



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

► Nuevo sistema de licencias de conducir con puntaje

por Pedro Gazmuri

Análisis del Proyecto de Ley que modifica la Ley 18.290 de Tránsito, con el objetivo de establecer un nuevo sistema de licencias de conducir con puntaje.

Boletín 3376-15

Pedro Gazmuri: Profesor Escuela de Ingeniería UC

septiembre 09 > nº 2

Se encuentra en trámite en el Congreso una iniciativa que modifica la actual Ley de Tránsito, y establece un nuevo sistema de licencias de conducir con puntaje. Este tipo de sistemas ha sido implementado en diversos países desarrollados con resultados positivos, aunque variables, en cuanto su impacto en la reducción del número de accidentes y de muertes.

En este documento se sintetizan los principales aspectos de la propuesta, se plantean algunas observaciones respecto a la misma, y se comentan los elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta para una implementación efectiva del proyecto. También se hacen algunas estimaciones cuantitativas del impacto que esta ley puede tener en la reducción del número de muertos por accidentes de tránsito.

Principales aspectos de la propuesta

El proyecto apunta a generar buenos hábitos de conducción en las personas en posesión de una licencia, a través de un sistema de sanciones a infracciones de tránsito, complementado con premios por un comportamiento responsable sostenido en el tiempo. El proyecto contempla la asignación de 12 puntos a todas las licencias de conducir, los que se van perdiendo progresivamente si se cometen ciertas infracciones. Si como consecuencia de lo anterior, el conductor llega a tener 0 puntos, pierde su licencia por un plazo de 6 meses. Para recuperar su licencia, debe asistir y aprobar un curso de educación y seguridad de tránsito, impartido por los organismos que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones autorice, después de lo cual se le asignarán 8 puntos a su licencia.

Si en una segunda oportunidad, dentro de un periodo de 3 años, se vuelve a perder la totalidad de los puntos, el conductor verá cancelada su licencia, y no podrá obtener una nueva sino después de un año, debiendo para ello someterse a exámenes psicológicos y psicomotores desarrollados por especialistas. Si los resultados de los exámenes son favorables, podría obtener una nueva licencia y se le asignarán 8 puntos.

En relación a los incentivos por buena conducta, se establece que si durante dos años, el conductor no registra infracciones de tránsito, se le asignarán los puntos que le falten para completar 12 puntos.

El proyecto establece reducciones de 6, 4, 3 y 2 puntos, cada una asociada a infracciones específicas, siendo el primer grupo las que hacen referencia a conductas consideradas más graves y el último a las más leves.

Se aplica una reducción de 6 puntos en 5 casos: conducir bajo la influencia del alcohol (o bajo la influencia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas) o en estado de ebriedad, la negativa a someterse a los exámenes para determinar el grado de alcohol o la presencia de estupefacientes, y exceder el límite máximo de velocidad en 40 Km/hora o más.

Para la reducción de 4 puntos se establecen 9 casos; por ejemplo, no detenerse ante la señal de un disco PARE, no respetar la luz roja en un semáforo, no respetar el derecho preferente de paso de un peatón o de otro conductor; exceder el límite máximo de velocidad en una cantidad igual o superior a 30 Km/hora e inferior a 40 Km/hora.

Para la reducción de 3 puntos se establecen 7 casos; por ejemplo, el no uso de casco protector en el caso de motocicletas y vehículos similares; el no uso del cinturón de seguridad; exceder el límite máximo de velocidad en una cantidad igual o superior a 20 Km/hora e inferior a 30 Km/hora.

Para el caso de 2 puntos de reducción se establecen 5 casos; el más relevante en mi opinión tiene que ver con exceder el límite máximo de velocidad en una cantidad entre 10 y 20 Km/hora.

De este modo el proyecto establece un total de 26 casos o situaciones de infracción que tienen como consecuencia una pérdida de puntos en la licencia. Es importante mencionar que este nuevo sistema de licencias con puntaje no reemplaza a los procesos penales asociados a multas o cancelaciones de licencia, según lo estipulado en la actual Ley de Tránsito.

Observaciones a la propuesta

La lógica de un sistema de licencias con puntaje se basa en que las pérdidas de puntos estén asociadas a las infracciones que tienen mayor incidencia en la ocurrencia de accidentes, especialmente en los casos de muertes o lesionados graves. Si bien el proyecto propuesto no hace un análisis riguroso de esta relación causa-efecto, sí recoge las 3 causas más relevantes, que dicen relación con el comportamiento del conductor, como son el exceso de velocidad, el consumo del alcohol y el no uso del cinturón de seguridad.

Sin embargo, hay un conjunto de reducciones de puntaje propuestas que no guardan esta relación de causa-efecto. Además, hay algunas que se refieren a conductas difícilmente fiscalizables, lo cual hace que pierdan sentido en un proyecto como éste.

Algunos ejemplos son los siguientes:

- infringir las disposiciones sobre adelantamiento de otro vehículo o sobre la conducción marcha atrás (pérdida de 4 puntos)
- infringir la norma sobre la distancia del vehículo respecto al que lo antecede (pérdida de 3 puntos)
- infringir las normas sobre detención de vehículos (2 puntos)

Adicionalmente hay al menos 2 normas con redacción ambigua, ambas referidas al consumo del alcohol. En la lista de conductas con demérito de 6 puntos, se establece la conducción bajo la influencia del alcohol, pero no establece el límite máximo permitido. En la lista de 3 puntos de demérito, se establece la conducción bajo la influencia del alcohol en una dosificación igual o inferior a 0,5 gramos por mil. La ley actual define conducción en estado de ebriedad cuando la dosificación es igual o superior a 1 gramo por mil, y establece la conducción bajo la influencia del alcohol cuando ésta es superior a 0.5 e inferior a 1.

Considero que este proyecto de licencias con puntaje debería definir un solo límite para el nivel de alcohol, y cualquier dosificación igual o superior a ella debería ser drásticamente sancionada, con un demérito de 6 puntos.

Existen dos infracciones que deberían tener un demérito de puntos mayor al propuesto. La primera tiene que ver con la no detención frente a un disco PARE, con 4 puntos de demérito. Aunque no se dispone de información estadística de su impacto en los accidentes, es evidente que es una infracción altamente riesgosa, y que se da con cierta frecuencia. En particular, es preocupante la conducta de muchos choferes de buses del Transantiago, sistema que por una parte significó un gran avance en la prevención de accidentes porque terminó con los incentivos perversos debido al sistema de pago a los choferes, pero por otra, arrastra malas prácticas anteriores, como es la de efectuar el cruce de una avenida cuando el semáforo ya está en Rojo. Por todo esto, se sugiere subir a 6 los puntos de demérito en este caso. El segundo caso tiene que ver con el no uso del cinturón de seguridad; aunque no existen mediciones objetivas sobre su uso actual, se sabe que éste es muy inferior a los estándares internacionales. Existe además evidencia empírica que el cinturón de seguridad salva vidas. Por ello es aconsejable subir de 3 a 4 los puntos de demérito en este caso.

Otra redacción que puede prestarse a interpretaciones es la normativa para recuperar puntos, que establece que el conductor debe pasar dos años sin registrar infracciones de tránsito; no queda claro si se refiere a infracciones en general, o a aquellas establecidas en el proyecto

que generan puntos de demérito (las primeras son muchas más que las segundas). En todo caso, por un tema de consistencia con la lógica educativa del proyecto, parece más razonable que sea respecto a infracciones que generan pérdida de puntajes. Los artículos 114 al 164 de la Ley de Tránsito establecen todas las posibles infracciones en que puede incurrir un conductor, sumando más de 200.

Existe un aspecto de la normativa en la que se debería ser más exigente. Cuando un conductor por segunda vez pierde todos sus puntos, se establece que se le cancela la licencia, y para obtenerla de nuevo, debe asistir a cursos de educación y seguridad de tránsito o someterse a exámenes psicológicos. En mi opinión, en este caso la cancelación de la licencia debería ser definitiva.

Por otra parte, el principal propósito de esta iniciativa es generar conductas responsables en los conductores, y ello requiere que el número de infracciones consideradas sea más bien reducido, y fácilmente memorizable por el conductor. En este sentido, 26 infracciones puede ser un número excesivo.

Finalmente, considero que el esquema de asignación de puntos de demérito a las infracciones debería ser dinámico en el tiempo, ya que las causas más gravitantes en los accidentes pueden ir cambiando. De hecho, un deber ineludible del Estado en el diseño de una efectiva estrategia de prevención, es desarrollar un gran esfuerzo de medición y levantamiento de información que permita establecer las causas más gravitantes en los accidentes. Debido a que este tipo de información no está disponible hoy, es posible que ya existan errores en la propuesta actual sobre la asignación de puntos de demérito. Por ello se sugiere que el esquema específico de demérito sea objeto de un reglamento complementario a la ley, de modo que cuando haya que introducir una modificación, no sea necesario modificar la ley.

Aspectos fundamentales para una implementación efectiva

Toda la lógica del sistema de licencias con puntaje descansa sobre una capacidad efectiva de fiscalización de las conductas consideradas riesgosas y que llevan acompañadas puntos de demérito. Actualmente, la capacidad fiscalizadora de Carabineros de Chile y de las demás instituciones asociadas es muy escasa. En este sentido, resulta clave una estrategia eficiente de control del exceso de velocidad, del consumo del alcohol y del no uso del cinturón de seguridad, por mencionar las principales. Para eso, Carabineros de Chile deberá contar con más recursos y más apoyo en su labor fiscalizadora. En cualquier caso, los recursos disponibles serán siempre limitados, y en este escenario, desarrollar esquemas eficientes de fiscalización es un problema de toma de decisiones de alta sofisticación. Por ello, el diseño de estos esquemas debería ser apoyado por instrumental de modelamiento matemático que ha resultado ser muy exitoso en otros ámbitos de decisiones complejas. Carabineros de Chile debería obtener apoyo en este proceso de centros especializados de investigación.

En relación al control de la velocidad, actualmente se hace en forma manual por Carabineros con las pistolas de medición de velocidad. Este es un esquema muy caro y poco eficiente, por lo cual se debería contemplar el uso de tecnologías modernas de fiscalización automática, como es el caso de los foto-radares, que además han demostrado, en la evidencia internacional, ser extremadamente eficientes en generar cambios de conducta y las consecuentes reducciones en el número de muertos por accidentes. Se estima que esta

tecnología, correctamente implementada, por sí sola salvaría aproximadamente 400 muertos cada año (y miles de lesionados de diversa severidad). Esto obliga a hacer un cambio en el proyecto propuesto, en cuanto que puedan aplicarse puntos de demérito al titular del vehículo, si es que no es él mismo que lo conducía al momento de la infracción. Esto es de toda lógica, ya que los dueños de los vehículos deben hacerse responsables respecto a quiénes les facilitan sus automóviles. En países como Francia, el sistema de licencias con puntaje opera de este modo.

Por otra parte, si uno analiza la Ley de Tránsito actualmente vigente, puede concluir que las sanciones por conductas irresponsables en la conducción no son menores. Por ejemplo, una persona que por conducir bajo el efecto del alcohol causara lesiones menos graves sobre un tercero, se le aplica una multa de 4 a 10 unidades tributarias mensuales o prisión en su grado mínimo y la suspensión de la licencia entre 2 a 4 meses. Por lo tanto, existe la impresión que los Jueces de Policía Local no actúan siempre con la debida firmeza que les exige la ley frente a estas infracciones. En el nuevo proyecto de licencias con puntaje, serán estos mismos Jueces los encargados de imponer a los infractores los puntajes de demérito que corresponden. Por lo tanto, se requiere por parte de ellos una actitud firme y comprometida con este nuevo esquema de sanciones.

Adicionalmente se requiere montar un sistema de información de gestión, que hoy no existe, para desarrollar un seguimiento permanente y acucioso respecto a cómo estará operando cada etapa de este nuevo proyecto: cuántas infracciones y de qué tipo han sido cursadas, cuáles han sido los dictámenes de los jueces, si ha habido un registro acucioso de los puntos de demérito en el registro nacional de la hoja del conductor, etc. Además, se deberá desarrollar una aplicación web al que cada conductor pueda acceder para informarse en cualquier momento de cuántos puntos dispone.

Finalmente, se requiere de un gran esfuerzo nacional, previo a su puesta en marcha, de sensibilización, información y capacitación, orientado a la población en general y a los conductores en particular, para que la sociedad entienda e internalice la lógica y los alcances de este nuevo proyecto.

Estimaciones cuantitativas del impacto que este nuevo sistema puede tener en la reducción del número de accidentes y muertos

Los sistemas de licencias con puntaje son de implementación relativamente reciente en el ámbito internacional, por lo que resulta difícil hacer predicciones numéricas en relación a su impacto. Además, algunas de las informaciones disponibles se refieren a países con situaciones de base distintas entre sí, y distintas a su vez de la situación chilena. Por otra parte, en las cifras se confunden los efectos de la mayor fiscalización sobre los conductores, del sistema en sí de licencias con puntaje.

En un estudio elaborado por el Grupo de Prevención de Accidentes de Tránsito de la Escuela de Ingeniería de la PUC el año 2006, se propusieron 10 medidas con un impacto global de a lo menos 30% en la reducción de muertos por accidentes. Algunas de las medidas propuestas dicen relación con el comportamiento de los conductores, y están recogidas en las sanciones con puntos de demérito en el proyecto. Según ese estudio, una fiscalización eficiente de la

velocidad (con el uso de foto-radares), del consumo del alcohol, y del uso del cinturón de seguridad, podría generar hasta un 20% de disminución en las muertes.

Por otra parte, un estudio publicado en el Handbook of Road Safety Measures (Rune Elvik, Truls Vaa, 2004) indica que el impacto de un sistema de licencias con puntaje, por sí mismo (es decir, sin intensificar la fiscalización existente antes de la puesta en marcha del sistema), es del orden de 5%. Por lo tanto, sobre la base de la información disponible, se puede estimar que el sistema de licencias con puntaje debería tener un efecto de disminución del número de muertos por accidentes de 5%, pero este porcentaje puede crecer en forma sustancial (hasta una cifra del orden de 30%) si se hace un esfuerzo sustantivo para una mayor fiscalización de las conductas de riesgo de los conductores.

Finalmente, es importante remarcar la idea que el país podría también avanzar en forma significativa en la prevención de accidentes sin necesidad de implementar un sistema de licencias con puntaje, implementando medidas de prevención como las incluidas en el estudio mencionado, con un impacto global de al menos 38% en la reducción de muertos por accidentes, que incorporan además de las ya indicadas, el uso de material reflectante en escolares y ciclistas, medidas de segregación peatonal (que permitan proteger a los peatones del tráfico vehicular), y el tratamiento de riesgos laterales en vías de alta velocidad, entre otras.

Principales contenidos del Proyecto de Ley

- Este Proyecto de Ley tiene como objetivo reducir el número de accidentes de tránsito y las consecuencias derivadas de éstos, y producir un cambio en los hábitos de los conductores.
- El Proyecto contempla la asignación de 12 puntos iniciales, los cuales se perderán a medida que el conductor cometa infracciones de tránsito.
- Infracciones que restan 6 puntos: conducir en estado de ebriedad, conducir bajo la influencia del alcohol, conducir bajo la influencia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, negarse a ser sometido a las pruebas o exámenes para determinar el grado de alcohol o la presencia de estupefacientes, exceder el límite máximo de velocidad en 40 Km/hr o más.
- Infracciones que restan 4 puntos: conducir en contra el sentido del tránsito, conducir con una licencia distinta a la que corresponda, no respetar la preferencia de un paso peatonal o de otro conductor, no detenerse ante la señal de “PARE”, no detenerse ante una luz roja, adelantamiento indebido, conducir marcha atrás infringiendo la ley, desobedecer las órdenes de carabineros o inspector fiscal, exceder el límite máximo de velocidad entre 30 y 40 Km/hr.
- Infracciones que restan 3 puntos: no respetar la distancia, el uso de teléfono celular sin “manos libres”, no usar casco y demás elementos de seguridad al conducir motocicletas o vehículos similares, no respetar la prohibición de virar en “U”, no usar el cinturón de seguridad, conducir con consumo de alcohol menor o igual a 0,5 gramos por mil en la sangre, exceder la velocidad máxima entre 20 y 30 Km/hr.
- Las infracciones que restan 2 puntos son: usar cualquier elemento para evadir fiscalización, conducir sin luces cuando se exige, conducir usando indebidamente las luces, detención indebida, exceder el límite máximo de velocidad entre 10 y 20 Km/hr.
- El Proyecto también presenta un sistema de incentivos al cambio de conductas a través del cual se asigna los puntos faltantes para completar los 12 iniciales a aquellos conductores que hayan perdido puntos con anterioridad y que durante 2 años no presenten infracciones de tránsito.