MPU-67 39753

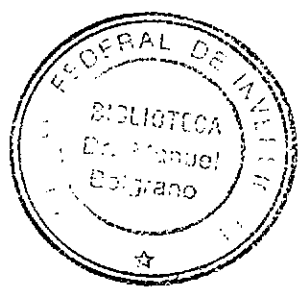
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

GOBIERNO DE CORDOBA

SISTEMA PROVINCIAL DE EDUCACION Y SEGURIDAD VIAL

CUARTO INFORME PARCIAL

EXPERTO LIC JOSE GONZALEZ



C. F. I.
INGRESO
28 JUL 1994
Nº 4589

Córdoba, JUL 1994

Sr Secretario General
Consejo Federal de Inversiones
Ing Juan Jose Ciácera
S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud a fin de elevar a su consideracion el Cuarto Informe Parcial correspondiente al Estudio "SISTEMA PROVINCIAL DE EDUCACION Y SEGURIDAD VIAL" .La demora en que se ha incurrido fue a causa de problemas de salud familiares que me impidieron entregar el informe en fecha.

Sin otro particular lo saludo atentamente.

LIC JOSE GONZALEZ

5. Síntesis Diagnóstica

Como se anticipó en todo el desarrollo antecedente el sistema del tránsito no constituye un verdadero "Sistema", en la medida en que los elementos intervinientes en la regulación del fenómeno, en general instituciones, no están articuladas debidamente y sus acciones no tienen cursos forzosos relacionantes que permitan evaluar los efectos de las medidas o disposiciones que se adoptan, impidiendo una correcta retroalimentación.

Tomados como subsistemas, atendiendo a la funcionalidad del análisis, deben considerarse a los siguientes: El encargado de definir el marco normativo. El encargado de ejercer los controles de cumplimiento de las normas. El encargado de aplicar las sanciones: Con esos tres subsistemas se agotarían las exigencias formales para arribar a un sistema integrado para la seguridad vial, pero no siempre lo formal coincide con la realidad imperante, que obliga a adicionar al análisis a: El encargado de la educación vial, y a: El encargado de la gestión del sistema.

Si se miden los daños económicos y sociales aparejados por las condiciones actuales de desenvolvimiento y se indagan las responsabilidades de los hechos no cabe duda de la necesidad de llevar a cabo una tarea tendiente a la modificación de conductas de los responsables, y de ello deriva una acción educativa que abarca a todos los integrantes de los subsistemas formales establecidos.

Además, la inoperancia del sistema actual conduce a una apreciación preliminar válida, cual es la necesidad de establecer formas del control de la gestión, con facultades para ejercer acciones tendientes a la optimización de

todos los elementos o instituciones intervinientes en el fenómeno del tránsito.

Las nuevas funciones implican habitualmente nuevas erogaciones y su consecuente necesidad de generar formas de financiamiento válidas desde el punto de vista de la doctrina fiscal imperante en el país. No caben dudas que por costoso que resulte un órgano de gestión del tránsito eficiente, los beneficios sociales que aparejará superan a sus costos y por ende su concreción sería recomendable; pero tampoco caben dudas respecto a la reticencia de las autoridades económicas nacionales y provinciales para incrementar los gastos públicos.

Sobre la base de la existencia de dos condicionantes de signos opuestos, uno social favorable y otro fiscal desfavorable, es que debe articularse una propuesta dentro de las bases para la implementación de un sistema de educación y seguridad vial.

Luego de planteados los subsistemas necesarios a tener en cuenta para la síntesis diagnóstica, ésta se puede formular atendiendo a esa distinción analítica planteada:

Los encargados, y responsables, de establecer los cuerpos normativos para la regulación y el ordenamiento del tránsito no han asumido sus atribuciones en tiempo y forma, además de haber establecido disposiciones que no guardan el orden de prelación por jurisdicción política tal como resulta deseable. Las formas de actuar son diferenciables entre Nación y Provincia de Córdoba y cabe destacar lo siguiente:

El Presidente de la Nación sancionó un Decreto que opera como Ley de Tránsito, sin haber logrado el acuerdo previo de adhesión de todas las provincias, por lo que en algunas de ellas existe una doble legislación, el Decreto alu-

dido en rutas de Vialidad Nacional y la vieja Ley-Convenio N° 13.893 sobre los caminos provinciales.

En la Provincia de Córdoba, la no adhesión al Decreto 692 generó la situación planteada de doble legislación según sea el dominio de la ruta, pero además, como agravante, la Constitución Provincial reciente generó atribuciones para las comunas por las que los controles de tránsito han pasado a ser regulados por disposiciones particulares a cada municipio, que las sancionan independientemente de cualquier otra restricción más allá de respetar la Ley 13.893.

Los otros aspectos salientes que hacen al sistema de seguridad en el tránsito se desarrollan en el punto siguiente, en lo referente a la responsabilidad de establecer los cuerpos normativos.

Dentro de un criterio sintético de diagnóstico, para quienes cumplen acciones vinculadas con el control del tránsito cabe destacar la incoordinación de sus acciones.

Dos ejemplos sirven para destacar el criterio sintético señalado, uno del orden nacional y otro provincial, de distinto tenor pero de las mismas características en cuanto a falta de coordinación.

Por Resolución reciente de la Secretaría de Transporte se han establecido las condiciones para circulación de maquinaria agrícola, en la que se fijan las medidas máximas admisibles y el número de componentes de los "trenes" del equipo, respecto al número de componentes y largo máximo, éstos difieren y exceden a los que están vigentes en distintas provincias. En cuanto al ancho, el máximo admitido es menor que el que tiene alguna maquinaria no desmontable cuya venta, supuestamente, ha autorizado la Secretaría de Comercio y que, por la forma en que hoy se desarrolla la actividad agrícola, for-

zosamente deberá circular por los caminos de la República.

En el ámbito de la Provincia de Córdoba, la Ciudad Capital ha dispuesto por Ordenanza la obligación de revisación de los vehículos patentados en la misma, sin haber coordinado con otros organismos las medidas qué apunten a la eficiencia de lo dispuesto. Más adelante se analizan los motivos por los que la disposición unilateral tendrá un éxito parcial y el agravante que implicará inducir a la evasión de la Ordenanza producto del trato discriminatorio que significa para los que patentan en Córdoba respecto a todo otro que lo haga en cualquier otro municipio.

Respecto al cuerpo sancionatorio, la situación es anárquica tanto en el orden nacional como provincial, producto de la falta de reglamentación de las disposiciones legales básicas a las que deban atenerse los entes de jurisdicciones políticas de menor jerarquía; las provincias respecto a la nación, y los municipios respecto a la Provincia de Córdoba.

En el orden nacional, es sabido qúe en muchas provincias se organizan controles de tránsito, sobre todo en períodos veraniegos, donde los requisitos exigidos de elementos de seguridad no son siempre coincidentes, por lo que el conductor presume que el afán perseguido es más recaudatorio que orientado hacia la seguridad. En la Provincia de Córdoba sucede exactamente lo mismo que en el orden nacional, pero en este caso referido no a los elementos de seguridad, si no a los excesos de cargas y dimensiones de camiones, donde puede presumirse también que el afán es más recaudatorio antes que el de evitar la destrucción de las rutas.

Un análisis particular merece la justicia penal y civil, cuanto actúa en delitos del tránsito. Las características de su accionar y los déficits ya han sido señalados, y cabe plantear que el funcionamiento anárquico no es

sólo extensible a la forma de relación con las otras instituciones intervinientes en las sanciones, si no también a su ordenamiento interno. En las bases para la implementación del sistema se exponen las medidas y/o modificaciones necesarias para un mejor aporte de la justicia a la seguridad del tránsito y la prevención de accidentes dentro de un sistema de educación vial.

La educación vial deberá, con carácter forzoso, organizarse con criterio sistémico, dando participación directa como integrantes o destinatarios a los elementos o instituciones que integran al sistema del tránsito, por ser la forma más adecuada para el logro de una acción exitosa, dada la desarticulación que se ha ido mostrando a lo largo del presente estudio.

Si por razones de eficiencia del sistema educativo para la seguridad vial es conveniente una integración lo más directa posible con los restantes elementos componentes del sistema de tránsito, es notorio que esa es también la característica necesaria de la modalidad operativa de quien sea el encargado o responsable de la gestión del sistema en su totalidad.

De la similitud de requisitos operativos de la propuesta para la educación y la gestión, se desprende la conveniencia de concebir un organismo donde ambas acciones sean desarrolladas, con la coordinación más adecuada.

Como resumen esquemático de la síntesis diagnóstica puede plantearse que: En Argentina el sistema del tránsito no es tal por la desarticulación de los elementos, o instituciones, componentes.

Los resposables de crear el cuerpo legal y normativo no actúan en tiempo y forma atendiendo a la eficiencia técnica y administrativa.

Los encargados de los controles no llevan a cabo las coordinaciones necesarias con otras instituciones corresponsables para hacer eficientes sus acciones.

Los cuerpos sancionatorios operan anárquicamente por no tener criterios superiores, suficientemente específicos, a que atenerse. Dentro de la justicia ordinaria no existe celeridad en las tramitaciones ni previsibilidad en los fallos.

El sistema educativo requiere una vinculación directa con las instituciones que deben integrar el sistema, para hacer efectivo su accionar.

La gestión del sistema de tránsito tiene requisitos operativos análogos al sistema de educación, por lo que debe preverse una interdependencia alta entre los responsables de ambos procesos.

5.1. **El sistema de seguridad en el tránsito**

Agrupando las instituciones que intervienen en la seguridad del tránsito con el criterio funcional expuesto, deben diferenciarse las del ámbito nacional y las del provincial; para ellas se exponen las interrelaciones y los déficits fundamentales observados, comenzando por el orden nacional.

Legislación y normas:

El principal responsable de la creación de la legislación necesaria es el Congreso de la Nación. El cuerpo legislativo desde la reanudación de sus actividades normales, hace más de 10 años, no ha sancionado ninguna ley de tránsito, mostrando una alta ineficiencia al respecto. Lo deseable es que cuando se sancione una nueva ley, la misma sea de las características de las Leyes-Convenio con acuerdo de todas las provincias, y conteniendo los principios reglamentarios básicos a los que deban ajustarse toda otra jurisdicción política de menor jerarquía.

Ante la inoperancia del Poder Legislativo, e inducido por motivos coyun-

turales vinculados a la magnitud de accidentes múltiples de tránsito, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó por Decreto lo que hoy opera como Ley de Tránsito en el orden nacional; el déficit principal asignable al proceder es que se omitió la posibilidad de convertir al Decreto en una disposición aceptada por todas las provincias, generando en las no adheridas la doble legislación vigente.

La falta de una reglamentación básica se ha visto agravada por las sucesivas reglamentaciones derivadas de Convenios firmados con países vecinos, miembros del Mercosur, que han generado disposiciones diferenciadas en cuanto a pesos y dimensiones de los camiones, según estén afectados a viajes internacionales o internos, y por Resoluciones de la Secretaría de Transporte sobre maquinaria agrícola, a lo que ya se hizo referencia.

Dentro de las instituciones dependientes del P.E.N. la Secretaría de Comercio permite la venta de maquinaria agrícola que escapa, por sus dimensiones, a las medidas recomendables y autorizadas para circular, como así también de acoplados que "enganchados" a la unidad tractora (ambos de la misma fábrica automotriz) exceden los altos admitidos cuando circulan sin carga, lo que ya generó acciones de los damnificados tendientes a obtener las reparaciones pertinentes por la vía administrativa o judicial.

La Dirección Nacional de Vialidad, que tiene atribuciones para fijar normas a las que deben ajustarse los vehículos que circulan por sus redes, antes que atender a la uniformización de criterios ha obrado en sentido opuesto, por lo menos en lo referente a controles de cargas y dimensiones, pues ha firmado Convenios con municipalidades en las que delega las atribuciones de control, sin exigencias sobre uniformidad

de las penas a imponer, que son ordenadas por cada municipio según el criterio de cada Concejo Deliberante.

Por lo señalado en el párrafo precedente, resulta que las municipalidades no sólo son las responsables de crear las normas de tránsito que operan sobre sus calles, si no que muchas veces dictan Ordenanzas sin más restricciones que no contradecir las disposiciones nacionales no reglamentadas, para ser aplicadas en rutas que no son de su jurisdicción plena.

En resumen, los responsables de crear los cuerpos legales y normativos han operado con ineficiencia, inoportunidad, falta de coordinación necesaria, con el agravante de haber fomentado la existencia de doble legislación y de haber generado disposiciones de instituciones de menor jerarquía política que ordenan regulando el tránsito en jurisdicciones que no le son propias.

Controles:

Los organismos encargados de los controles en el orden nacional son todos dependientes del Poder Ejecutivo. La Secretaría de Comercio e Industria debería realizar verificaciones de calidad de materiales y medidas de las unidades destinadas al tránsito; ni por sí ni por terceros estas verificaciones se llevan a cabo y hay motivos para suponer que se dan algunos incumplimientos de los fabricantes que afectan a la seguridad vial, como surge del caso expuesto en que la unidad tractora y acoplado de la misma marca exceden la altura máxima tolerada cuando circula sin carga.

La Secretaría de Transporte impuso la obligatoriedad del uso del tacómetro para algunos vehículos dedicados al transporte público, sin embargo

no se han instrumentado los mecanismos para el control de la obligación en todo el país, ni tampoco las formas de penalización por los excesos de velocidad cometidos.

La Dirección Nacional de Vialidad es quien debe realizar los controles de pesos y dimensiones de los vehículos que circulan por las redes viales de su jurisdicción; en los hechos tal atribución no es cumplimentada y los controles son delegados en provincias y municipios por convenios ad-hoc pero sin establecer los montos de penalización, lo que genera más anarquía que orden pues en la mayoría de los casos las comunas fijan las penas con criterios no técnicos y dejan a su Poder Ejecutivo o Policía Municipal la atribución de atenuar las penas con un inocultable propósito recaudatorio inmediato.

Una delegación especial del control de pesos y dimensiones, es la que ha realizado el Ministerio de Economía y Obras Públicas a favor de los concesionarios de la conservación de rutas por peaje, y a pesar de que están obligados a hacer que los vehículos circulen en condiciones regulares, en la práctica no se realiza ningún tipo de control permanente.

La Policía Federal cumple esporádicamente operativos de control con propósitos fundamentalmente preventivos, y cuando los lleva a cabo sus efectos son decididamente beneficiosos.

No existe una interrelación articulada entre las distintas dependencias que operan, o deberían operar en los controles que hacen a la seguridad del tránsito, y lo que es más grave es que en algunas intervenciones se ha propiciado una diversificación de criterios de penalización que llevan al actor directo del fenómeno del tránsito a una actitud reticente para todo control en el tránsito.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel Belgrano

Visto desde la óptica de las causales de los accidentes de tránsito: el móvil, la vía y el hombre a los efectos de la síntesis de diagnóstico, las falencias más notorias son las siguientes:

- No hay normas generales sobre los tipos de controles que deben llevarse a cabo en los vehículos, establecidos con criterio reglamentario. Las necesidades sentidas son las referidas a: tipo de elementos de seguridad a controlar, tipos de controles posibles, tolerancias mínimas y máximas, periodicidad de los controles según edad de los modelos y condiciones para las excepciones. Además es también conveniente la fijación de requisitos a cumplir por quien deba llevar a cabo el control de los vehículos, a fin de evitar, por vía reglamentaria, la monopolización de la oferta del servicio: como ha ocurrido ya en la Capital de la Provincia de Córdoba.

- Las normas sobre diseño geométrico de caminos y condiciones de estado no pasan de ser criterios prácticos de la técnica vial que la Dirección Nacional de Vialidad tiene para sí, pero que no implican obligación de ser siempre respetados, ni aún por la Repartición que les dió origen. Las condiciones de estado de mantenimiento de las rutas ha sido exigido con parámetros definidos a las empresas que están llevando a cabo el mantenimiento de rutas nacionales por el sistema de peaje. La ampliación de los criterios, abarcando el diseño geométrico es posible y generalizable a todos aquellos que sean responsables, en última instancia, de la gestión vial: Direcciones de Vialidad y Municipalidades. Las necesidades de la seguridad vial exigen que quienes tienen que proyectar, construir y/o conservar rutas y calles, sean éstas públicas o privadas, deben cumplir con exigencias mínimas a satisfacer, y es la Dirección Nacional de Vialidad la insti-

tución más apropiada para proponer las normas, que debería decretar el Poder Ejecutivo, y es también la más adecuada para que por sí misma o por delegación reglamentada realice o haga realizar los controles pertinentes.

- El hombre es la causa de accidentes que mayor frecuencia e incidencia tiene en los mismos y es, a su vez, él que está sometido a controles menos regulados. En la práctica cada comuna que otorga permisos para conducir automotores establece de por sí las exigencias que impone y decide quien las debe efectuar, sin tener que ajustarse a normas mínimas generales. La anarquía de exigencias y la desigualdad de rigor en los controles médicos, de pericia conductiva y de conocimiento de las normas de tránsito son una de las características más destacables dentro de la problemática de la inseguridad en el tránsito en el país.

La realidad planteada señala la necesidad de que por vía reglamentaria y con carácter general se defina para otorgar permisos de conducir: Que se debe revisar, cuales son los valores límites de cada variable o parámetro a controlar. Quienes son los que tienen atribuciones para ejercer los controles y que requisitos mínimos adicionales deben cumplimentar. Que aparatología es la indispensable con que se debe contar. Cuales son las responsabilidades emergentes al otorgamiento de un permiso, y. Con que frecuencia deben realizarse las revisaciones según sea la edad del conductor y/o tipo de permiso en cuestión.

Todo lo vinculado a la uniformización de criterios para el control de las facultades del hombre para poder ser un conductor de tránsito son relativamente sencillas de establecer y hacer cumplir, por cuanto ellas son de responsabilidad institucional de entes públicos en la actualidad,

y si esa responsabilidad fuese transferida en el futuro, total o parcialmente, a entes privados, con seguridad éstos serían menos que la cantidad de comunas actuales y de más sencilla supervisión; no ocurre lo mismo cuando lo que se tiene en cuenta es los requisitos exigibles para quienes llevan a cabo las tareas del control y/u ordenamiento del tránsito en acción, esto es las policías municipales o policías de tránsito.

No hay peor ley o norma que la que no se puede o es difícil cumplir, y para la realidad del país, en que la mayor cantidad de policías de tránsito dependen de distintos municipios, es difícil concebir una propuesta eficiente por la que se pudieran exigir requisitos mínimos de capacidades adquiridas para quienes van a desarrollar controles de tránsito. Sin embargo la aspiración de contar con un cuerpo de control de capacidad mínima homogénea debe ser un objetivo a ser cubierto en un futuro mediato. Con criterio de diagnóstico es de destacar lo expuesto: la capacidad de quienes hacen los controles de tránsito no es establecida por ningún criterio normativo general, y no hay forma institucional prevista que permita modificar tal situación.

Vinculado a los controles de tránsito un problema real es él que deriva de la forma, momento y lugar en que se deben o pueden abonar las multas que generan las infracciones. La situación ideal es aquélla en la que quien hace el control sólo constata y tipifica la infracción sin tener luego ninguna participación en la determinación del monto de la pena y su percepción; toda otra forma de proceder que se aparte de este ideal estimula irregularidades impropias de un sistema de control previsible que se constituya en estímulo para él de la educación vial.

Las normativas que se necesitan, y no existen, son las que se han destacado en el párrafo que precede.

Sanciones:

El análisis de los requisitos y condiciones para las tareas del control del tránsito directo cuando éste se está verificando, lleva insensiblemente a la etapa posterior que es la de las sanciones a aplicar por infracciones o delitos que se cometen.

Como en todos los fenómenos del tránsito, incluído el cuerpo normativo de sanciones y la forma de su aplicación debería ser uniforme, equitativa y previsible; esto no es así. En el orden nacional existen disposiciones emanadas de Decreto que fijan normas sancionatorias para infracciones en el tránsito urbano que valen para Capital Federal y las provincias que se adhieran, cosa que no siempre puede ocurrir, sin entrar en colisión con normas superiores, como en el caso de Córdoba cuya Constitución asegura a los municipios altos grados de autonomía, incluyendo los de ordenar el tránsito.

Un ejemplo adicional que sirve para señalar mediante hitos la situación es el hecho de que en estos momentos en el Congreso Nacional tiene estado parlamentario un proyecto de Ley sobre sanciones por excesos de cargas. El texto, conocido de modo informal, tiene todas las características de un Decreto Reglamentario, y sería de desear que cualquiera sea la vía de efectivización, como Ley Nacional, o como Decreto del Poder Ejecutivo -lo que sería lo más apropiado- sea sancionado con el previo asentimiento de todas las provincias.

Los dos instrumentos mencionados gozan de la virtud de haber encarado los montos de las penas por criterio "ad valorem", asociándolos al pre-

cio de derivados del petróleo, y ambos tienen, también, el defecto de no haber previsto una claúsula estableciendo de quien es la atribución de modificar los valores cuando la distorsión de los precios relativos así lo demande.

Los pantallazos apuntados sirven para una caracterización genérica de las responsabilidades, y forma de cumplimiento que en el orden nacional tienen los que deben encargarse de establecer las normas sancionatorias en el tránsito.

No existe un cuerpo orgánico de sanciones elaborado a nivel nacional, que se constituya en base de los particulares que podrían elaborar provincias y municipios. Por la índole del fenómeno del tránsito la situación ideal es aquella en que complementaria a la ley de tránsito, como anexos reglamentarios, el Congreso de la Nación fija las normas de procedimientos y de sanciones; esta responsabilidad no ha sido asumida por el cuerpo legislativa y en su defecto el Poder Ejecutivo cubrió parcialmente baches tanto legislativos como reglamentarios.

La ausencia de normas sancionatorias generalizables se complementa con un doble agravante, para el tránsito urbano cada comuna puede imponer los esquemas de penalización que cada Concejo Deliberante sancione, y en el tránsito interurbano ocurre otro tanto. La Dirección Nacional de Vialidad tiene reglamentadas las normas para sanciones que correspondan a infracciones a pesos y dimensiones máximas que se cometan en rutas sujetas a peaje, pero las Uniones Transitorias de Empresas adjudicatarias no realizan los controles sistemáticamente y nunca aplican las sanciones por lo que se ha podido conocer. En las rutas nacionales sin peaje la D.N.V. delega el control de pesos y dimensiones por Convenio con las distintas provincias, que aplican las que tienen en uso, y con

distintos municipios, a los que se deja librado a su criterio el esquema de sanciones y las formas de percibir las multas.

Sin dudas el sistema de sanciones a las infracciones en el tránsito adolece de gruesos defectos y generá un verdadero estado anárquico, producto, entre otras cosas, de acciones técnicamente mal resueltas llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo y sus cuerpos auxiliares.

En el orden provincial, el caso de Córdoba es más grave aún por cuanto las atribuciones de las comunas a ordenar el tránsito proviene del articulado constitucional, ya ha habido hechos sancionados por comunas en colisión con los criterios reglamentarios de la Dirección Provincial de Vialidad y los cauces de los litigios pueden llegar a ser judiciales en la medida que los infractores damnificados por las penalizaciones lo promuevan, sin que hasta el momento se haya ordenado la situación bien por dictamen de la Fiscalía de Estado, bien por Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo, bien por Ley Provincial, o bien, en última instancia y en caso que la norma constitucional sea insalvable, por un Convenio entre la Provincia y todas sus municipalidades, que opere como un "Reglamento Convenio" de sanciones y procedimientos.

Otra situación diferenciada es la que corresponde a la justicia penal y civil en sus intervenciones en delitos en el tránsito. Las críticas de carácter diagnóstico ya fueron formuladas al analizar sus formas de procedimientos, por lo que no se agrega nada aquí, por considerar que con la caracterización planteada en el estudio es suficiente para la formulación de las bases para la implementación de un sistema para la educación vial y la seguridad en el tránsito.

El sistema de seguridad vial, abarcado desde la óptica de las formas de encargar su cometido por quienes deben establecer los cuerpos norma-

tivos, ejercitar el control y aplicar las sanciones, se constituye en un cuerpo desarticulado que peca de la falta de las acciones integrales que corresponden a cada "elemento" del sistema; no existe, además, las relaciones vinculantes propias entre los elementos, y por ende los procesos de retroalimentación son aleatorios.

Como síntesis diagnóstica puede afirmarse que el sistema de seguridad vial no es tal, y sólo tiene una materialización incompleta en lo normativo, con un alto grado de autonomía de los elementos encargados del control y de las sanciones; autonomía que resulta agravante pues no brinda una mayor celeridad y efectividad de las acciones, como es el propósito habitual de las descentralizaciones con altos grados de autonomía; a la lentitud de procedimientos no superada se suma la multiplicidad de criterios de control y sanción para infracciones o delitos similares.

Los déficits a superar corresponden a un proceso por el cual se vayan solucionando los aspectos generales señalados en el punto precedente, y los particulares destacados a lo largo del estudio. No caben dudas que un sistema de educación vial no es el único medio para resolver la problemática integral de la inseguridad en el tránsito y que deberán promoverse acciones orientadas a lograr efectos en el corto y mediano plazo.

5.2. El sistema de educación vial

El sistema de educación vial es un reflejo de lo que ocurre en el sistema del tránsito; para hacer una síntesis diagnóstica se ha optado por analizar las responsabilidades institucionales, como en el caso de la seguridad vial, y dentro de ese esquema las tareas o acciones

diferenciándolas en cuanto a que sean sistemáticas y controlables, respecto de las que no lo son, y que en muchos casos son cumplidas por instituciones que no tienen responsabilidad orgánica dentro del sistema educativo.

Para el proceso de la "Reforma Educativa" en marcha, no puede omitirse como antecedente las postulaciones del "Congreso Pedagógico" llevado a cabo en el anterior gobierno constitucional, aún cuando el espíritu que los animan sean distintos. En las publicaciones finales del Congreso Pedagógico no hay precisiones respecto a la educación vial, y sólo por inferencia en relación al sentido que debe tener la enseñanza de las ciencias sociales, puede concluirse en la conveniencia de enfoques participativos con representantes del medio social afectados por los problemas de tal carácter, y que los contenidos a desarrollar deben ser significativos para los destinatarios principales del proceso educativo.

En las publicaciones conocidas de la Reforma Educativa en curso, de igual modo se pone énfasis en la capacidad operativa que debe generar en el alumno los conocimientos que se adquieren, llevando a un segundo plano de importancia al saber memorístico y enciclopédico, pero tampoco hay referencias concretas para la educacion vial y la seguridad en el tránsito.

Desde el punto de vista de las responsabilidades institucionales cabe plantear que el Poder Legislativo no ha previsto para las leyes vinculadas con la educación ninguna especificación particular sobre la educación vial o seguridad en el tránsito, tan sólo en un proyecto de ley de tránsito, que tiene estado parlamentario, en su primera versión, ahora modificada, se preveía que el destino de parte de las multas debían ser afectadas a obras y acciones tendientes al mejoramiento de

la seguridad vial, lo que por inferencia permite suponer un posible destino a financiar procesos educativos.

El Poder Ejecutivo, en sus decretos reglamentarios vinculados con el tránsito, no ha previsto hasta ahora disposiciones que apuntan a asegurar o promover la educación vial.

El Poder Judicial, que podría incorporar penas con sentido de trabajo social obligatorio, no lo hace para con los que cometen delitos en el tránsito, aún cuando por vía interpretativa de los Códigos lo podrían hacer, lo que convertiría a la penalización en un procedimiento útil a la seguridad y la educación vial.

Con la reseña hecha sobre las acciones de los tres poderes de la Nación y lo que por competencia específica corresponde al Ministerio de Educación se agotan las que son acciones contínuas sistemáticas y controlables, y la conclusión es que en este aspecto para la educación vial casi todo está por hacerse.

En el ámbito de la Provincia de Córdoba la situación es análoga a la de la Nación, con el agravante de que en los "contenidos curriculares", que obran como documento interno del Ministerio de Educación, de los que se puede presumir que tienen el carácter de no modificables, no se hace referencia alguna a contenidos vinculados a la seguridad en el tránsito, ni en las ciencias sociales ni en las naturales que es donde pueden ser incorporados como temática.

Vinculado a las acciones sistemáticas, contínuas y controlables es útil el análisis relacionando lo educativo con las causas de accidentes.

Las condiciones que ofrece la vía en cuanto a diseño geométrico y esta-

do de conservación, como así también la existencia y estado de las señales es de responsabilidad de las Direcciones de Vialidad en los caminos de sus jurisdicciones, y de los municipios en sus calles; no obstante ello ninguna tiene instrumentados procesos de capacitación y/o actualización para sus profesionales o técnicos. De igual modo quienes tienen delegada la concesión del mantenimiento de las rutas, por el sistema de peaje, no tienen establecidas prescripciones al respecto en los convenios o contratos que han celebrado con la Dirección Nacional de Vialidad, cosa que tampoco se daría para los que pudiera realizar la Dirección Provincial de Vialidad de Córdoba, al estar con las exigencias planteadas en dos licitaciones de peaje realizadas.

La revisación del estado de los vehículos para su patentamiento, según la edad del móvil es un hecho que puede convertirse en promotor de programas de educación vial, sin embargo y a pesar que el decreto que opera como "ley de tránsito" prevé la variación de frecuencia del control del estado de los vehículos según su edad, no hay normas reglamentarias al respecto, y sólo algunas comunas, como la de la Ciudad de Córdoba han ordenado los criterios de las revisaciones vehiculares, pero no han sido relacionados con un posible proceso educativo para los propietarios o conductores.

El momento de otorgar o renovar el carnet de conductor es el más propicio para llevar a cabo un control de las aptitudes psico-físicas de los conductores, como también del grado de conocimiento teórico-práctico de las normas de tránsito, tal hecho no ha generado en las comunas programas de reiteración permanente de cursos para conductores. La ausencia de una gestión eficiente de los municipios ha motivado la actividad de "academias" de conducción privada, que no asumen responsabilidad

ante la ley y que tienen una orientación pragmática cuyo fin es llegar a que el "alumno" obtenga la destreza mínima para aprobar los controles que para la obtención del carnet le puedan exigir.

La revisación de los requisitos psico-físicos, al igual que el conocimiento de las normas de tránsito, genera la posibilidad de acciones comunales tendientes a la educación vial, sin embargo la oportunidad no es aprovechada con tales propósitos.

Sin entrar en el detalle de las acciones posibles, que quedan postergadas para lo que resulten las bases para la implementación del sistema, es de tener en cuenta que en países de mayor grado de seguridad en el tránsito, como son Suecia y Bélgica, el centro de las acciones tendientes a los propósitos de la seguridad vial pasa por los exámenes exhaustivos que se realizan para otorgar los carnets de conductor, donde se incluyen no sólo el conocimiento teórico-práctico de las normas vigentes, sino también todo lo referente a normas de mantenimiento del vehículo y los aspectos que afectan a las aptitudes físicas para conducir sin problemas o alteraciones.

De lo expuesto se concluye que en el "sistema" de educación vial no hay tareas contínuas, sistemáticas y controlables, sino que aún cuando algunas comunas desarrollan tareas de reiteración contínua, casi exclusivamente destinadas a capacitar conductores, su continuidad no está asegurada por marcos normativos superiores a los que deben atenerse, y la autonomía llega hasta la posibilidad de que quienes las que las lleven a cabo puedan suspenderlas.

Las tareas no contínuas ni controlables son numerosas si se incluye toda forma de acción que incida en la modificación de las conductas de los actores del tránsito, sobre todo teniendo en cuenta los efectos

presumibles de los medios de comunicación; si se excluye a éstos las tareas son escasas y quedan reducidas a las que con alta frecuencia lleva a cabo el Automóvil Club Argentino, y las aleatorias que suelen emprender las comunas, las Vialidades, las Direcciones de Transporte y las Policías.

Las tareas y/o campañas del A.C.A. ya fueron expuestas, y las de las otras entidades por su carácter no sistemático ni contínuo son de poca efectividad, y será necesario articularlas dentro de un sistema que en la práctica hoy no existe.

Como síntesis diagnóstica respecto al sistema de educación vial cabe afirmar que en las instancias de educación formal ho hay exigencias de contenido pertinentes a desarrollar de modo contínuo y sistemático. De los que desarrollan tareas de educación vial, no controlables, las únicas de alguna relevancia son las del A.C.A., sin por ello llegar a suplir o poder vertebrar un sistema educativo.

Por experiencias externas positivas la oportunidad de entrega o renovación de los carnets de conductores puede ser un motivo desencadenante de programas y procesos de educación vial eficientes, que se malogran por la falta de normas regulativas, por la ausencia de coordinación responsable y por las autonomías municipales.

5.3. Financiación y Gestión

Las tareas de educación vial dentro de las instituciones de educación formal son sistemáticas en el caso que un docente incorpore sus contenidos dentro de la currícula correspondiente por decisión propia, pero no está asegurada la sistematicidad por un ordenamiento forzoso a cum-

plir. El control de la gestión no excede el habitual al que en cada institución educativa llevá a cabo las "direcciones" escolares y los cuerpos de inspectores; lo señalado vale tanto para centros de enseñanzas nacionales o provinciales.

El financiamiento educativo está previsto anualmente para los centros de educación formal por las previsiones presupuestarias, sin que esto implique que existan fondos específicos afectados a la educación vial.

Las direcciones de vialidad no tienen mas tareas sistemáticas vinculables a la educación vial que las vinculadas con la señalización y su financiamiento corre asegurado por las previsiones presupuestarias y la gestión llevada a cabo por los responsables orgánicos del cumplimiento de las obras. Toda otra tarea de educación para la seguridad del tránsito no es sistemática y su financiamiento y gestión es definida en cada caso particular dentro del esquema administrativo de las reparticiones.

De igual modo que para las vialidades, cuando las comunas desarrollan tareas sistemáticas y continuas asimilables a las de educación vial, la gestión es llevada a cabo por los responsables orgánicos y el financiamiento proviene de fondos presupuestarios. Iguales características tienen las tareas que desarrollan las policías, Federal o de la Provincia de Córdoba y las Direcciones de Transporte.

Por no ser posibles de encuadrar dentro de criterios previsibles de financiamiento y gestión a las tareas de educación para la seguridad vial que son aleatorias no se tiene en cuenta su posible análisis.

Como síntesis diagnóstica respecto a financiamiento y gestión de las tareas de educación vial caben destacar los aspectos más notorios. Como

de hecho no existe un "sistema" para la educación vial, consecuentemente no hay responsables institucionales de la gestión y las formas de financiamiento son del resorte presupuestario de cada institución que lleva a cabo las tareas.

Por la magnitud de los costos de accidentes de tránsito, que fueron señalados en la primera parte del presente estudio aparece como deseable la existencia de un fondo presupuestario destinado a la educación para la seguridad en el tránsito, o bien un cuerpo normativo que obligue a la afectación específica de fondos a tal fin de parte de los presupuestos de las instituciones involucradas.

Si las acciones están descentralizadas en instituciones diversas, si no existe coordinación, y las autonomías de los ejecutores no implica responder a controles de la gestión suprainstitucionales, el resultado es una serie de gestiones no coordinadas y no controlables.

Las previsiones para el futuro inmediato son que en la Nación se reglamenten las disposiciones vigentes y pase a existir en la realidad una "comisión" multidisciplinaria encargada de la seguridad vial y la prevención de accidentes, y en la Provincia de Córdoba ocurre otro tanto, al estar con las proposiciones de una comisión especial que produjo un despacho sobre proyecto de "ley de tránsito", que sólo ha tenido curso administrativo en el seno del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en la que participaron representantes de las Direcciones de Vialidad y de Transporte y de la Policía Provincial.

Para superar los déficits señalados es necesaria la existencia de un cuerpo normativo de cumplimiento forzoso, que en el ámbito nacional pasa por la reglamentación de las disposiciones vigentes, y en el provincial por la vía de una ley y/o un decreto del Poder Ejecutivo. De

lo que no cabe duda es de que debe existir un organismo oficial de integración multidisciplinaria, con representación permanente y contínua de las reparticiones involucradas y con atribuciones para supervisar y/o controlar las tareas de las comunas en lo referente a patentamiento vehicular y otorgamiento de permisos para conducir automotores.

Como el servicio de educación vial es parte de la seguridad en el tránsito, las funciones de los entes encargados de la gestión deben incluir, coordinadamente, las acciones que por sí, o en forma delegada, se realicen al respecto, cuya gestión también debe ser controlada y financiada.

En períodos como el actual en que las políticas públicas atienden a disminuir el gasto público, la creación de nuevas entidades que generen gastos son difíciles de concebir, por lo que será necesario esbozar soluciones que atendiendo a los criterios de la doctrina fiscal tradicional en el país permita que las proposiciones sean viables.

Las fuentes de financiamiento público, para el caso de interés de este estudio, deben provenir simultáneamente de dos tipos de tributaciones, las indirectas, apropiadas para la financiación de los servicios indivisibles, cual es la seguridad del tránsito en general, y las directas que deben atender a generar beneficios que tienen un correlato directo con quien hace la tributación; sin omitir posibles fuentes de financiamiento adicional de instituciones privadas interesadas en la seguridad vial.

Las posibles soluciones para la ausencia de responsabilidades institucionales de la gestión de la seguridad vial, y de una fuente de financiamiento previsible y segura son propuestas en las bases para la implementación de un sistema provincial de educación y seguridad vial.