

MEJORAMIENTO SISTEMA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE CONDUCIR

Autor: Marcela Lobo B., mlobo@mtt.cl

CONASET, Nueva York 9, piso 10, Santiago

Resumen:

Nuestro sistema de otorgamiento de licencias de conducir no contribuye a la seguridad de tránsito, ya que no constituye un filtro para quienes realmente no están capacitados para conducir de manera segura, o quienes no reúnen los conocimientos teóricos ni habilidades y destrezas para poder desempeñarse como conductores. De hecho, a nivel nacional, la tasa de denegación de licencias, considerando tanto renovaciones como las que se otorgan por primera vez, es sólo del orden de un 2%.

Atendiendo a lo anterior, Conaset se ha propuesto introducir mejoras al sistema, las que se enmarcan en tres dimensiones: la evaluación de aptitud físico-síquica de los conductores, la evaluación de conocimientos teóricos y la evaluación práctica de conducción.

Respecto de la evaluación médica, se plantea aprovechar las capacidades del Sistema de Salud, y requerir a los conductores no profesionales un Examen de Medicina Preventiva, en tanto que para los profesionales, se plantea una batería de exámenes más específicos; para la evaluación de conocimientos teóricos, se ha planteado la implantación de un examen on line, que sea administrado por el Ministerio de Transportes, y respecto de la evaluación práctica, se plantea su externalización, de manera que ella pueda ser efectuada por personal profesional especialmente capacitado para ello, y alternativamente, implantar un sistema de certificación para los funcionarios municipales a cargo de dichos exámenes. Todo lo anterior, manteniendo el otorgamiento del documento en manos de los municipios, no afectando en consecuencia los ingresos municipales.

Palabras clave: conductores, seguridad de tránsito, licencias.

MEJORAMIENTO SISTEMA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE CONDUCIR

Cómo se otorgan las licencias de conductor hoy en Chile.-

De acuerdo con la Ley de Tránsito, las licencias de conducir son otorgadas por los municipios que cuentan con autorización del Ministerio de Transportes para ello. Para obtener tal autorización deben cumplir con las exigencias de personal, instalaciones y equipamiento que un reglamento del mismo ministerio establece. De la misma manera, las licencias pueden otorgarse en la medida que los postulantes a éstas acrediten cumplir con los requisitos tanto generales como específicos que la Ley de Tránsito y los reglamentos estipulan.

Es así como en el caso de postulantes, por ejemplo, a licencia clase B (esto es, la que permite conducir vehículos de tres ó más ruedas para el transporte particular de personas, con capacidad de hasta nueve asientos, excluido el conductor, o de carga cuyo peso bruto vehicular sea de hasta 3.500 kilogramos), se establecen, entre otros, los siguientes requisitos generales¹:

- Acreditar idoneidad moral, física y psíquica, y
- Acreditar conocimientos teóricos y prácticos de conducción, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen al tránsito público.

El Decreto Supremo N° 170/85 del Ministerio de Transportes reglamenta las evaluaciones a que deben someterse los conductores, fijando los estándares mínimos de aprobación. De esta manera, los postulantes a licencia y quienes deben renovarlas, deben ser evaluados por un médico del municipio que constate sus condiciones de salud y aptitudes físicas. Para ello, el facultativo se apoya en los resultados de un examen sicotécnico –medición instrumental de la capacidad visual y auditiva, y tiempos de reacción y coordinación motriz -, y en una entrevista que sostiene con el interesado. Asimismo, los postulantes deben rendir una prueba escrita de 35 preguntas con alternativas, las que son extraídas de un cuestionario base (de 280 preguntas) que es de público conocimiento. Este examen de conocimientos teóricos se aprueba con un mínimo de 28 respuestas correctas. Finalmente, los postulantes deben rendir un examen práctico, conduciendo el mismo tipo de vehículo a cuya conducción optan y en el que son acompañados por un examinador municipal que controla las maniobras y conductas ante diversas situaciones que la misma norma señala. En general, las exigencias para estos examinadores son mínimas, bastando el hecho de ser titulares de una licencia profesional, ser egresado de Enseñanza Media y haber efectuado una capacitación en materia de tránsito de a lo menos 30 horas.

Actualmente, existen en el país alrededor de 250 municipios autorizados para otorgar licencias de conducir, estimándose que al año se incorporan al universo de conductores de automóviles y motocicletas alrededor de 300.000 personas. Contabilizando todas las clases de licencias y que éstas deben ser controladas en general cada 6 años, el total de licencias otorgadas anualmente por los municipios alcanza aproximadamente a un millón.

En la práctica, todo lo anterior se traduce en un bajísimo porcentaje de denegaciones de licencias, siendo éste del orden de un 2% considerando tanto primeras licencias como

¹ Si bien a modo de ejemplo se han detallado las exigencias para postulantes a licencia clase B, estas son idénticas tratándose de postulantes a licencias que permiten conducir motocicletas, y similares a las de conductores profesionales, con la diferencia de que estos últimos acreditan sus conocimientos teóricos y prácticos con un certificado de una escuela de conductores profesionales.

renovaciones. Tratándose de primeras licencias, tal porcentaje asciende a aproximadamente un 6%, atribuyéndose alrededor de un 5% al examen teórico y un 1% a la evaluación práctica, cifras muy por debajo de lo que se registra en países con buenos estándares de seguridad de tránsito. A modo ilustrativo, la siguiente tabla muestra tasas de aprobación en algunos países desarrollados.

TASAS DE APROBACIÓN EXAMEN PRÁCTICO

PAÍS	TASA APROBACIÓN
Australia	66%
Canadá	70%
Dinamarca	70%
Francia	50%
Finlandia	76%
Japón	44%
Holanda	40%
Noruega	83%
Suecia	70%
Suiza	60 – 70%

Complementando las estadísticas nacionales sobre la materia, según información correspondiente al año 2008, sobre la base de lo informado por 144 municipios, en 40 de ellos no se rechazó licencia alguna.

A la luz de lo expuesto, queda de manifiesto que en Chile la obtención de licencia de conductor es un mero trámite, no constituyendo el sistema imperante un filtro de quienes no reúnen las condiciones necesarias para poder desempeñarse de manera segura como conductores.

A lo anterior debe agregarse, que en el otorgamiento de licencias existe un incentivo perverso, ya que para algunos municipios constituye una importante fuente de ingresos. Una mayor rigurosidad por parte de ellos se traduce en una disminución de la demanda que atienden, concurriendo los postulantes a otro donde existan mayores facilidades y, en definitiva, dejando de percibir el municipio los correspondientes ingresos.

Modificaciones propuestas

Con el propósito de avanzar hacia un sistema de evaluación de conductores que permita discriminar con eficacia a los que no reúnen las habilidades, condiciones físicas y conocimientos requeridos para una conducción segura, se ha planteado introducir modificaciones en los 3 ámbitos en que los postulantes deben ser evaluados, a saber, su idoneidad física, sus conocimientos teóricos de conducción y sus conocimientos prácticos.

a) Evaluación físico-síquica.-

Como ya se señaló, la evaluación de la condición físico-síquica de un postulante a licencia y de los conductores en general, la realiza hoy el médico del municipio basado principalmente en una entrevista personal y en el resultado de los exámenes sicotécnicos, siendo el hecho que, en la gran mayoría de los casos, los conductores ocultan información que pueda incidir en una evaluación negativa, no contando el facultativo con antecedentes objetivos que le permita decidir fundadamente.

A fin de dotar al médico del municipio de información que le permita una mejor evaluación, se contempla establecer para todos los conductores no profesionales, la obligatoriedad de tener que presentar ante el municipio los resultados de un examen de medicina preventiva (EMP), examen que al formar parte del Régimen de Garantía Explícita en Salud – AUGE – resulta accesible para toda la población, y que permitirá la detección de patologías como la diabetes e hipertensión, ambas de alta prevalencia en el país y de incidencia en la seguridad de tránsito. Adicionalmente, el EMP también permite detectar problemas de alcoholismo.

La exigencia de este examen se aplicará, en principio, a quienes obtienen licencia por primera vez y a los adultos mayores.² Su exigencia para el resto será gradual conforme a la edad de los postulantes, hasta que sea aplicable a todo el universo de conductores no profesionales.

Tratándose de conductores profesionales, se les exigirá que presenten al municipio los resultados de una serie de exámenes realizados a su costa, los que a la fecha de redacción de este documento aún no están definidos por parte del Ministerio de Salud. En este caso, se tratará de exámenes más completos y más específicos, considerando la mayor responsabilidad que asiste a estos conductores y las mayores exigencias que, en general, deben afrontar al conducir.

Es del caso mencionar que la evaluación de las condiciones de salud debe ser realizada no sólo a quienes solicitan una licencia por primera vez, sino que en cada uno de los controles que cada 6 o 4 años – eventualmente menos tiempo si la licencia ha sido restringida – deben realizar todos los conductores en los municipios. Tratándose de conductores de edad avanzada, es la instancia para marginarlos del sistema cuando, a juicio del médico, no están en buenas condiciones físicas y/o síquicas, no existiendo una edad máxima legal para conducir, así como tampoco una edad a partir de la cual estos controles deban ser más frecuentes.

b) Evaluación de conocimientos teóricos de conducción y de la normativa de tránsito.-

El examen teórico para postulantes a licencias Clase B o C que actualmente se rinde en los municipios data del año 2000. Desde entonces no ha tenido modificación alguna, siendo

² Se podrán eximir de presentar este examen los postulantes a licencia especial clase F, esto es, la que permite la conducción de vehículos pertenecientes a instituciones como las FF.AA., Carabineros, Investigaciones, y otros, en la medida que presenten un certificado médico de su institución, que acredite su buen estado de salud.

hoy en día las 280 preguntas que pueden formar parte de él ampliamente conocidas. Así, las preguntas y sus respuestas suelen ser memorizadas antes de la presentación a rendir el examen, ya que los municipios, por reglamento, están obligados a mantener a disposición de los interesados ejemplares del cuestionario base. Adicionalmente, el cuestionario se encuentra a la venta en muchos kioscos y otros lugares céntricos de las ciudades.

Cuando se implementó dicho examen, el Ministerio de Transportes, a través de Conaset, puso a disposición de los municipios facsímiles conteniendo test preelaborados, en el entendido que más adelante los mismos municipios confeccionarían las pruebas. Sin embargo, en la práctica, una gran cantidad de municipios mantiene aún los mismos facsímiles, encontrándose éstos con sus alternativas marcadas. Por otra parte, también hay municipios en los que esta evaluación se lleva a cabo computacionalmente, sin embargo, en este caso, nada asegura que la selección de preguntas sea tal que se cubran todos los temas abordados en el cuestionario, ni que se repitan preguntas muy similares entre sí.

Considerando el uso masivo que hoy en día tiene internet, y que consultados los municipios que otorgan licencias todos cuentan con conexión a internet, se proyecta establecer un examen que permita evaluar efectivamente los conocimientos de quienes postulan a una licencia de conducir. Se trata de un examen on line, administrado por el Ministerio de Transportes, lo que permitirá la frecuente modificación de preguntas, eliminando a la vez la corrección manual del examen, así como las adulteraciones de los resultados de éstos que hoy pueden darse.

El software que al efecto se está elaborando cautelará también que un examen no pueda repetirse más allá de lo que el reglamento y la ley permiten, viéndose en consecuencia el municipio obligado a proceder a la denegación de la licencia si éste no es aprobado en los plazos preestablecidos. De igual manera, está previsto que el postulante disponga de un tiempo máximo de 30 ó 40 minutos para responder el examen.

El examen estará más orientado a la seguridad de tránsito, conteniendo preguntas sobre tópicos como el alcohol y las drogas, enfermedades y fármacos que inciden en la conducción, cómo comportarse ante un accidente de tránsito y los elementos de seguridad en el vehículo, entre otros, además de aquellas relacionadas con la normativa y señalización de tránsito.³

Por último, la implantación de este examen además de ser más riguroso garantizará efectivamente que se trata de examen único uniforme a nivel nacional, independiente de la comuna donde éste sea rendido.

³ Si bien la acreditación de conocimientos no garantiza conductas seguras al conducir, sí es necesario cautelar que los conductores tengan los conocimientos necesarios.

c) Evaluación práctica.-

Actualmente, la evaluación práctica que se efectúa en los municipios, en la mayoría de los casos, no constituye mucho más que una “vuelta a la manzana”. Si bien la normativa vigente establece detalladamente qué maniobras y conductas deben ser observadas durante el proceso de evaluación, la gran disparidad que presentan los distintos municipios, muchos de los cuales corresponden a pequeñas localidades con bajos flujos vehiculares y vías de jerarquía baja, unido a la falta de idoneidad técnica de los evaluadores – en muchos casos son los choferes de las alcaldías -, hacen imposible una evaluación rigurosa.

Con el propósito de implantar una evaluación profesionalizada y estricta, que efectivamente detecte a quienes no poseen un real dominio del vehículo, o bien, no demuestran conductas de respeto y consideración hacia los demás usuarios de las vías públicas y/u observancia de la normativa de tránsito, marginándolos del sistema, y teniendo en consideración el incentivo perverso que representa para los municipios el otorgamiento de licencias, se han planteado dos alternativas. Ambas serán motivo de un estudio que permita precisar las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

La primera alternativa considera la implantación de un examen realizado por profesionales dependientes del Ministerio de Transportes, externalización que no afectaría los ingresos municipales, ya que éstos continuarían siendo los encargados de otorgar las licencias.

Para implementar el sistema, se formarían profesionales capacitándolos especialmente en la realización de la evaluación, para lo cual está previsto contar con la colaboración de la Dirección General de Tráfico de España, la que formaría a un grupo inicial de monitores, quienes replicarían luego la capacitación a la cantidad de examinadores que sea necesaria. Éstos se distribuirán en alrededor de 30 sedes repartidas a nivel nacional, según estimaciones preliminares que el estudio deberá rectificar o validar.

Las sedes se ubicarían en ciudades cabeceras de región o provincia, lo que garantiza una evaluación que abarque vías de variadas jerarquías. Dado que los municipios autorizados para otorgar licencia son actualmente alrededor de 250, lo anterior significa que en muchos casos los postulantes, una vez que hayan rendido en el municipio satisfactoriamente su evaluación médica y de conocimientos teóricos, tendrían que desplazarse a una ciudad donde exista una sede de examinadores. Para ello, solicitarían hora previamente, ya sea por internet o telefónica o personalmente.

Una vez que un postulante rinda satisfactoriamente su examen, junto con entregársele un certificado de aprobación, el hecho sería informado por el Centro Evaluador directamente al municipio desde el cual hubiere sido derivado, para que proceda al otorgamiento de la licencia.

Sólo en casos extremos, esto es, tratándose de localidades que se encuentren muy alejadas se consultaría que personal examinador de una sede pueda concurrir a la municipalidad. Sin embargo, dado que en estos casos se trata de localidades pequeñas que no reúnen las condiciones para tomar un examen como el que se prevé para el resto del país, los postulantes que opten por no viajar al lugar donde se encuentra la sede podrían optar a una licencia restringida geográficamente, esto es, que sólo les permita conducir en la localidad o comuna donde la licencia se haya obtenido.

La segunda alternativa difiere significativamente de la anterior, toda vez que mantiene en el municipio la examinación práctica. Esta contempla que los funcionarios municipales encargados de la evaluación sean certificados y evaluados permanentemente. Para dicha certificación también sería necesario formar profesionales capacitados en la materia según estándares internacionales.

En ambas alternativas se contempla que en principio el sistema comience a operar sólo con postulantes a licencias Clase B o C, estando previsto que más adelante se incorporen también los conductores profesionales. Ello, atendido a que la evaluación obligatoria por parte de una entidad ajena a las Escuelas de conductores profesionales, quienes actualmente certifican los conocimientos teóricos y prácticos de los conductores profesionales, requiere necesariamente de una modificación a la Ley de Tránsito.

Para finalizar, es del caso señalar que el establecimiento de una mayor rigurosidad de los procesos de otorgamiento de licencias tendrá como efecto secundario una mayor concurrencia a escuelas de conductores, y a la vez, mejorará la competencia entre éstas sobre la base de la calidad de la enseñanza que impartan, haciendo innecesario introducir mayores regulaciones a éstas, así como el establecimiento obligatorio de pasar por ellas previo a postular a una licencia clase B o C.