

Las licencias de conducir profesionales y la implementación del sistema por puntos en la Ley de Tránsito

Emilio Oñate Vera

Abogado

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Central de Chile

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Universidad Adolfo Ibáñez

Profesor de Derecho Administrativo

Profesor de Derecho del Tránsito

Universidad Central de Chile

Resumen: Este trabajo analiza la normativa sobre la licencia de conducir profesional en Chile y propone, de acuerdo a la experiencia comparada, la implementación del sistema de licencias con puntajes como un mecanismo que mejore las condiciones laborales de los conductores de buses y camiones, la que tendrá una positiva incidencia en la disminución de la siniestralidad en el tránsito.

I. Introducción

Si bien en las últimas décadas han existido en Chile avances para mejorar las condiciones de seguridad vial en el tránsito y en el transporte, siendo tal vez uno de los más relevantes la reciente Ley N° 20.580, que regula los miligramos máximos de alcohol vinculados a la conducción, más conocida como la ley de "tolerancia cero", esta temática sigue siendo aún incipiente en el diseño y formulación de políticas públicas que la aborden y es difícil encontrar acciones o medidas insertas en definiciones estratégicas para desarrollar la seguridad vial, no obstante la creciente preocupación mundial derivada de las miles de personas que fallecen o resultan gravemente lesionadas a consecuencia de los accidentes de tránsito. Por consiguiente, legislar para la seguridad vial es un desafío que Chile sigue teniendo pendiente, y que constituye un aspecto trascendental para avanzar hacia una cultura de la prevención y el autocuidado.

Entre los usuarios de las vías que presentan mayores niveles de riesgo desde el punto de vista de la seguridad vial se encuentran los trabajadores del transporte,

más específicamente, conductores de buses interurbanos, de camiones y de transporte público urbano, que circulan por las calles y carreteras en nuestro país, realizando labores de conducción por largas horas, sin mediar el adecuado descanso e incumpliendo muchas veces la legislación sobre la materia.

Si bien desde el punto de vista estadístico el número de accidentes de tránsito, del total que se registran cada año en el país, en que están involucrados conductores profesionales, es menos significativo que los accidentes de tránsito que afectan a automovilistas y a conductores particulares en general –por múltiples factores, como el incremento del parque vehicular, el desarrollo económico del país y hasta la práctica de la conducción–, lo cierto es que cuando existe un siniestro de tránsito en que está involucrado un vehículo de mayor envergadura, como generalmente lo son los vehículos de carga y los de traslado de personas, la espectacularidad del accidente y por sobre todo las negativas consecuencias que se derivan en fallecidos y lesionados se incrementan exponencialmente. Si a eso se agrega que existen, según los análisis estadísticos, causas preponderantes en la ocurrencia de siniestros de tránsito que afectan al transporte de carga y de pasajeros que mayoritariamente están asociadas al comportamiento humano, es decir, al actuar del conductor –como pérdida del control del vehículo, no estar atento a las condiciones del tránsito, ingesta de alcohol o exceso de velocidad–, resulta indispensable regular y normar adecuadamente esas inconductas para prevenir la siniestralidad en el tránsito y sus fatales consecuencias. Por ello, considerando la experiencia comparada y tomando en cuenta la legislación vigente en Chile, el presente trabajo propondrá y analizará cómo el denominado sistema de licencias de conducir con puntajes podría contribuir a mejorar la seguridad vial de los conductores profesionales en particular y de los usuarios de las vías en general.

II. Cuestión previa: La legislación del tránsito, su naturaleza y contenido

Como se sabe, la ley es una fuente formal del derecho, y más allá de sus concepciones doctrinarias se encuentra definida en el Código Civil chileno en el artículo 1°:

La ley es una declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita por la Constitución manda, prohíbe o permite.

La ley es un tipo de norma jurídica, es decir, existe entre ambas una relación de género a especie, siendo el género la norma y la ley la especie o tipo particular.

La estructura de la norma del tránsito se sustenta en una hipótesis y un mandato que ordena el cumplimiento de una determinada conducta de acción o de

omisión, o que atribuye un derecho. Por ejemplo: ante el disco pare (hipótesis o supuesto de hecho) los vehículos deben detener su marcha o circulación (mandato).

Es común que en la legislación y reglamentación del tránsito la norma tenga como contenido un mandato que prohíba un determinado comportamiento de los usuarios de las vías, lo que tiene su origen y sentido en el alto riesgo que implica el incumplimiento de lo preceptuado, para que no quede duda alguna de su sentido y alcance, ya que lo que se busca es que la circulación peatón-vehículo se produzca de manera armónica.

Siguiendo al profesor Carlos Tabasso (1995), en su obra *Fundamentos del Tránsito*, el contenido de la norma del tránsito consiste en "predeterminar abstractamente las conductas viales que obligatoriamente deben cumplir los protagonistas del tránsito peatonal-vehicular y efectuar la distribución del espacio vial en función de principios técnicos" (p. 570).

Por consiguiente en la norma de tránsito distinguiremos dos dimensiones: una de naturaleza preventiva, que fundamentalmente persigue evitar que los siniestros de tránsito se produzcan, estableciendo patrones de comportamiento en los usuarios de las vías, sean estos peatones, conductores o ciclistas; la segunda dimensión, de carácter reactivo, tiene por finalidad sancionar el incumplimiento de las conductas prescritas, lo que generalmente ocurrirá en la esfera infraccional, mediante la aplicación de multas y sanciones administrativas, como la suspensión o cancelación de la licencia de conducir.

Ahora bien, la regulación del tránsito en Chile se encuentra dispersa en diversas disposiciones de naturaleza legislativa y reglamentaria, siendo la más importante la Ley de Tránsito N° 18.290, del año 1984, cuya última gran modificación fue el año 2005, mediante la Ley 20.068, que incorporó diversas regulaciones relacionadas con la seguridad vial, como el traslado de niños menores en automóviles, el uso obligatorio de los cinturones de seguridad en los asientos traseros de los vehículos o el aumento en los períodos de suspensión de la licencia de conducir por la comisión de infracciones. Por cierto, también es destacable la reciente modificación que regula la ingesta de alcohol a la que se hizo mención en líneas anteriores.

El ámbito de aplicación de esta ley, tal como lo indica su artículo 1º, considera a:

todas las personas que como peatones, pasajeros o conductores de cualquiera clase de vehículos, usen o transiten por los caminos, calles y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público, de todo el territorio de la república.

Finalmente, interesante resulta enunciar lo que es una cuestión fundamental en la seguridad vial desde la perspectiva jurídica, cual es el contenido que como derecho social tiene, propio de un Estado de Derecho contemporáneo intrínsecamente vinculado a la libertad de circulación o desplazamiento, que incluso encuentra también su referencia en el derecho a la vida y a los que se han denominado derechos de segunda generación, concretamente al derecho a la salud. En efecto, si consideramos que el Estado debe asegurar la integridad física y psíquica de la persona humana y debe reconocer y garantizar la salud de las personas, encontramos allí una vinculación directa con el derecho que las personas tienen también de circular y desplazarse por el espacio territorial con las condiciones suficientes de seguridad para su traslado personal o en vehículos motorizados.

III. El sistema de licenciamiento de los conductores profesionales

El artículo 2º de la Ley de Tránsito 18.290 señala que las palabras allí indicadas tendrán el significado que dicha disposición preceptúa. En el caso de la licencia de conductor, ésta es definida como:

Documento que la autoridad competente otorga a una persona para conducir un vehículo.

Lo anterior significa, a contrario sensu, que si una persona no cuenta con este documento, no podrá conducir un vehículo. Por consiguiente, éste es un documento habilitante, indispensable y no reemplazable para circular por la vía pública en un vehículo motorizado, no motorizado o a tracción animal.

En Chile, al igual como ocurre en la mayoría de los países, se distinguen distintos tipos de licencia de conducir, de acuerdo al tipo de vehículo de que se trata o al servicio que ese vehículo presta. Así, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Tránsito N° 18.290, distinguiremos entre licencias de conducir de vehículos livianos o particulares, licencia de conducir de motocicletas, licencia para conducir vehículos especiales –como es el caso de las ambulancias, carros de bomberos, tractores, etc.– y, en lo que interesa en el presente trabajo, licencias para conducir camiones y buses interurbanos que desarrollan un servicio público o colectivo. Cabe señalar que la mencionada ley en su artículo 12 categoriza las licencias de conductor en profesionales, Clase A; no profesionales, Clases B y C; y especiales, Clases D, E y F.

A continuación se detallan los tipos de Licencias Profesionales o Clase A, que son las que habilitan para conducir vehículos de transporte de pasajeros, vehículos de carga, ambulancias y carro bombas:

1. Para el transporte de personas:

a) Clase A-1 para conducir taxis.

b) Clase A-2 para conducir indistintamente taxis, ambulancias o vehículos motorizados de transporte público y privado de personas con capacidad de diez a diecisiete asientos, excluido el conductor.

c) Clase A-3 para conducir indistintamente taxis, vehículos de transporte remunerado de escolares, ambulancias o vehículos motorizados de transporte público y privado de personas sin limitación de capacidad de asientos.

2. Para el transporte de carga:

a) Clase A-4 para conducir vehículos simples destinados al transporte de carga cuyo peso bruto vehicular sea superior a 3.500 kilogramos.

b) Clase A-5 para conducir todo tipo de vehículos motorizados, simples o articulados, destinados al transporte de carga cuyo peso bruto vehicular sea superior a 3.500 kilogramos.

Por tanto, para conducir buses interurbanos se requerirá la licencia A-3, y para conducir un camión se requiere de las licencias A-4 o A-5. Los requisitos específicos para la obtención de una licencia profesional son:

1. Tener como mínimo 20 años de edad.
2. Acreditar haber estado en posesión de la licencia clase B durante dos años.
3. Aprobar los cursos teóricos y prácticos que impartan las escuelas de conductores profesionales debidamente reconocidas por el Estado, y
4. Acreditar, en caso de la Clase A-3, haber estado en posesión, durante a lo menos dos años, de la Licencia Clase A-2 o Clase A-1. Tratándose de la Clase A-5, los postulantes deberán acreditar haber estado en posesión, durante a lo menos dos años, de la Licencia Clase A-4.

Además, los requisitos para obtener las licencias profesionales se acreditarán de la siguiente manera:

1. La idoneidad moral será calificada por el Director del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal en que se solicita la licencia, considerando el Informe de Antecedentes expedido por el Gabinete Central

del Servicio de Registro Civil e Identificación y el Informe del Registro Nacional de Conductores, cuya fecha de emisión no sea anterior a 30 días, que contengan todas las anotaciones que se registren, y en los que consten que el solicitante no está afecto a pena de suspensión o de inhabilidad para conducir vehículos, ni que se le ha denegado con anterioridad al postulante la licencia que hubiere solicitado.

2. La idoneidad física y psíquica, los conocimientos teóricos y prácticos sobre las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, se acreditarán de la siguiente forma:
 - a) La idoneidad física y psíquica, por medio de un certificado expedido por el médico del Departamento de Tránsito y Transporte Público Municipal respectivo.
 - b) Los conocimientos teóricos y prácticos, por medio del certificado expedido por una Escuela de Conductores Profesionales reconocida oficialmente, sin perjuicio del deber por parte del Director de Tránsito de la Municipalidad respectiva de adoptar las medidas que estime necesarias, a fin de comprobar la efectividad de dichos conocimientos y las destrezas y habilidades requeridas para conducir el vehículo de que se trate.

La licencia de conductor será de duración indefinida y mantendrá su vigencia mientras su titular reúna los requisitos o exigencias que señale la ley. El titular de una licencia profesional deberá acreditar, cada 4 años, que cumple con los requisitos exigidos en los números 1 y 4 del inciso primero del artículo 13, esto es:

1. Acreditar idoneidad moral, física y psíquica; y
2. Acreditar, mediante declaración jurada, que no es consumidor de drogas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas prohibidas que alteren o modifiquen la plenitud de sus capacidades físicas o síquicas.

Cabe señalar que, como requisito legal, para obtener una licencia de conducir profesional se requiere realizar y aprobar obligatoriamente un curso en una escuela de conductores profesionales donde se certifican los conocimientos teóricos y prácticos de los conductores.

Ahora bien, para conducir un bus interurbano o un camión también se necesita una licencia de conducir profesional, y para obtenerla no se requieren pruebas prácticas de circulación en la vía pública ni tampoco exámenes previos en circuito cerrado, es decir, solamente se obtiene con una prueba teórica y una prueba especial. La licencia de conducir propiamente tal es otorgada por la municipalidad a la que se dirige el interesado para obtenerla.

Esta descripción general del sistema de otorgamiento de la licencia de conducir muestra como primera falencia que la municipalidad, que es la entidad que otorga la licencia de conducir, recibe un ingreso por ello, constituyéndose en un mecanismo de recaudación para la institución edilicia.

Por lo expuesto, resulta evidente la necesidad de reformular el sistema de otorgamiento de licencias de conducir y principalmente en lo que interesa a este trabajo de las licencias de conducir buses interurbanos y camiones, aumentando las barreras de entrada para su obtención, de manera tal de certificar con mayor precisión no sólo los conocimientos teóricos, sino que muy especialmente las competencias, habilidades y comportamiento psicofísico de quienes conducirán un bus interurbano y un camión, ya que como hemos señalado, las principales causas de accidentes de tránsito en los que se ven involucrados los conductores de dichos vehículos están vinculadas al elemento humano como factor contribuyente de los mismos. Éstas pueden aminorarse y controlarse más adecuadamente si los conductores reciben una formación adecuada para operar esos vehículos y, además, si esa formación se encuentra debidamente certificada, tanto por exámenes teóricos y prácticos, a través de circuitos cerrados y en la vía pública, así como por una examinación psicofísica exhaustiva.

Por consiguiente, se propone aumentar los requisitos para obtener la licencia de conducir camiones y buses interurbanos a través de las siguientes acciones y medidas, que deberán insertarse en la respectiva legislación:

1. Reformular la institucionalidad de las escuelas de conductores profesionales por entidades con altos estándares de calidad y afectas a un fuerte control de parte de la autoridad que las regula, principalmente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
2. Establecer la obligatoriedad del examen práctico para obtener la licencia de conducir profesional de buses interurbanos y de camiones, ya que en la actualidad este examen queda al arbitrio de la dirección de tránsito de la respectiva municipalidad.
3. Establecer la obligatoriedad de pruebas en circuito cerrado, que se practiquen incluso antes de las que se desarrollen en la vía pública para el otorgamiento de licencias de conductores profesionales.
4. Externalizar la examinación de las municipalidades estableciendo agencias examinadoras externas tanto para las pruebas teóricas, prácticas, en circuito cerrado y de aptitud psicofísica, que permitan uniformar criterios para el otorgamiento de las licencias de conducir profesionales a lo largo de todo el país.

5. Estandarizar la tecnología y el equipamiento que se requiere para los exámenes que miden la aptitud psicofísica de los conductores, uniformando el equipamiento de gabinetes psicotécnicos a lo largo del país.
6. Externalizar también la examinación médica y uniformar los criterios de la misma para medir adecuadamente la capacidad visual, auditiva, el sistema locomotor, cardiovascular, respiratorio y diagnosticar adecuadamente eventuales trastornos mentales y de conductas como también las enfermedades inhabilitantes y la aptitud perceptiva motora de los futuros conductores de buses interurbanos y de camiones.

IV. El sistema de licencias de conducir con puntajes

1. El contexto internacional

El 1 de julio del año 2006 entró en vigencia en España el sistema de permisos o licencias de conducir por puntajes, poniendo en marcha con ello una las medidas más importantes en ese país tendientes a reducir las cifras de mortalidad del tránsito para avanzar en el objetivo europeo de reducir al 50% el número de víctimas fatales en siniestros de tránsito entre los años 2001 y 2010. Actualmente en el marco de la década para la acción en seguridad vial, formulada por la Organización de Naciones Unidas, se espera hacia el año 2020, reducir también en un 50% las fatalidades derivadas de los siniestros de tránsito, por lo que el compromiso para la seguridad vial retoma fuerza y vigor para la presente década.

Según la Dirección General de Tráfico (2009) de España (DGT), el permiso por puntos "es un crédito de confianza que la sociedad otorga a cada conductor y que se puede perder si no se respetan las reglas de convivencia".

España además consideró el entorno europeo en el cual diversos países, y con varios años de antelación, habían adoptado el sistema de licencias de conducir con puntajes, como lo muestra el siguiente cuadro:

País	Año de adopción del sistema	Número de puntos asignados
Alemania	1999	18
Francia	1992	12
Italia	2003	20
Luxemburgo	2002	12
Reino Unido	1982	12

Este sistema, recomendado por los principales organismos internacionales en el campo de la seguridad vial,¹ ha tenido una notable expansión en los últimos años y es considerado como una estrategia eficaz para lograr una reducción significativa de las infracciones, los accidentes de tránsito y sus consecuencias. A continuación se expondrá una síntesis de las principales investigaciones que han tratado de evaluar la eficacia de la licencia de conducir por puntos o permiso por puntos a nivel internacional.²

2. Conceptualización

La licencia de conducir con puntajes es un sistema que condiciona la vigencia de la licencia de conducir a la conservación o mantenimiento de un determinado número de puntos otorgados a cada conductor. Si el conductor comete alguna de las infracciones contempladas dentro del sistema se descontarán o se le sumarán, dependiendo de las distintas variantes, una determinada cantidad de puntos de su licencia de conducir, pudiendo llegar a perder dicha licencia si continúa con su comportamiento infractor.

3. Objetivo

El objetivo del sistema de licencias de conducir con puntajes es castigar al conductor reincidente en la comisión de infracciones de tránsito. La pérdida de vigencia de la licencia no se produce hasta que el conductor ha acumulado varias infracciones en un determinado intervalo de tiempo. Por ello la licencia de conducir con puntaje no reemplaza el sistema sancionador tradicional, es decir, multas, suspensiones o cancelación de la licencia de conducir, sino que es un complemento que agrega una sanción específica para los conductores reincidentes.

Es decir, en términos generales, lo que el sistema de licencias de conducir con puntajes persigue es reducir el número de infracciones de tránsito que se cometen en las vías públicas y con ello mejorar las condiciones de seguridad vial. Para alcanzar esta finalidad, y de acuerdo a estudios internacionales, el sistema de licencias de conducir con puntaje incorpora cuatro importantes efectos en los conductores, un efecto selectivo, un efecto disuasorio, un efecto de incentivo y un efecto educativo (Basili & Nicita, 2006).

¹ Global Road Safety Partnership 2008. Speed management, a road safety manual for decision-makers and practitioners.

² Investigación desarrollada por el catedrático de Prevención de Riesgos viales de la Mutual Madrileña y la Universidad de Valencia, España F. Tortosa y por el Becario de Investigación del Instituto de Tráfico y Seguridad Vial, Universidad de Valencia, España, J. Roca.

4. Efectos del sistema de licencias de conducir con puntajes

a) El efecto selectivo

Con el sistema de licencias de conducción con puntajes se pretende apartar o sacar de circulación a los infractores en el tránsito que sean reincidentes, estos conductores si bien no son numerosos, por su comportamiento al volante son considerados de alto riesgo. En España al cabo de dos años de funcionamiento del sistema de licencias de conducir con puntajes, apenas un 3% de los conductores había agotado el total de puntos asignados por la comisión de infracciones graves o muy graves.³ Algunos estudios han demostrado que la acumulación de puntos ayuda a predecir qué conductores se verán involucrados en un futuro accidente. Además, se ha establecido que aunque estos conductores sigan utilizando su vehículo sin la debida autorización, su cumplimiento de la normativa suele ser mucho mayor para no ser detectados por la policía (Zaal, 1994).

b) El efecto disuasorio

El efecto disuasorio del sistema de licencias de conducción con puntajes podría residir en su capacidad para relacionar la reincidencia con la comisión de infracciones con una sanción más severa, como es la pérdida de vigencia de la licencia de conducción y con las consecuencias que de ello se derivan (Montoro, Roca & Tortosa, 2008). Se considera que la disuasión es uno de los principales efectos del sistema de puntajes sobre los conductores. A este respecto, Haque (1990) comparó los intervalos de tiempo entre la primera y la segunda infracción, y entre la segunda y la tercera infracción de tránsito, en grupos de conductores igualados por tiempo de experiencia al volante. Este autor encontró que este segundo intervalo era generalmente mayor que el primero, lo que podría interpretarse como evidencia a favor del efecto de disuasión del comportamiento del infractor en el sistema de licencias de conducir con puntajes.

c) El efecto de incentivo

Algunos conductores pueden sentirse motivados por conservar íntegra su cantidad o crédito de puntos, especialmente si el sistema se acompaña de incentivos explícitos por parte de la autoridad u otros agentes implicados. Por ejemplo, bonificaciones por parte de las empresas de seguros, o simplemente por dar una imagen socialmente positiva de sí mismos.

El sistema de licencias de conducción con puntajes que se ha planteado en Chile también produciría un efecto de incentivo, por cuanto premiaría a aque-

³ Nota de prensa de la Dirección General de Tráfico de España de 1 julio 2007.

llos conductores que por un lapso determinado de tiempo no han cometido infracciones en el tránsito, y que operaría a través de la asignación de nuevos puntos, premiando así el comportamiento acorde con la normativa vigente.

d) El efecto educativo

El sistema de licencias de conducción con puntajes tiene también un claro efecto educativo sobre los conductores, principalmente por dos razones. Primero, el catálogo de infracciones y los puntos descontados o asignados por cada una de ellas indican a los usuarios de vehículos motorizados cuáles son los comportamientos más peligrosos en el tránsito. Además, la mayoría de los sistemas de licencias de conducción con puntajes permiten a los conductores recuperar algunos puntos y/o el permiso de conducir, siempre que acudan a cursos de rehabilitación sobre la normativa de tránsito y de seguridad vial.

5. Indicadores del sistema de licencias de conducir con puntajes

Como ya sabemos, la principal finalidad del sistema de licencias de conducir con puntajes es reducir el número de infracciones de tránsito que se cometen en las vías, calles, caminos o carreteras y con ello mejorar significativamente los niveles de seguridad vial existentes. En consecuencia, el sistema de licencia de conducir con puntajes, donde está vigente, se puede evaluar desde diversas perspectivas:

1. Respecto del comportamiento de los conductores en el tránsito, por ejemplo, si se utiliza en mayor medida el cinturón de seguridad.
2. Respecto a si el sistema de licencias de conducir con puntajes ha modificado el comportamiento infractor de los conductores, y, por tanto, si ha incidido en los efectos negativos derivados de la siniestralidad de tránsito, esto es el número de fallecidos y de accidentes registrados.
3. Respecto a los efectos sobre los sistemas de salud relacionados, por ejemplo, al número y la gravedad de los ingresos hospitalarios por siniestros de tránsito a los servicios de salud de urgencia.

A continuación y tomando diversos estudios internacionales analizaremos la evolución de estos tres grupos de indicadores.

a) Indicadores sobre el comportamiento de los conductores

En la literatura científica sobre el sistema de licencias de conducir con puntajes pueden encontrarse distintos estudios dirigidos a averiguar si este sistema consigue modificar el comportamiento, la actitud, las creencias, los valores o las opiniones de los conductores respecto a determinados comportamientos infraccionales.

Un estudio realizado por Zambon y otros (2008) ha evaluado los efectos a corto y largo plazo del sistema de licencias de conducir con puntajes sobre el uso del cinturón de seguridad. Los autores aplican una metodología observacional sobre un total de 29.303 conductores en distintos momentos temporales; tres meses antes, tres meses después y quince meses después de la introducción del sistema en la región del Véneto en Italia (julio del año 2003). Según este estudio, los niveles de uso del cinturón de seguridad evolucionaron positivamente, pasando del 54% a un 83% a los tres meses de funcionamiento del sistema de licencias de conducir con puntajes. Estos porcentajes de uso del cinturón de seguridad se vieron incluso ligeramente incrementados a los 15 meses, por lo que la evidencia que aporta este estudio apoya la hipótesis de que los efectos del sistema de licencias de conducir con puntajes son sostenidos en el tiempo.

Por otro lado, un estudio español, denominado estudio ARAG del año 2007, analizó la percepción que tenían los propios conductores de la influencia del sistema de licencias de conducir con puntajes sobre su comportamiento tras el volante. La investigación se realizó a partir de una encuesta telefónica sobre una muestra de 2.014 conductores a los ocho meses de la entrada en vigencia del sistema de licencias de conducir con puntajes. Los resultados del estudio mostraron un cambio moderado, aunque relevante, en el comportamiento al volante. Como consecuencia de la entrada en vigencia del sistema, cerca del 40% de los entrevistados reconoció haber modificado su comportamiento al volante de una forma intensa y también observaron este cambio en los demás.⁴

Los comportamientos infractores que, según se informa, se redujeron en mayor medida fueron los excesos de velocidad, tanto en carretera como en la ciudad, seguidos del uso inadecuado del teléfono celular mientras se conduce. Por otro lado, aproximadamente un 40% de los conductores afirmó estar más sensibilizado hacia la problemática de los accidentes de tránsito.

Montoro, Roca y Tortosa (2008), además de investigar el impacto sobre el comportamiento de los conductores, se propuso averiguar qué valoración hacían los usuarios del sistema de licencias de conducir con puntajes. Según los autores los resultados permiten afirmar que, a los ocho meses de la entrada en vigor del sistema, se habían producido respecto de los conductores españoles los siguientes efectos:

- a) Valoraba el modelo español de permiso por puntos de forma positiva o muy positiva.

⁴ Montoro, L., Roca, J., & Tortosa, F. (en prensa). *Influencia del permiso de conducción por puntos en el comportamiento al volante: Percepción de los conductores*. *Psicothema*.

- b) Esperaba que el sistema resultara beneficioso.
- c) Creía que el permiso por puntos sería eficaz a la hora de conseguir sus principales objetivos, logrando una mejora de la seguridad vial a través de las modificaciones del comportamiento y la sensibilización de los conductores.
- d) Apoyaba, aunque con algunos matices, el catálogo de infracciones contemplado y la penalización de puntos establecida.
- e) Percibía que la finalidad primordial del sistema era sensibilizar y mejorar la seguridad vial, por encima de la visión meramente sancionadora y recaudadora.
- f) Además, comparando estos resultados con datos anteriores a la puesta en marcha del sistema de licencias de conducir con puntajes, se observó en este estudio un incremento en la aceptación general de la medida, una valoración más positiva del impacto personal esperado de las mayores expectativas de éxito, disminuyendo el número de conductores escépticos a este sistema.

b) Indicadores de tránsito y seguridad vial

El académico noruego R. Elvik, junto a otros profesores (1997), realizó una revisión de 12 estudios que analizaban los efectos en los indicadores de seguridad vial, de los países en que se había implementado el sistema de licencias de conducir con puntajes, estimando que la introducción del sistema produciría una reducción del 12% de los accidentes de tránsito y un 17% de los lesionados derivados de ellos. Los estudios analizados incluían nueve estudios estadounidenses, un estudio alemán, uno australiano, y uno japonés.

La evidencia obtenida en otros países es similar, aunque el efecto sobre los siniestros de tránsito varía en función del intervalo temporal en que se realiza el análisis, o en las características particulares del sistema de licencias de conducir por puntos y la puesta en marcha de otras medidas de apoyo por parte de la autoridad respectiva, como por ejemplo, el incremento de la rigurosidad de determinadas sanciones vinculadas al tránsito. Así, una evaluación desarrollada en Italia por el Instituto Nacional de Estadísticas (2005), basado en informes policiales de siniestros de tránsito, mostró una reducción del 9,3% en el número de siniestros, del 19,5% en el número de muertos y 11,5% en el número de los lesionados, durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del sistema, en comparación con el mismo período del año anterior.

En este mismo orden de ideas, en Brasil la implementación del sistema de licencias de conducir con puntajes, junto con un incremento importante del monto de las sanciones económicas derivadas de los siniestros de tránsito, produjo

una reducción global del 21,3% en el número de accidentes y un 24,7% en el de los muertos derivados de dichos siniestros.⁵

Finalmente, en España, según datos de la DGT, el primer año de vigencia del sistema de licencias de conducir con puntajes o permiso por puntos se cerró con una reducción del 14,3% en el número de víctimas mortales, mientras que en el periodo equivalente anterior la reducción había sido de apenas 4,9%. Como es lógico, el permiso por puntos no fue el único factor que influyó en este cambio de tendencia en la siniestralidad, pero no resulta aventurado afirmar que fue el más importante. A partir de julio del año 2006 la mortalidad mensual en las carreteras de España experimentó una reducción sistemática y manifiesta que ningún otro evento ocurrido entre junio y julio de ese año pudiera justificarlo.

Además, según datos de la DGT, a los dos años de la puesta en marcha del permiso por puntos, el número de fallecidos en las carreteras españolas había descendido en 1.424 personas, lo que representa un 22% menos de víctimas. Ello podría indicar que el permiso por puntos, junto con el resto de las medidas complementarias que se pusieron en marcha durante ese período, como, por ejemplo, la implementación de sistemas de foto radares o la reforma del Código Penal en materia de seguridad vial, podría haber tenido un impacto sobre la siniestralidad vial en España.

c) Indicadores de salud

Otro aspecto considerado para evaluar los efectos de la implementación del sistema de licencias de conducir con puntajes, es el relacionado con los servicios de salud y su utilización como consecuencia de siniestros de tránsito, por ejemplo, los ingresos hospitalarios a los servicios de urgencia de salud como consecuencia de un siniestro de tránsito. En Italia se utilizó esta metodología para evaluar la incidencia del sistema de licencias con puntajes después de la implementación del sistema en el año 2003, en el que el número de visitas a los servicios hospitalarios por los accidentes de tránsito fue un 12% menor que durante el año anterior, además el número de hospitalizaciones fue un 16% inferior y también se observó una reducción del 4% en el número de fallecimientos por este motivo (Zambon *et al.*, 2008).

Existen también estudios irlandeses que han encontrado posibles efectos del sistema de licencias de conducir con puntajes sobre algunos indicadores de salud. Por ejemplo, el estudio desarrollado por Lenehan y otros autores (2005), que muestra una reducción del 37% en el número de admisiones por acci-

⁵ Poli de Figueiredo, L. F., Rasslan, S., Bruscajin, V., Cruz, R., Jr., & Rocha e Silva, M. (2001). *Increases in fines and driver licence withdrawal have effectively reduced immediate deaths from trauma on Brazilian roads: First-year report on the new traffic code*. *Injury*, 32, 91-94.

dentes en el tránsito a los servicios de urgencia tras la entrada en vigencia del sistema en el año 2002.

También un estudio en Brasil encontró una reducción del 33,2% en las admisiones en urgencia por accidentes de tránsito tras una importante reforma legislativa que incluía principalmente la puesta en marcha del sistema de licencias de conducir por puntaje, además de un incremento significativo en el importe de las sanciones económicas asociadas a determinadas infracciones de tránsito⁶.

6. Recomendaciones

Tomando en consideración la experiencia internacional, especialmente la implementación del sistema de licencias de conducir o carné por puntos desarrollado en España, podemos compilar las principales recomendaciones para su implantación en Chile:

- a) Es indispensable la reformulación previa del sistema de licencias de conducción, es decir, para poder implantar el régimen de puntos, previamente se debe contar con un sistema de otorgamiento de licencias de conducción eficiente, certero y veraz.
- b) Desde que se aprueba la ley que autoriza el sistema de licencias de conducción con puntaje, hasta su entrada en vigencia, es indispensable tener un tiempo adecuado para generar todos los mecanismos institucionales necesarios para la operación del sistema, como, por ejemplo, el soporte informático del mismo. España se tomó el plazo de un año, sin embargo, otros países se han tomado tres años desde su aprobación hasta su implementación, ya que han tenido que crear la logística necesaria para la aplicación del sistema de licencias de conducir con puntajes.
- c) Es indispensable informar al ciudadano, especialmente a los conductores, de cómo operará el sistema de licencias de conducción con puntajes, cuál será la profundidad de los mecanismos e implicancias que tendrá su puesta en marcha.
- d) La estrategia informativa generará inmediato interés sobre el sistema de licencias de conducir con puntajes y deberá dar la sensación de un acontecimiento extraordinario, que por ese solo hecho producirá un efecto favorable en la disminución de los siniestros de tránsito.

⁶ Poli de Figueiredo, L. F., Rasslan, S., Bruscajin, V., Cruz, R., Jr., & Rocha e Silva, M. (2001). *Increases in fines and driver licence withdrawal have effectively reduced immediate deaths from trauma on Brazilian roads: First-year report on the new traffic code*. *Injury*, 32, 91-94.

- e) También será importante que los ciudadanos puedan consultar en cualquier momento, y a través del respectivo sistema computacional, el número de puntos que tienen y cuáles son las infracciones por las cuales han ido perdiendo sus puntos asignados.
- f) En su implementación el sistema debe considerar la reeducación de los conductores de riesgo, a través de los respectivos cursos cuyos programas deben ser certificados y aprobados por la autoridad.
- g) Las campañas informativas y de sensibilización deben ser de aplicación continua y permanente, ya sea por medios escritos, radio o televisión, e incluso a través de las redes sociales.

7. Las licencias de conducir con puntajes en Chile

En su cuenta anual a la nación del 21 mayo del año 2009, la Presidenta de la República Michelle Bachelet anunció que ingresaría al Parlamento la iniciativa de establecer el sistema de licencias de conducir con puntajes. En ese marco, el Gobierno de Chile a través de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, se abocó a la elaboración de un proyecto de ley que instaurara el sistema de licencias de conducir con puntajes, considerando fundamentalmente la experiencia europea en la materia y más específicamente la legislación española, estableciendo, eso sí, diferencias no sólo en la cantidad de puntos asignados a cada conductor, sino que también en las conductas o infracciones al tránsito susceptibles de ser afectadas por el descuento de puntos.

Bajo la administración del Presidente Sebastián Piñera se han realizado análisis y modificaciones a la propuesta del Ejecutivo del año 2009, los que a continuación se exponen en términos generales:

- a) Se establece la asignación de 12 puntos a cada licencia de conducir, puntos que se irán descontando cada vez que el conductor incurra en infracciones de tránsito, hasta que al llegar a cero punto se le suspenderá la licencia de conducir por un plazo de seis meses. Para poder volver a recuperar la licencia de conducir deberá asistir y aprobar un curso de educación y seguridad de tránsito impartido por una entidad que se encuentre autorizada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, una vez cumplido dicho requisito, esto es, cursar y aprobar el mencionado curso, se le devolverá su licencia de conducir con sólo ocho nuevos puntos asignados.
- b) La propuesta establece también un sistema de incentivos para aquel conductor que habiendo sido infraccionado muestra un cambio en su conducta, de tal forma que si, durante los próximos dos años no es infraccionado, se le asignarán los puntos que le faltaren para completar los 12 puntos iniciales.

Por el contrario, si por segunda vez dentro de un periodo de tres años pierde la totalidad de los puntos, ya no habrá suspensión de la licencia, sino que la cancelación de la misma, no pudiendo volver a obtener una nueva licencia hasta después de transcurrido el lapso de un año desde que quede ejecutoriada la sentencia que declara la cancelación, y, además, deberá someterse a exámenes psicológicos y psicomotores realizados por el profesional que para tal efecto el juez respectivo designe, con el objeto de establecer la condición psicológica y motora del infractor y la eventual necesidad de que se sujete a un tratamiento médico que aborde dichos aspectos. Entonces, si el resultado de sus exámenes practicados es favorable, podrá obtener una nueva licencia, la que se le entregará con ocho nuevos puntos.

Es importante señalar que los plazos de suspensión y cancelación de la licencia de conducir, por la aplicación del sistema de descuentos de puntos, o puntos de demérito, no constituyen una sustitución al sistema de sanciones establecido en la Ley de Tránsito, sino que son un complemento de éste, transformándose en una adición a los plazos de suspensión y cancelación que se hubieren aplicado en otros procesos, es decir, la cancelación y la suspensión por el descuento de puntos se computará y aplicará adicionalmente y por separado de las sanciones y multas ya previstas en la legislación de tránsito.

a) Descuento de los puntos asignados

Los 12 puntos iniciales se irán descontando de acuerdo al tipo de infracciones que se cometan por parte de los conductores, debiendo distinguirse entre infracciones que descuentan diez, seis, cuatro, tres e infracciones que descuentan dos puntos. Solo a modo de ejemplo se puede indicar que:

1. Las infracciones vinculadas al alcohol y las drogas descontarían diez puntos.
2. Las infracciones que supongan el no respeto a la luz roja, la señal pare, y los límites de velocidad descontarían seis puntos.
3. Las infracciones que supongan el no respeto al ceda el paso o la utilización de una licencia de conducir distinta a la autorizada, descontarían cuatro puntos.
4. Las infracciones vinculadas al uso del teléfono celular mientras se conduce o la no utilización del cinturón de seguridad descontarían tres puntos.
5. Las infracciones por el no uso de luces en carretera y la detención de un vehículo en lugares no autorizados para ello descontarían dos puntos.

Propuesta

Por lo expuesto y considerando que el presente trabajo busca mejorar las condiciones de seguridad vial de los trabajadores del transporte y especialmente de los conductores de buses interurbanos y de camiones, se propone:

- a) Establecer un sistema de licencias de conducir con puntajes que genere incentivos para aquellos conductores que por largos periodos de tiempo no incurrir en infracciones en el tránsito.
- b) Considerando la garantía constitucional del derecho al trabajo, se propone distinguir en el sistema de licencia de conducir con puntaje entre los conductores no profesionales y los conductores profesionales (que desarrollan labores remuneradas de conducción). Esta distinción se traducirá tanto en el número de puntos asignados a la licencia de conducir a uno y otro, debiéndose asignar una mayor cantidad de puntos a aquellos conductores profesionales. Del mismo modo, se deberá distinguir entre los periodos de suspensión derivados de la pérdida de puntos por las infracciones cometidas, es decir, cuando se llega por primera vez a cero punto la suspensión para el conductor no profesional será de seis meses, mientras que para el conductor profesional este período deberá ser inferior, por ejemplo, de tres o cuatro meses, como ocurre en la reglamentación española.

Bibliografía

Basili, M. & Nicita, A. (2006). *Deterrence and copliance in a demeriti point system*. Siena, Italia: Università degli Studi de Siena, Dipartimento de Economia Politica.

Bermúdez, J. (2008). "Lesionología del trauma por hechos del tránsito". *Vías Humanas*, 112-142. Perú: Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú.

Bos, J. M. J. & Wouters P. I. J. (2000). "Traffic accident reduction by monitoring driver behavior with in-car data recorders". *Accident Analysis & Prevention*, Volumen 32, 643-650.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). Edición número 285 – número 05/2010 sobre la seguridad vial y su relación con el transporte de carga por carretera. *Documento de la división de recursos naturales e infraestructura*, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). *Traffic Fatalities and Economic Growth*. Kopits and Cropper, World Bank and Latin America and the Caribbean: Population ageing 1950-2050. Washington, United States.

Comisión Europea (2002). *Libro blanco. La política europea de transportes de cara al 2010*. Luxemburgo: oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.

Dirección General de Tráfico de España [DGT] (2009). Presentación. *VIII Encuentro Iberoamericano de Responsables de Tránsito*. Santiago de Chile: DGT.

Elder R., Shults R., Sleet D., Nichols J., Thompson R. & Rajab W. (2004). Task Force on Community Preventive Services. Effectiveness of Mass Media Campaign for Reducing Drinking and Driving and Alcohol-Involved Crashes. A Systematic Review. *American Journal of Preventive Medicine*, 27.

Elliot B. (1993). *Road Safety Mass Media Campaigns. A Meta Analysis Federal Office of Road Safety*, Canberra.

Elvik R., Mysen, A. B. & Vaa T. (1997). *Norwegian handbook of road safety*. Tercera Edición. Oslo: Institute of Transport Economics.

European Transport Safety Council (2001). *The role of driver fatigue in commercial road transport crashes*. Bruselas: European Transport Safety Council. Recuperada el 9.12.2011 en <http://www.etsc.eu/oldsite/drivfatigue.pdf>

Grosmann, D. & García, C. (1999). "Effectiveness of health promotion programs to increase motor vehicle occupant restraint use among young children". *American Journal of Preventive Medicine*, 16.

Haque, M. O. (1990). "Evaluation of the demerit points system in deterring traffic offenses". *Evaluation Review* 14, 22-41.

Hatakka, M., Keskinen, E., Gregersen, N. P., Glad, A. & Hernetkoski, K. (2002). "From control of the vehicle to personal self-control: broadening the perspectives to driver education". *Transportation Research Part F Traffic Psychology and Behaviour*, Volumen 5, 201-215.
Istituto nazionale di statistica (2005). *Statistiche degli incidenti stradali. Anni 2003-2004*. Rome.

Lenehan B., Street, J., Barry, K. & Mullan G. (2005). "Immediate impact of penalty points legislation on acute hospital trauma service", *Injury*, 36, 912-916.

Montoro, L., Roca, J. & Tortosa, F. (2008). "Influencia del permiso de conducción por puntos en el comportamiento del volante. Percepción de los conductores". *Psicothema*, Vol. 20, Nr. 4, 652-658.

Organización Mundial de la Salud (2004). *Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el Tránsito*. Genova: OMS.

Organización Mundial de la Salud (1976). *Road Traffic Accidents. Epidemiology, control and prevention*. Genova: OMS.

Tabasso, C. (1995). *Fundamentos del Tránsito. Jurídicos, técnicos, accidentológicos*. Tomo I. Buenos Aires: Julio César Faira.

Zaal, D. (1994). *Traffic law enforcement: A review of the literature*. Report 53. Clayton, Victoria, Australia: Monash University Accident Research Center.

Zambon, F., Fedeli, U., Milan, G., Brocco, S., Marchesan, M., Cinquetti S. & Spolaore, P. (2008). "Sustainability of the effects of the demerit points system on seat belt use: a region-wide before-and-after observational study in Italy". *Accident Analysis & Prevention*, 40, 231-237.