

LAS METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS PLANES ESTRATÉGICOS PARA LA SEGURIDAD VIAL EN COSTA RICA

Ing. Carlos Contreras Montoya, D.Sc.

Asociación Costarricense de Ingeniería de Transportes – ACITRA

San José, Costa Rica, Telfax. No. (506) 2272.0539 e-mail: carlos_contreras9@yahoo.com.br

RESUMEN

En los países latinoamericanos se verifica, en general, el problema de la falta de un enfoque sistémico y sostenible de la seguridad vial, asociado a un marcado crecimiento de la tasa de motorización privada; una insuficiente e inadecuada inversión en infraestructura vial y en su señalamiento y fiscalización; una operación poco controlada en vías compartidas y con problemas de diseño; una creciente exclusión social que incrementa la locomoción no motorizada y el transporte público informal más peligroso en su operación; un crecimiento y densificación de la ocupación urbana poco planificados, así como un marco regulatorio incompleto y disperso.

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes MOPT de Costa Rica, y sus órganos desconcentrados COSEVI, CNC, CTP y CONAVI, son los que han definido las acciones referentes a la infraestructura y servicios de transporte, incluyendo aquellas vinculadas a la seguridad vial. Aunque el COSEVI es el órgano desconcentrado más antiguo en materia de transporte terrestre, fue creado originalmente para administrar el Fondo de Seguridad Vial y no para ejercer rectoría directa. A pesar de esto ha sido el encargado del diseño y la implementación de los Planes Estratégicos para la Seguridad Vial 2001-2005 y 2007-2011 y es un actor fundamental para la consecución de las metas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2006-2010, una de ellas disminuir de 14,2 a 12,1 el índice de muertos totales por cien mil habitantes debido a accidentes de tránsito, entre el año 2005 y el año 2010.

En el presente trabajo se analizan ambos Planes de Seguridad Vial y las acciones estratégicas y metas sectoriales del PND, esto con la ayuda de datos relevantes de la última década, los resultados de varios informes de la Procuraduría y Contraloría relativos al accionar del COSEVI y del MOPT, entre otros. De ese análisis se derivan conclusiones sobre la coherencia de esos planes y su problema de implementación concreta en la práctica, la situación institucional del sector y acciones necesarias para consolidar al COSEVI, así como de la necesidad de repensar y reformular metas sectoriales.

PALABRAS CLAVE: planes de seguridad vial, accidentes de tránsito-tendencias, tasa de letalidad

1. INTRODUCCIÓN

Según el Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito (Peden et al, 2004), los accidentes de tránsito clasifican como un problema de salud pública, pues cada día mueren en el mundo más de 3000 personas por lesiones resultantes del tránsito, dejando un promedio anual de 1,2 millones de fallecidos y aproximadamente 50 millones de heridos. Alrededor del 85% de esas muertes se concentra en los países de ingresos bajos y medios. Las proyecciones muestran que, entre 1990 y 2020, esas muertes descenderán casi un 30% en los países de ingresos altos pero aumentarán un 80% en los países de ingresos bajos y medios, donde se encuentra Costa Rica.

En América Latina y el Caribe, según Kopits y Cropper (2003), se espera entre los años 2000 y 2020 un aumento de un 48% en el número de muertos en accidentes de tránsito. Para esa última fecha se alcanzaría una tasa de letalidad de 31 muertes por cada 100.000 personas, lo que representaría un poco menos del doble de la media mundial estimada en 17,4, además también representaría 4 veces la tasa de los países de ingresos altos estimada en 7,8 defunciones por 100.000 habitantes.

Cabe notar que en este estudio la tasa de letalidad para América Latina y el Caribe para el año 2000 fue 26,1, para un promedio mundial de 13,0, sin embargo la tasa en Costa Rica ese año fue 17,0 y la del año anterior 1999 fue 18,6, siendo esta la más alta del último decenio en el país y representando un 40% a más del promedio mundial.

En los países de América Latina y el Caribe mueren cada año cerca de 130.000 personas, y cerca de un millón y medio sufren traumatismos o quedan parcial o permanentemente discapacitadas a consecuencia de colisiones y atropellamientos en la vía pública. En el Segundo Foro de Actores para la Seguridad Vial en América Latina y el Caribe (2007), según Julio Urzúa, Secretario Ejecutivo de la Secretaría de la Comisión Transitoria para la Seguridad Vial, las muertes y lesiones representan un costo para la región de US\$ 18 mil millones al año, alrededor del 1.5% del PIB regional.

Al analizar la carga mundial de morbilidad y lesiones, y de no emprenderse las acciones pertinentes, según Murray y López (1996) *apud* Peden *et al* (2004), se tiene que en 1990 las lesiones causadas por el tránsito eran la novena causa en orden de responsabilidad y se prevé que en 2020 esas lesiones sean el tercer responsable de esa carga, esto utilizando la cifra anual de años de vida ajustados en función de la discapacidad - AVAD - perdidos por causa de esas lesiones.

2. LOS PLANES NACIONALES DE SEGURIDAD VIAL

El Consejo de Seguridad Vial - COSEVI, como órgano de desconcentración máxima creado al efecto, tiene una razón de ser de rectoría, aunque originalmente fue ideado para administrar el fondo de seguridad vial, lo cierto es que la coordinación de acciones, la formulación presupuestaria y la discusión de políticas se da en coexistencia con la División de Transportes del MOPT.

Además el COSEVI aglutina en su Junta Directiva, presidida por el Ministro del MOPT ó su representante, a delegados de diversas instituciones vinculadas al sector como el Ministerio de Educación - MEP, la Caja Costarricense del Seguro Social - CCSS, el Instituto Nacional de Seguros - INS, el Instituto Nacional de Aprendizaje - INA - y a la propia División de Transportes del MOPT ya mencionada que es el superior jerárquico de las Direcciones de Ingeniería de Tránsito, Educación Vial y Policía de Tránsito. Por lo anterior ha sido el COSEVI el encargado de formular los Planes Nacionales de Seguridad Vial del país, tanto el del período 2001-2005 como el del período 2007-2011.

2.1 Plan Nacional de Seguridad Vial 2001-2005

Cabe resaltar que este plan fue plasmado en el Decreto Ejecutivo N° 29390-MOPT-S publicado el 6 de marzo del 2001, donde ambos Ministerios - Transportes y Salud - motivaron su creación en algunos considerandos que se referían a:

- Que la mayoría de las personas que se ven involucradas en accidentes de tránsito, poseen una edad que oscila en el rango de los cinco y los cuarenta y cinco años; y que el 35% de las víctimas eran peatones que circulaban por la vía pública, mismos que fallecieron en el sitio.
- Que el artículo 217 inciso b) de la Ley de tránsito por Vías Públicas Terrestres, se establece la obligación para el COSEVI de trasladar un 10%, por el concepto de recaudación de multas derivadas de las infracciones de dicha ley, a todas las municipalidades del país¹.
- Que la meta sería reducir cada año en 5% el número de fallecidos y discapacitados, con relación al año anterior durante los próximos cinco años.

Para la ejecución de las actividades relacionadas con el Plan Nacional, se nombra una comisión permanente de alto nivel institucional, que estará conformada por los señores Ministros de: Obras Públicas y Transportes, quien la presidirá, Seguridad Pública, Educación Pública y Salud y los señores Presidentes Ejecutivos del Instituto Nacional de Seguros y de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Las principales funciones incluyen: dar apoyo activo y comprometido a la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Vial; promover la incorporación de la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones estatales, en la ejecución de acciones integrales orientadas a la prevención; incorporar dentro de la temática del sistema educativo nacional, la materia de seguridad vial como tema de enseñanza obligatoria de primero y segundo ciclo; implementar campañas para incentivar a los conductores a usar el cinturón y la silla de seguridad para el transporte de menores; elevar los estándares de los cursos teóricos y las pruebas prácticas del sistema de acreditación de los

¹ Art. 271 b) Un diez por ciento (10%) a las municipalidades de toda la República, el cual se distribuirá tomando en consideración, en igual porcentaje, su población y su área geográfica. Estas sumas se destinarán, exclusivamente, para financiar proyectos de seguridad vial, en coordinación con la Dirección General de Ingeniería de Tránsito.

conductores; establecer una mayor vigilancia y control en las carreteras de alto riesgo, para detectar excesos de velocidad, especialmente durante los fines de semana; incrementar los operativos de control de conducción bajo la influencia del alcohol; promover la construcción de aceras y otras obras para la protección del peatón; establecer progresivamente centros de traumatología y prevención de accidentes en todos los hospitales; vigilar y controlar los requisitos mínimos de circulación para la flota de transporte de carga pesada y transporte remunerado de personas; monitoreo permanente de las condiciones mecánicas y de seguridad en el transporte de estudiantes, y hacer los ajustes necesarios a los procesos de revisión técnica de vehículos; incluir tema de seguridad vial y prevención de accidentes en los programas de salud ocupacional de las empresas privadas y de las instituciones públicas; incorporar el componente de seguridad vial en todos los proyectos de recuperación, mantenimiento y construcción de nuevas carreteras.

En el Artículo 5º, sobre los programas y proyectos para la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Vial, se determina que la comisión permanente de alto nivel coordinará lo que corresponda con los Consejos Locales de Seguridad Vial denominados COLOSEVIS, en cuya integración se prevé la presencia del Alcalde, del jefe de la delegación de Policía de Tránsito, del presidente de la Junta de Desarrollo Integral del Cantón, de representantes de las Cámaras Privadas, de la CCSS, del INS, de la Cruz Roja y del Ministerio de Salud.

Los COLOSEVIS deberán ser incorporados por las municipalidades en el proceso de formulación de los proyectos y programas en materia de seguridad vial, procurándose incluir sus actividades en materia de demarcaciones, semaforización, proyectos de escuelas y empresas seguras, parques infantiles para instrucción vial, patrullas escolares, mantenimiento de señales de tránsito, campañas y ferias de seguridad vial, entre otros.

En otras disposiciones se destaca que los Municipios deberán presentar antes de las transferencias un informe de ejecución y/o presentación de proyectos en los términos del reglamento, y que aquellos que no se ajusten a la anterior previsión, no se le girará la transferencia respectiva, hasta tanto no ajusten su situación y quede en firme el nombramiento y creación de los COLOSEVIS.

Aquí cabe destacar el dictamen C-193-2003 de la Procuraduría General de la República - PGR, de junio de 2003, formulado ante consulta del Alcalde de Turrialba sobre la naturaleza jurídica de los COLOSEVIS, en donde se analiza la autonomía municipal y la seguridad vial como competencia nacional vinculada al MOPT. Se concluye que esa naturaleza jurídica es la de simples órganos de colaboración municipal, que deberán ser incorporados en el proceso de formulación de los proyectos y programas en materia de seguridad vial. Además señala que esa creación resulta de dudosa constitucionalidad, pues se constituyen a instancia del Poder Ejecutivo, lo cual podría considerarse una transgresión a la autonomía municipal reconocida por la Constitución Política.

Nótese que el DE N° 29390-MOPT-S se resume básicamente a crear la comisión permanente de alto nivel, dándole funciones específicas, y los COLOSEVIS, los cuales son cuestionados en su naturaleza y constitucionalidad por la PGR, además de que el funcionamiento pleno de ambas instancias no se verifica en la práctica como se previó. El COSEVI (2006) considera que el Plan Nacional de Seguridad Vial 2000 - 2005, obtuvo importantes resultados, generando que en Latinoamérica sólo Costa Rica y Colombia figuraran como países que han logrado reducir la incidencia de mortalidad por accidentes de tránsito y a nivel centroamericano únicamente Costa Rica lo logró.

Algunas de las razones que servirían de base a esos resultados son: la reforma a la Ley de Tránsito para hacer obligatorio el uso del cinturón de seguridad para el conductor y los pasajeros; la suspensión de la licencia de conducir a conductores ebrios; los decretos entre el MOPT y el MEP para involucrar a centros educativos e implementar la enseñanza de la educación vial desde la edad pre-escolar; la creación de COLOSEVIS;

las campañas de respeto a los límites de velocidad, de los efectos nocivos de conducir en estado de ebriedad y de comportamiento correcto de los peatones en las vías públicas. Aquí debe recordarse que por la obligatoriedad y las campañas (una de ellas premiada internacionalmente) para el uso del cinturón, se aumentó su utilización de un 20% a un 80%.

Finalmente el COSEVI (2006) señala que la política de reducción de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 y en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2001 - 2005, se alcanzó en forma satisfactoria y que se tenía programado en un período de cinco años reducirla a un 18.00, no obstante se alcanzó una “reducción en la tasa de 18.74 por 100 mil habitantes”, esta cifra es incorrecta y parece obedecer a una estimación de la tendencia, lo real fue que entre los años 2001 y 2004 se redujo en 17, 34%, al pasar la tasa de 17,01 a 14,06, ya en el año 2005 crece ligeramente hasta un valor de 14,24.

2.2 Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial 2007 - 2011

Este plan fue dado a conocer en conferencia de prensa el día 22 de agosto del 2006 con el lema: Construyendo una Cultura de Paz en las Carreteras (COSEVI, 2006). Establece que para fortalecer lo logrado con la implementación del Plan anterior y para garantizar el buen éxito de las acciones estratégicas que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”, el Poder Ejecutivo ha firmado el denominado “Contrato con la Ciudadanía” para el período 2007-2010, que garantiza el apoyo del Gobierno para coadyuvar a construir una cultura de paz en las carreteras.

En el Plan se plantea una visión que propone: Costa Rica será reconocida en el ámbito nacional e internacional, como un país de avanzada en la implementación de acciones en seguridad vial, que promuevan la reducción de muertes por accidentes de tránsito y un cambio en la cultura vial. Además una misión: Construcción de una nueva cultura en

seguridad vial, por medio de la implementación de acciones que ayuden a mejorar el comportamiento de los usuarios del sistema de tránsito y a la calidad de vida de los costarricenses. Los enunciados anteriores llevan al objetivo general de:

“Articular esfuerzos del sector público, privado y la sociedad civil, en la ejecución de acciones de protección y seguridad para los usuarios que se movilizan por el sistema de tránsito nacional, de tal forma que se reduzca el número de personas fallecidas por accidentes de tránsito en un 19%, en un período de cinco años”.

Como objetivos específicos se tienen:

1- Disminuir los riesgos de los incidentes viales, promoviendo el compromiso de los distintos sectores de la sociedad.

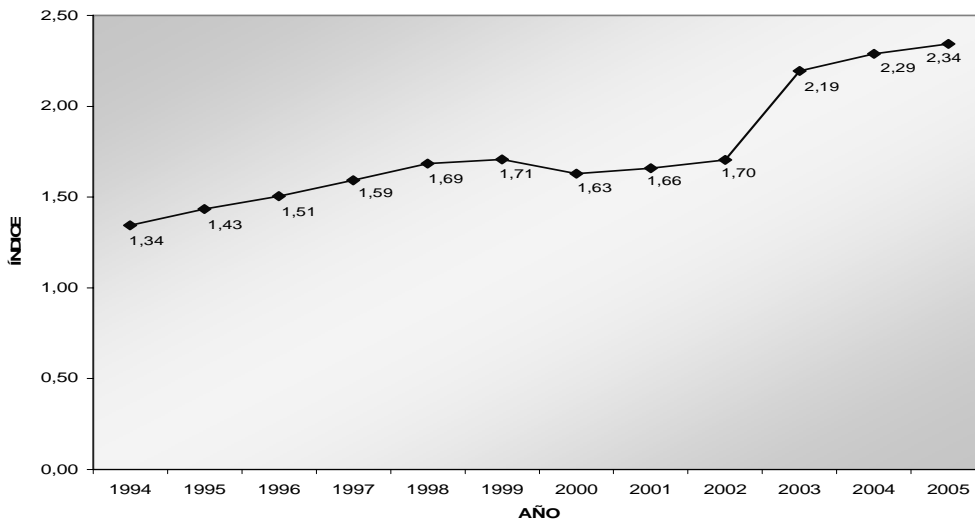
2- Promover acciones permanentes de seguridad vial, mediante el uso eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles.

3- Desarrollar programas de información, concienciación y sensibilización de seguridad vial para la población.

En el Capítulo 4 del Plan se da una visión integral de los accidentes de tránsito por medio de indicadores y figuras creados a partir de la información generada por la Dirección General de Policía de Tránsito, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Organismo de Investigación Judicial y la Cruz Roja Costarricense, algunos de esas figuras se muestran más adelante.

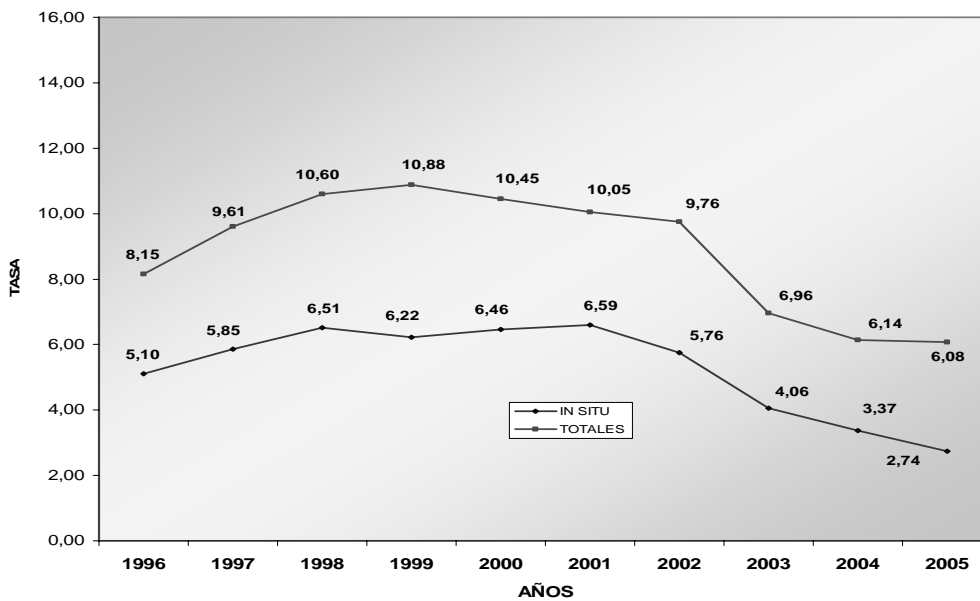
Se tiene que la flota ha mostrado un crecimiento sostenido durante los últimos doce años, alcanzando tasas de alrededor de 2,5 vehículos por cada 10 habitantes, como se aprecia en la figura a seguir.

INDICE DE MOTORIZACIÓN (VEHÍCULOS X 10 HABITANTES). COSTA RICA 2000-2005



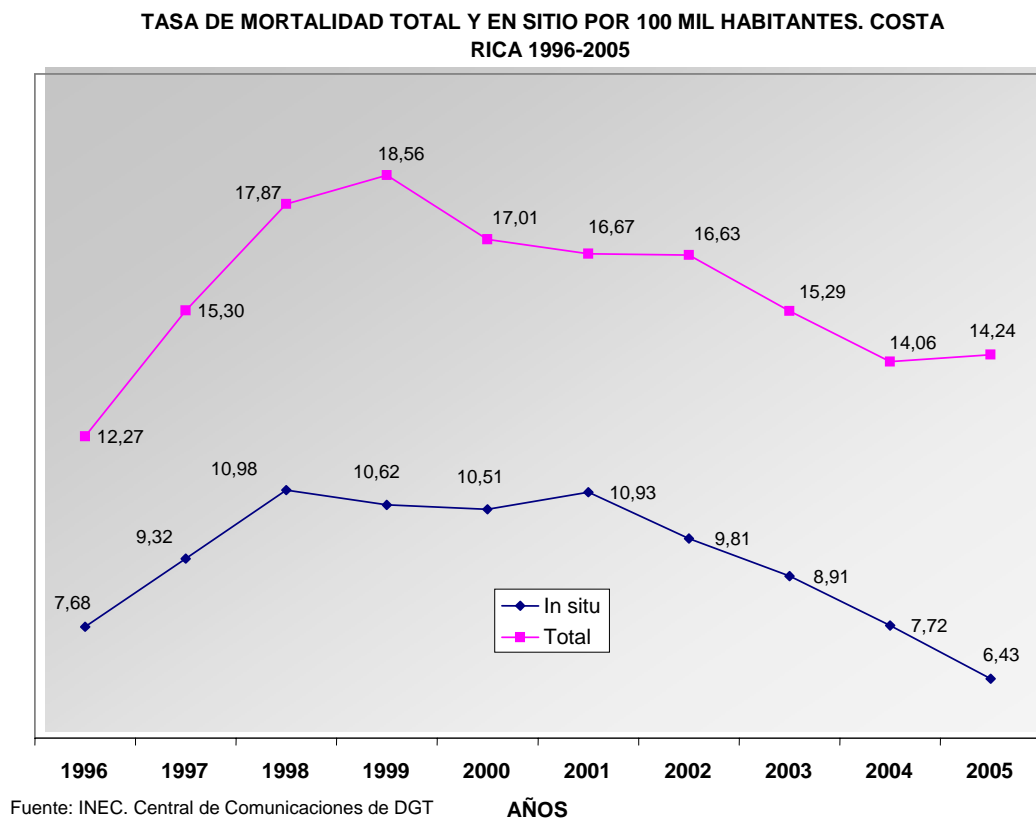
Ese crecimiento del parque automotor representó que la flota creciera más del doble a partir del año 1995 en el término de una década, tiene también un impacto en la tasa de mortalidad por cada 10.000 vehículos, pues esa razón fue mayor que la razón de aumento de la mortalidad tal y como se puede apreciar en la figura siguiente.

TASA DE MORTALIDAD TOTAL Y EN SITIO POR 10 MIL VEHICULOS COSTA RICA 1996-2005



Además se observa una evolución sostenida de crecimiento de los accidentes, con un aumento preocupante en la gravedad de los mismos, en los últimos tres años la cantidad de heridos graves por habitante se incremento en un 15.82% respecto al 2002.

Al revisar la mortalidad total y en el sitio, cada vez menos habitantes fallecieron por cada 100 mil habitantes en los cuatro años anteriores al 2005, donde la tendencia se revierte, como se puede apreciar en la figura de la tasa de letalidad.



Las características de la mortalidad presentada evidencian que hay una relación fuerte entre edad y muerte por accidente tránsito pues la mayor cantidad de fallecidos se da a partir de los 15 años alcanzando su pico entre los 20 a 24 años, posteriormente conforme aumenta la edad disminuye la incidencia, ya en lo que se refiere al tipo de

usuario son los peatones los de mayor incidencia, seguidos por los ocupantes de vehículos.

Como caracterización más general se puede señalar que, a pesar de los indicadores relativamente bajos en la mortalidad por habitante, la magnitud de los accidentes continúa siendo un problema serio, considerando los heridos graves y muertes, donde los jóvenes son los más siniestrados. Además, se deben controlar las tardes y noches en un patrón de mortalidad por día correspondiente a lunes, viernes, sábado y domingo, siendo más agresivos los meses de abril, julio, septiembre, octubre y diciembre.

En el Plan 2007-2011 se establecen las siguientes políticas nacionales:

- 1- Revisión y modernización de la legislación vigente atinente a la Seguridad Vial.
- 2- Identificación y atención de tramos de carretera de alto riesgo en la ocurrencia de accidentes de tránsito (puntos negros), para fortalecer el control y vigilancia por medio de la programación de planes de intervención.
- 3- Modernización del sistema de formación y acreditación de conductores.
- 4- Desarrollo de acciones enfocadas a la educación vial y a la promoción de hábitos seguros para el desempeño adecuado de los usuarios en el sistema de tránsito.
- 5- Incorporación de los componentes de Seguridad Vial en todos los proyectos de recuperación, mantenimiento y construcción de nuevas carreteras.
- 6- Fiscalización del control técnico del parque automotor.
- 7- Formulación y desarrollo de estrategias integrales de comunicación e información en seguridad vial, en el ámbito nacional y regional.
- 8- Incorporación de la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones estatales, en la ejecución de acciones integrales orientadas a la prevención de los accidentes de tránsito.
- 9- Inclusión de la seguridad vial dentro de las actividades de promoción de la salud y prevención de los traumatismos causados por los accidentes de tránsito.

10- Fortalecimiento de la atención prehospitalaria y hospitalaria, así como los servicios de rehabilitación para todas las víctimas de traumatismos.

11- Establecimiento de programas de prevención y tratamiento del alcoholismo y fármaco dependencia como causas potenciadoras de accidentes de tránsito.

12- Establecimiento de programas de investigación de causas reales de accidentalidad.

Para todas esas políticas se detallan las acciones del caso y su costo estimado, el cual asciende a 40.540 millones de colones.

En el caso del COSEVI, para efectos de la vigencia del Plan, se señala una estrategia a mediano plazo estableciendo un indicador para fijar el curso concreto de acción y servir de herramienta para evaluar si la estrategia fijada permite lograr el objetivo final, la vigencia es de cinco años, con una meta proyectada al año 2011 en la reducción de la tasa de mortalidad en un 19% con respecto al año 2005. Lo anterior implica pasar de una tasa de 14,24 en el 2005 a 11,53 en 2011, con una tasa de 12,10 en 2010, año en que finaliza la actual Administración y el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010

La base para la elaboración del PND está definida por la Ley No. 5525 de Planificación Nacional, del 2 de mayo de 1974, y por la Ley No. 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001. La Ley No. 5525 establece que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del PND, además señala que corresponde a MIDEPLAN velar porque los programas de inversión pública, incluyendo los de las instituciones descentralizadas, sean compatibles con las prioridades establecidas en el PND. La Ley No. 8131 establece la vinculación necesaria entre el PND, los presupuestos nacionales y los planes operativos institucionales anuales, en particular estableció que el PND constituirá el marco global que orientará esos planes operativos y su relación con los presupuestos públicos.

En lo que interesa el PND actual (MIDEPLAN, 2007), denominado “Jorge Manuel Dengo Obregón”, establece en sus ejes primordiales el denominado Eje II: Política Productiva, en cuyas matrices para el (aparte 1.4) Sector Infraestructura y Transportes señala como una de sus Metas Sectoriales: “Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes viales en relación con el año 2005: hasta un nivel del 12.10% en el 2010”, cuya redacción puede generar una confusión al indicarse como meta alcanzar un porcentaje cuando lo que se está refiriendo es una razón o tasa. Independientemente de lo anterior, ya se especificó en la sección relativa al Plan de Seguridad Vial 2007-2011 de dónde surge el valor de referencia de esa tasa o indicador.

Ahora bien, en el Capítulo 3 del PND, sección 3.2.5 - Sector Infraestructura y Transporte, en la descripción de la meta sectorial 3.2.5.5 se consigna: Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes viales hasta un nivel del 12,1 por 100.000 habitantes en el año 2010. Lo anterior es concordante con lo consignado en la sección 4.1 - Contrato con la Ciudadanía, que es el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa, en su aparte 4.1.5 - Sector Infraestructura y Transporte, acción 4.1.5.8 - Plan para incrementar la seguridad vial, de manera que la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito pase de 14,2 a 12,1 por cada 100.000 habitantes.

Para mejor entender como se consignó la información proveniente del Plan de Seguridad Vial hay que remitirse a las matrices del anexo sobre el eje de Política Productiva, pues ahí se tienen los siguientes conceptos:

- Acción Estratégica 7: Plan para incrementar la seguridad vial, de manera que la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito pase de 14,2 a 12,1 por cada 100.000 hab.
- Indicador: Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por 100 mil habitantes.
- Línea base: 2005: 14,24 accidentes de tránsito por 100 mil habitantes.
- Institución responsable: MOPT. COSEVI

Cabe hacer aquí algunas observaciones que indican problemas que de hecho distorsionan el objetivo que se busca y la forma de alcanzarlo: nótese que la acción estratégica ya establece el valor de un indicador a obtener a partir de un determinado valor del mismo medido en un tiempo inicial de referencia; ese valor inicial es para el año 2005 y se consigna como 14,24 accidentes de tránsito por 100 mil habitantes, donde lo correcto es 14,24 muertos totales por accidentes de tránsito por 100 mil habitantes, además un problema mayor es que el PND se da a conocer en 2007 para el período que va hasta el 2010, pero en el año 2006 la tasa de letalidad fue 14,95 muertos totales por accidentes de tránsito por 100 mil habitantes, un incremento de 5,0% respecto al año 2005.

4. IMPLICACIONES EN METAS SECTORIALES Y ACCIONES

Para evaluar las implicaciones en la meta sobre seguridad vial del Sector Infraestructura y Transportes del PND, que está estrictamente vinculada al Plan de Seguridad Vial 2007-2011 y sus acciones, primero se hará referencia a los planteamientos de ambos planes de seguridad vial y a lo recomendado en análisis recientes, posteriormente se referirá específicamente la situación de metas sectoriales.

4.1 Consideraciones sobre los Planes de Seguridad Vial y su Efectiva Aplicación

De la comparación entre los objetivos y acciones propuestas en ambos planes, se extrae que existe una coherencia conceptual y que las acciones propuestas reflejan en forma bastante adecuada las tendencias mundiales recomendadas como lineamientos a seguir, sin embargo hay una deficiencia de verificación en la práctica de la implantación de esas recomendaciones o intenciones en forma definitiva.

Según el informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito (Peden et al, 2004), algunas de las recomendaciones son:

R1. “Designar un organismo coordinador en la administración pública para orientar las actividades nacionales en materia de seguridad vial.”

En Costa Rica existe este organismo desde hace más de 25 años, el COSEVI, pero como se dijo su intención inicial era administrar el fondo de seguridad vial, financiar proyectos concretos, no ejercer coordinación y rectoría. En este sentido fue muy clara la Contraloría General de la República CGR (2003) en su Informe sobre el Estudio de la Gestión Realizada por el Consejo de Seguridad Vial, DFOE-OP-36-2003, donde le indica al Ministro del MOPT que:

“...considerando los múltiples problemas de coordinación, de duplicidad de funciones y de relaciones jerárquicas que existen entre el Consejo de Seguridad Vial y las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial de ese Ministerio, emite las siguientes disposiciones: a) Realizar las acciones que sean necesarias a efecto de que, a la brevedad posible, se promuevan reformas en las leyes correspondientes que permitan a ese Ministerio lograr el traslado de las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial al Consejo de Seguridad Vial, en virtud de su relación de unidades ejecutoras de los programas y proyectos que se financian con los recursos del Fondo de Seguridad Vial. Lo anterior fortalecerá la posición de ese Ministerio como Órgano Rector del Sector Transportes y permitirá al COSEVI situarse como la institución líder en materia de seguridad que el país requiere”.

Esa disposición se mantiene en el apartado 2.2.7 del DFOE-OP-27-2006: Informe sobre el Estudio Evaluativo de la Estructura Orgánica, Planificación y Organización de los Recursos del MOPT (CGR, 2006). Además ha sido planteado en la reforma a la Ley de Tránsito y leyes conexas que actualmente se tramita en la Asamblea Legislativa.

R2. “Evaluar el problema, las políticas y el marco institucional relativos a los traumatismos causados por el tránsito, así como la capacidad de prevención del país.”

Este análisis más integral de políticas y el marco institucional está vinculado al punto anterior, faltando aquí una mayor integración con las políticas de salud pública.

R3. “Preparar una estrategia y un plan de acción nacionales en seguridad vial”

Esto lo contempla bien la parte conceptual de los planes, la parte de realización y seguimiento es la que debe ser implementada de forma más concreta.

R4. “Asignar recursos financieros y humanos para tratar el problema.”

Los problemas de asignación presupuestaria son definitivos en los países en desarrollo, pero también lo es el uso eficiente y comprometido de esos recursos.

R5. “Aplicar medidas concretas para prevenir los choques en la vía pública, reducir al mínimo los traumatismos y sus consecuencias y evaluar las repercusiones de estas medidas.”

Estas medidas están contempladas en los planes, pero de nuevo el problema es la realización y seguimiento en la práctica y la integración con las políticas de salud.

R6: “Apoyar el desarrollo de capacidad nacional y el fomento de la cooperación internacional.”

Los convenios con las entidades del Gobierno Sueco y diversas capacitaciones en Chile y España cubren parcialmente esta recomendación.

En otro orden de cosas y en lo que se refiere a la revisión y modernización de la legislación vigente, no solo es relevante la conformación del COSEVI sino lo relativo al tratamiento más severo en ámbito legal de la conducción temeraria, específicamente el exceso de velocidad y la conducción bajo los efectos del alcohol y otras drogas.

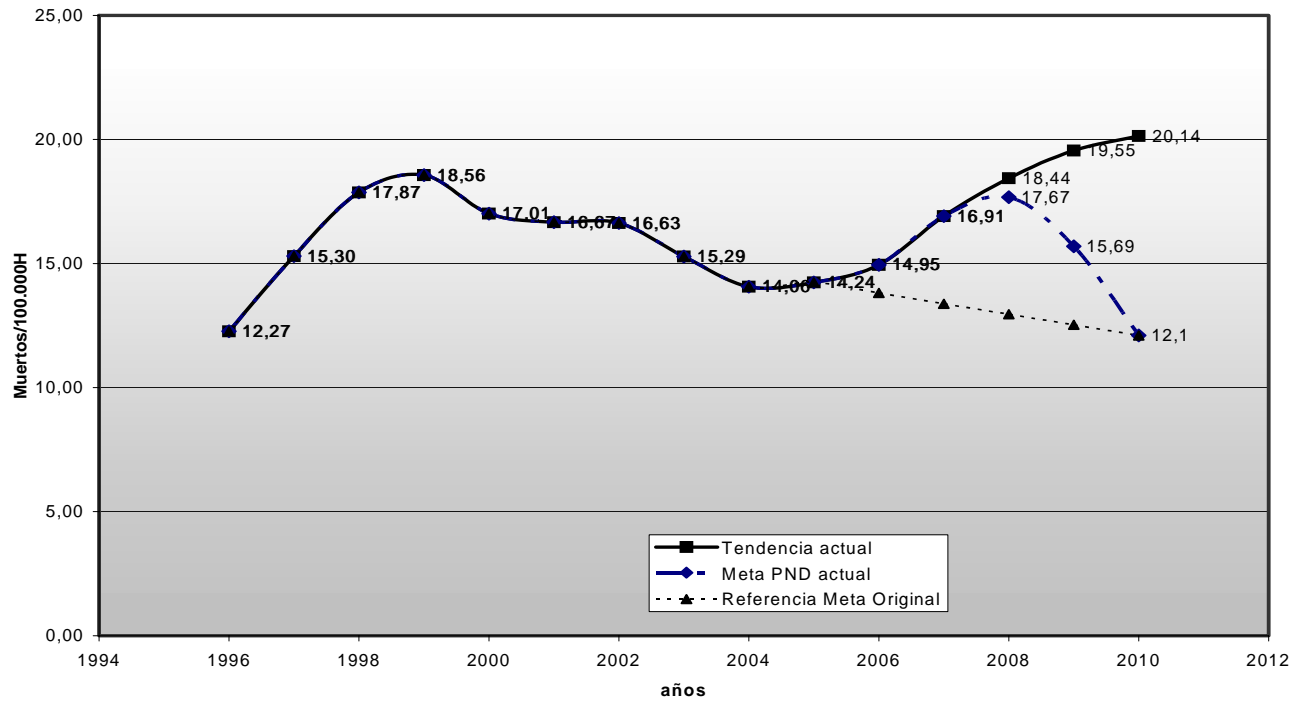
Finalmente cabe indicar que, respecto a la acción de fiscalización en las vías, se hace necesario un cambio en la lógica de la distribución temporal y espacial del recurso humano y su presencia en esas vías, así como de la desconcentración del recurso más calificado y su adecuada distribución en diferentes zonas.

4.2 Sobre la Meta en Seguridad Vial del PND

Las observaciones hechas al final del Capítulo 3 muestran una distorsión muy seria desde el inicio del planteamiento del PND, pues la referencia base del indicador usado (tasa de letalidad) no solo quedó separada temporalmente del período inicial de acciones de ese Plan, sino que su comportamiento en el año 2006, mostró una tendencia contraria a la deseada y solo esto ya obligaba a replantear la meta para ser coherentes con lo que se perseguía, independientemente de si el indicador usado es o no el más adecuado.

A continuación se muestran gráficamente los diferentes comportamientos de la tasa de letalidad, estimados a partir del último dato conocido del año 2007, a saber 16,91. Por ejemplo se tiene el caso de la tendencia actual, que supone un incremento - pero a razones decrecientes - hasta un valor de 20,14 para el año 2010. También se muestra la situación hipotética de que se revierta la tendencia a partir de 2008 y se obtenga la meta de una tasa de 12,1 en el año 2010, lo que supondría una disminución de alrededor de 30% en tres años, esto parece bastante improbable dados los datos reales. También y solo a manera de referencia, se muestra el caso de que se hubiera mantenido la tendencia de disminución de inicios de esta década, alcanzando la meta propuesta en el PND.

Tendencias y metas de Tasa Letalidad



Cabe recalcar aquí que dentro de la lógica del PND está vincular la asignación de recursos a las metas sectoriales consideradas como estratégicas para efectos presupuestarios, además de la necesidad de cumplimiento de los compromisos con la ciudadanía, desde esa perspectiva mantener la meta sectorial originalmente planteada carece de sentido práctico y genera distorsiones en la rendición de cuentas. De hecho está prevista la posibilidad de modificación de metas previa justificación.

4.3 Sobre la Formulación de Metas y sus Indicadores

Se debe recordar que en el informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito (Peden et al, 2004), se señalan proyecciones que muestran, si no se realizan las acciones pertinentes, que entre 1990 y 2020 las muertes por accidentes de tránsito aumentarán un 80% en los países de ingresos bajos y medios, además que en América Latina y el Caribe se espera entre los años 2000 y 2020 un aumento de un 48% en el número de muertos en accidentes de tránsito, siendo que

para 2020 se alcanzaría una tasa de letalidad de 31 muertes por cada 100.000 personas. Considerando estos resultados es claro que deben adoptarse todas las políticas y emprenderse todas las acciones para impedir ese crecimiento y revertir esa tendencia, sin embargo es claro también que el grado de éxito que se consiga en el tiempo no es simple de determinar a priori, no solo por ser un problema multifactorial, sino por las diferentes condiciones institucionales, sociales y culturales de los países.

Si bien es cierto la tasa de letalidad, utilizada también como medida del riesgo personal, es un indicador aceptado en el mundo para efectos de medición y comparación, también es cierto que debe tenerse la debida reserva en cuanto a su uso e interpretación. Nótese que al hablar del desempeño de un país respecto de su seguridad vial también se usan como medidas comparables las muertes por vehículo, por vehículo-kilómetro o por pasajero-kilómetro. La interpretación de ese tipo de indicadores puede llevar a conclusiones ambiguas e inclusive erróneas (Planzer, 2005), pues dependiendo de cada caso pueden arrojar resultados contrastantes, además de que por sí solos no captan todos los factores para tener una visión más adecuada y precisa en el tiempo, lo que permitiría un mejor entendimiento del problema y de las acciones a implementar.

En este sentido el uso de la tasa de letalidad en una meta sectorial y valores específicos de la misma a ser alcanzados en el tiempo, no parece ser lo más recomendable en un plan de desarrollo, y tampoco su uso como indicador único de referencia. Estudios más recientes encomendados por la CEPAL (Planzer, 2005) enfatizan las restricciones del uso de esas tasas debido a: las fluctuaciones aleatorias de los accidentes de tránsito en el tiempo; la confiabilidad de los reportes de accidentes y de sus consecuencias y la falta de datos y análisis para determinar la relación causa-efecto en los accidentes.

A manera de ejemplo y bajo la consideración de enfoques más abiertos y sistémicos la propuesta de un Índice de Desarrollo de la Seguridad Vial, RSDI por las siglas en inglés

de *Road Safety Development Index*, desarrollada por Ghazwan Al-Haji (2003), muestra un abordaje más integral considerando nueve dimensiones relevantes y 14 indicadores, a saber: 1. Riesgo del tráfico: muertos por cantidad de vehículos; 2. Riesgo personal: muertos por cantidad de habitantes; 3. Índice de salud: combina índice de severidad (muertos por accidente) y expectativa de vida; 4. Índice de educación: porcentaje de alfabetización adulta; 5. Índice de seguridad de los vehículos: utiliza nuevos vehículos registrados y porcentaje de vehículos de dos ruedas; 6. Índice del estado de las vías: utiliza vías pavimentadas y gasto total en vías por vehículos; 7. Índice del comportamiento de los usuarios: utiliza porcentaje de muertos en accidentes relacionados con alcohol, porcentaje de muertos en accidentes relacionados con la velocidad y porcentaje de uso del cinturón de seguridad; 8. Nivel de vida: utiliza el PIB per cápita y 9. Urbanización: porcentaje de la población que vive en áreas urbanas.

El Dr. Al-Haji ha venido publicando sistemáticamente los resultados del planteamiento teórico y aplicaciones prácticas de su propuesta de índice, desde el año 2003 como ya se indicó hasta la publicación de su tesis de doctorado en la Universidad de Linköping, Suecia (Al-Haji, 2007). Nótese que varios de esos indicadores son considerados en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones se han venido extrayendo a lo largo del texto y se pueden resumir en:

Existe coherencia conceptual en ambos planes de seguridad vial estudiados, y los objetivos y acciones propuestas reflejan en forma bastante adecuada las tendencias mundiales recomendadas como lineamientos a seguir, pero en definitiva hay una deficiencia en la implementación práctica de esas recomendaciones o intenciones en forma concreta. Como ejemplo, la verdadera puesta en funcionamiento de los Colosevis y de las comisiones de alto nivel para asegurarse de que se aplique una verdadera política pública en seguridad vial en el país.

Para que se cumpla con la consolidación de un organismo coordinador en la administración pública para orientar las actividades nacionales en seguridad vial, tal y como lo dispuso la Contraloría General de la República en sus informes DFOE-OP-36-2003 y DFOE-OP-27-2006, se deben realizar las acciones necesarias para el traslado de las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial al Consejo de Seguridad Vial, manteniendo el concepto integral de la acción conjunta de ingeniería, fiscalización y educación vial (concepto de las tres “E”). Para esto se debe seguir con el planteamiento original en el proyecto de reforma a la Ley de Tránsito y leyes conexas que actualmente se tramita, además del énfasis necesario en la redefinición del tratamiento de la conducción temeraria, especialmente consumo de alcohol y exceso de velocidad, también tratados en esa reforma.

Se deben reformular las metas sectoriales contenidas en el PND 2006-2010 en lo que se refiere a la seguridad vial, primero porque la reducción en la tasa de muertos por 100.000 habitantes propuesta es prácticamente imposible de alcanzar dada la forma en que se definió esa reducción y por el comportamiento de ese indicador hasta el momento, segundo porque no necesariamente ese indicador es la mejor elección para representar los logros en el campo del desempeño en seguridad del tránsito del país. En ese sentido debe considerarse un espectro más amplio dados los múltiples factores que interactúan y las condiciones propias a nivel socioeconómico y cultural.

6. BIBLIOGRAFÍA

Al-Haji, G. 2003. *Developing Road Safety Development Index*, The ICTCT international workshop on improving safety by linking research with safety policies and management, Soesterberg, the Netherlands.

Al-Haji, G. 2007. **Road Safety Development Index (RSDI) Theory, Philosophy and Practice**. Dissertation No.1100. Department of Science and Technology, Linköping University. ISBN: 978-91-85715-04-6 Printed by: LiUTryck, Linköping, Sweden. 159 pags.

Contraloría General de la República. 2003. **Informe DFOE-OP-36-2003: Estudio de la Gestión Realizada por el Consejo de Seguridad Vial.**

Contraloría General de la República. 2006. **Informe DFOE-OP-27-2006: Estudio Evaluativo de la Estructura Orgánica, Planificación y Organización de los Recursos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.**

Kopits E. & Cropper, M. 2003. **Traffic fatalities and economic growth.** Washington, DC, The World Bank, (Policy Research Working Paper No. 3035).

MIDEPLAN. 2007. **Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” : 2006-2010.** Gobierno de Costa Rica. ISBN 978-9977-73-023-3.

Peden, M., Scurfield, R., Sleet, D., Mohan D, Hyder, A., Jarawan, E. & Mathers, C. (eds). 2004. **Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito.** Organización Mundial de la Salud. Ginebra.

COSEVI. 2006. **Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011.** Consultado el 8 de enero de 2008. Sitio web: www.csv.go.cr/plannacional/Plan_Nacional_de_Seguridad_Vial.pdf

Planzer, R. 2005. **La seguridad vial en la región de America Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos.** Serie de recursos naturales e infraestructura 102. CEPAL, ONU, Santiago, Chile. 71 pags.

Segundo Foro de Actores para la Seguridad Vial en América Latina y el Caribe, 2007. Río Grande, Puerto Rico, del 5 al 6 de diciembre de 2007. Resumen de las Actas del Foro. Consultado el 8 de abril de 2008. Sitio web: http://www.globalroadsafety.org/downloads/2do_ALC_Foro_Resumen_feb_2008.pdf