exceso de velocidad	Carece de Libreta de trabajo	Matafuego	RTV vencida	RTV vencida
<b>3</b>	Parabrisas en mal estado	Carece de LNH	Limitador de velocidad	Carece de LNH	Carece de LNH
<b>4</b>	Señal luminosa y sonora	Carece de martillos de seguridad	Seguro	Señal luminosa y sonora	Cartelería reglamentaria
<b>5</b>	Carece de martillo de seguridad	Señal luminosa y sonora	RTV vencida	Tacógrafo	Falta de ficha de intervención
<b>6</b>	Cinturones de Seguridad	Tacógrafo	Gomas lisas	Carece de martillo de seguridad	Gomas lisas

Es evidente que puede ser exigido un adecuado control por parte de los organismos de incumbencia en la materia y que dicha fiscalización se efectúe de modo permanente y riguroso. Sin embargo, no es menos cierto, que las empresas tienen el deber de dar un fiel cumplimiento a las obligaciones contractuales y legales independientemente del contralor que el Estado ejerza sobre ellas, porque ese comportamiento es el que corresponde de acuerdo al principio de buena fe que rige en materia comercial y en función de la influencia que ellas ejercen en el espacio público.

#### *II. B. 2. 2) EMPRESAS AUTOMOTRICES*

Ya hemos esbozado el hecho de que el fin de lucro es uno de los factores que atraviesan horizontalmente la conducta del sector privado. Pero no podemos dejar de señalar que, ese aspecto, cobra una importancia significativa en el ámbito automotriz.

Como punto de partida, observamos que la competencia por captar nuevos consumidores, entre ellos a la franja de menor edad, conlleva la creación de vehículos cada vez más veloces, ofreciendo justamente esta característica como la más relevante al momento del lanzamiento en el mercado.

La velocidad es el factor que elige el marketing para vender sus productos, sustituyendo el concepto de seguridad por el de rapidez.

Por otra parte, aún ante el cumplimiento de las normas establecidas en materia de seguridad, la relación de costos en el mercado no permite la incorporación masiva de dispositivos inteligentes de seguridad, lo cual resultaría en un aporte significativo para reducir los márgenes de riesgo en el traslado y optimizar el nivel de seguridad brindado por los vehículos.

La OMS ha propuesto una serie de medidas referidas a construcción de automóviles y otros vehículos, tendientes a mejorar la protección de las personas:

- *Ofrecer vehículos visibles, inteligentes y resistentes al impacto;*
- *Mejorar la resistencia de los vehículos de motor*
- *Mejorar la parte delantera de los vehículos para proteger a los peatones y ciclistas*
- *Proteger a los ocupantes de los vehículos de motor permitiendo que el habitáculo de pasajeros mantenga su integridad en caso de choque y no contenga elementos que puedan causar lesiones*

- *Mejorar la compatibilidad vehículo-vehículo*
- *Mejorar el diseño de las bicicletas (frenos, luces, sistemas de protección para caso de choques o embestida).*

La Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, ha analizado<sup>80</sup> las innovaciones factibles que se pueden introducir en un automóvil para reducir la gravedad de un siniestro vial.

En este sentido, ha expuesto que en base al conocimiento actual de la medicina es posible indicar que el suceso más peligroso de aquellos que ocurren durante una colisión vial es el impacto directo a los ocupantes (de parte de objetos externos o internos del propio automóvil) y por lo tanto es lo que se debe evitar con prioridad. Luego le siguen las altas aceleraciones que no deben ser desatendidas. En función de dichas prioridades, cada dispositivo de protección del automóvil debe cumplir con las siguientes funciones básicas para lograr proteger adecuadamente a los ocupantes de un vehículo que sufre un siniestro vial:

- *Mantener la integridad estructural del espacio vital de los ocupantes.*
- *Evitar la penetración de objetos al espacio vital de los ocupantes.*
- *Evitar cualquier contacto con las superficies potencialmente peligrosas del interior del vehículo.*
- *Proteger a los ocupantes en caso de producirse un incendio.*
- *Permitir la rápida extracción de las víctimas para ser atendidas.*
- *Absorber la totalidad de la energía de movimiento del vehículo y de los ocupantes (para evitar choques de tipo elástico o cambios instantáneos de velocidad), manteniendo la desaceleración en niveles tolerables.*
- *Controlar el perfecto funcionamiento y uso de los dispositivos de seguridad.*
- *Establecer el riesgo potencial (básicamente a través de la velocidad de circulación) y ajustar la configuración del vehículo de acuerdo a cada circunstancia.*
- *Recoger y procesar la información necesaria para que actúen los dispositivos de protección durante el impacto.*
- *Dar aviso a los servicios de atención médica más cercanos.*

---

<sup>80</sup> De acuerdo a la investigación producida por Zini, Gustavo, Op.cit.

### *II. B. 2. 3) CONCESIONARIAS VIALES Y DE SERVICIOS FERROVIARIOS*

Ya hemos mencionado en apartados anteriores, lo concerniente a la seguridad que debe primar en las condiciones medioambientales de rutas y vías ferroviarias. En este sentido se menciona a modo ejemplificativo el deteriorado estado diversos caminos troncales y de las vías de desplazamiento de ferrocarriles que carecen de los requerimientos mínimos exigibles para brindar un grado adecuado de seguridad.

A estas empresas también les cabe una responsabilidad directa frente, no sólo a sus usuarios, sino a toda la sociedad. De más está decir que, por lo general, las personas que son arrolladas por ferrocarriles o cuyos vehículos son colisionados por aquéllos, no son usuarios sino, transeúntes que circulan, haciendo uso del espacio público en el cual deben estar garantizadas las condiciones a que hiciéramos alusión previamente.

No es necesario explayarnos sobre los sucesos de público conocimiento que involucraron la muerte y lesión de personas que, intentando abordar vagones de trenes, cayeron involuntariamente a las vías, debido al exceso de pasajeros u otras razones imputables al servicio irregular e ineficiente.

Con relación a las concesionarias de la red vial, hemos profundizado oportunamente la situación del mapa de riesgo y las consecuencias a las que cabe remitirnos debido a la deficiente recomposición de las calzadas y otros aspectos infraestructurales.

### *II. B. 2. 3) EMPRESAS PUBLICITARIAS Y PUBLICITADAS*

Un cartel de significativo porte, cuya enorme imagen expone a una mujer en ropa interior y un gesto que llama indefectiblemente a mirar, enmarca una curva pronunciada de avenida Córdoba en la Ciudad de Buenos Aires. No se trata esta mención de un juicio de carácter “moral”, sino de la observación del factor de distracción que incorpora cierta publicidad vial, en sitios que no son los apropiados.

Avenida Lugones, en la misma Ciudad, la de las conocidas “picadas” nocturnas, luce propagandas de mucho mayor calibre en ambas direcciones.

Las empresas publicitarias y publicitadas, saben mejor que nadie, que la finalidad primaria de esos avisos es llamar la atención del conductor. Y esto desvía la

atención sobre el tránsito lo que restringe necesariamente el margen de seguridad y también de libertad.

En este caso puntual, decimos concretamente que el ánimo de lucro ha provocado una sustitución valorativa. No debe soslayarse la responsabilidad que le corresponde asumir al Estado en orden a sus competencias de policía medioambiental, pero al mismo tiempo insistimos en la necesidad de corregir ciertas pautas sociales independientemente del accionar estatal y en función de una obligación ética que indefectiblemente debe ser caracterizada como emergente de la buena fe comercial.

#### *II. B. 2. 4) MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA*

Consideramos que corresponde al sector de la comunicación dos tareas fundamentales. En primer lugar, el medio de comunicación masiva es apto para efectuar una labor educativa, brindando la información sobre seguridad y prevención como una forma de aporte social cotidiano y también ante casos de siniestros que puedan ser explicados desde la perspectiva de la falta o la falla de alguno de los niveles de la prevención.

Como segunda cuestión, también es su responsabilidad mostrar debidamente las magnitudes que la problemática del tránsito han alcanzado. El tema no debe ser tratado ya como una serie de situaciones o casos individualizados y aislados, sino que además se requiere de una cobertura informativa que especifique las características de catástrofe que esta realidad posee.

Ambas conductas constituirán una contribución muy relevante para la concientización de la sociedad, ya que no debe dejar de mirarse la función pedagógica que estas empresas pueden ejercer desde su rol de distribuidoras de la información en la sociedad.

#### *II. B. 2. 5) COMPAÑÍAS DE SEGUROS*

Las compañías de seguros pueden cumplir una misión similar a la de los medios de comunicación masiva, mediante la instrucción y el incentivo a sus clientes para que éstos desarrollen una tarea preventiva individual

Por su parte esta función pedagógica es absolutamente acorde a las necesidades e intereses económicos de las citadas compañías, quienes requieren de una menor incidencia de siniestros viales.

#### *II. B. 2. 6) EMPRESAS DE ENTRETENIMIENTOS*

Por último, y como hemos dicho sin que ello pueda interpretarse como un catálogo exhaustivo de facetas o aspectos de la responsabilidad empresarial, consideramos esencial referirnos al sector del entretenimiento.

En particular mencionaremos a las actividades dirigidas a jóvenes y adolescentes, quienes sufren de forma especial la carga de las lesiones, muertes y discapacidades a raíz de siniestros en zonas urbanas. Y las mencionamos porque nuevamente, el ánimo de lucro no puede ser el aliciente que conlleve el riesgo que hoy se asume conjuntamente por las empresas y sus clientes.

Los casos de locales nocturnos de todo tipo (bailables, pubs, cafés, etc.), deben asumir hoy la responsabilidad indeclinable de cuidar a los jóvenes, porque muchos de ellos salen a distenderse pero lamentablemente no vuelven al hogar.

Esto se relaciona con los niveles de consumo de alcohol de jóvenes y adolescentes, pero tiene un factor causal inmediato en la inexistencia de una política seria del sector para evitar que el regreso se realice con inseguridad.

Recientemente quince locales han tenido una iniciativa plausible en este sentido que demuestra las posibilidades de cooperación entre la sociedad y el sector privado. Se requiere un verdadero consenso que permita imaginar y recrear nuevas maneras para proteger de riesgos innecesario a quienes expresan el futuro de nuestro país.

### **PARTE III. RESEÑA DE OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES**

#### **Parte III. A Observaciones**

La palabra “accidente” es una barrera para enfrentar la problemática del tránsito

La palabra “accidente” connota hechos imprevistos y azarosos. Su utilización es una barrera para la comprensión acabada de la problemática de las lesiones y muertes en ocasión del tránsito.

Argentina sufre una “endemia” de siniestros viales

Miles de muertes, lesiones, discapacidades y otros costos en salud, imponen la necesidad de tratar esta cuestión bajo la perspectiva de la salud pública. En este sentido, es necesario trabajar fuertemente en el área de la prevención de la producción de siniestros viales y en la disminución de su gravedad.

Grandes costos económicos y sociales podrían disminuirse considerablemente a través de una política preventiva

Se estima que, en conjunto, el costo económico anual de los siniestros viales en los países en desarrollo es del 1.5 del PBI, según lo informa la OMS. Además, existen costos que son inestimables (estrés social, daño psicológico, pérdida de productividad, etc.), pero que deben ser valorados conceptualmente.

Las consecuencias de la violencia en el tránsito afecta a todos pero perjudica desproporcionadamente a los sectores vulnerables

Los sectores económicamente desfavorecidos, los jóvenes, los ancianos y las personas que sufren discapacidades, deben recibir especial protección. Son necesarias

políticas que tiendan a la equidad social, como por ejemplo las que disminuyan las barreras de acceso a la justicia ante hechos del tránsito causantes de daños.

La unificación de las normas y clarificación de las responsabilidades en materia de seguridad vial es fundamental

La dispersión normativa, jurisdiccional y orgánica que existe en esta materia, en nuestro país, impone que se haga un esfuerzo significativo para lograr unicidad, coordinación, cooperación de los organismos responsables.

La información nacional de siniestros e infracciones debería estar preservada y sistematizada

El Registro de Antecedentes del Tránsito que tiene la función de unificar la información nacional total sobre siniestralidad vial e infracciones de tránsito. Ello permitiría generar información oficial fidedigna. Este sistema debe ser puesto en marcha en forma integral sin dilaciones.

Es esencial que nuestro país tenga una política nacional para combatir la inseguridad vial

Hasta la actualidad la problemática de la seguridad vial no ha sido una cuestión relevante para la agenda del Estado. La única solución para esta realidad es que se formule y ejecute un plan estratégico con continuidad temporal y sistemas de evaluación de resultados, la cual deberá ser ejecutada en los tres niveles jurisdiccionales.

La educación vial actualmente no se brinda en forma integral

La educación vial, hasta ahora marginal, deberá ser incrementada en todos los niveles de instrucción y también llegar a quienes no se encuentran en la comunidad educativa.

El control debe ser intensificado para lograr el cumplimiento de la Ley y la superación del permanente estado de anomia

La educación debe ser complementada con la actividad de fiscalización del Estado. La sanción a los infractores tiene un sentido de protección inmediata de los usuarios de la vía pública y coadyuvará a modificar la conducta social que hoy es anómica.

Se observan graves incumplimientos en materia de infraestructura vial

Las empresas concesionarias de corredores viales y ferroviarios y los entes nacionales, provinciales y municipales competentes deben asumir su responsabilidad en materia de infraestructura vial y orientar sus acciones a la obtención de vías de circulación, intersecciones y cruces peatonales seguros.

Los peatones, conductores y el sector privado tienen un grado de responsabilidad respecto de la inseguridad vial

En esta materia, la atribución de las responsabilidades compartidas, es fundamental para atacar el problema desde sus raíces. Toda la sociedad y, dentro de ella, todos los sectores hemos construido esta situación anómica y por ello es imperativa la amplia participación social en la planificación de las acciones para brindar seguridad al traslado de vehículos y personas.

### **Parte III. B Medidas y acciones propuestas**

De las observaciones realizadas se concluye la necesidad de que el Estado a través de sus órganos y entes competentes arbitren ciertas medidas y acciones, las cuales se proponen a continuación:

- a) Evaluar la conveniencia de declarar la emergencia vial, alertando a todos los organismos competentes y entes comprometidos, coordinando sus

acciones en un plan estrictamente coyuntural a fin de brindar protección inmediata de los usuarios de la vía pública.

b) Formular un acuerdo nacional, siguiendo el modelo de federalismo de concertación, mediante el cual se instituya una AUTORIDAD NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL, cuya misión exclusiva sea la formulación, implementación y evaluación de un PLAN ESTRATEGICO NACIONAL de SEGURIDAD VIAL.

c) Instituir un plan estratégico con los siguientes objetivos prioritarios: I) unificación y sistematización legislativa, informativa y funcional; II) unificación de criterios en materia de control de infracciones; III) verificación técnica vehicular regular a la totalidad del parque automotor usado, en todas las jurisdicciones; IV) racionalización y unificación de criterios para el otorgamiento de licencias de conducir en base a los antecedentes de infracciones; V) fuerte incremento de la educación vial disminuyendo las divergencias interjurisdiccionales e incorporando la escuela de conductores; VI) plan infraestructural; VII) control del uso del cinturón de seguridad en tráfico urbano y rural, del seguro contra riesgos y de los dispositivos de seguridad obligatorios; VIII) fijación de metas concretas para el corto, el mediano y el largo plazo; IX) implementación de un sistema de evaluación que permita mensurar en cada plazo los efectos de la política desarrollada.

d) Poner en funcionamiento, en forma integral, el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito como sistema de unificación de información y estadística.

e) Instituir un sistema nacional de asistencia legal a la víctima de hechos del tránsito, enfocado al acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

f) Incrementar la actividad de educación vial sistemática y asistemática.

g) Intensificar la supervisión sobre los organismos competentes a fin de que éstos incrementen la fiscalización sobre las empresas concesionarias, personas prestatarias y organismos ejecutores, con el objeto de maximizar el cumplimiento de las normas de seguridad y proveer condiciones adecuadas de protección de los usuarios.

h) Considerar la declaración de los traumatismos por causa del tránsito como una endemia social, incorporando la cuestión a la planificación sanitaria.

- i) Incrementar la divulgación acerca de la prevención de lesiones por causa del tránsito como una cuestión de salud pública.
- j) Ejecutar, en forma intensiva, las facultades de control de infracciones de tránsito, aplicando en forma estricta las sanciones previstas.