

Gestión de la seguridad vial en los Decenios de Acción: meditando el caso de Costa Rica



Carlos Contreras-Montoya

Asociación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano (ALATPU).
Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, Costa Rica.
Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transportes, Brasil.

Recibido: 29.05.2024. Aceptado: 26.08.2024.

Resumen

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) de Costa Rica es una de las entidades con mayor grado de desconcentración administrativa. El MOPT y sus órganos desconcentrados en Consejos definen las políticas y acciones del sector. En este trabajo se analiza la situación del país como firmante de los Decenios de Acción para la Seguridad Vial propuestos por la ONU. Con el objetivo de mostrarlo como ejemplo y discutir su importancia como política de seguridad vial, se describe, analiza y contextualiza el caso de la agencia especializada denominada Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), creada en 1979. Se estudian los cambios operados en la definición institucional de la administración y la gestión del organismo. Se analiza cómo esos cambios y la práctica legal administrativa impactan el concepto de institución líder en seguridad vial y su enfoque sistémico, considerando tanto el concepto integral de la acción conjunta de la ingeniería, la fiscalización y la educación vial como los postulados del Primer Decenio en lo que respecta a la gestión, los cuales han quedado desdibujados en el Segundo Decenio. Finalmente, se discute la pertinencia del proyecto de ley n.º 23.114, por ser una propuesta contraria al concepto de gestión mediante la existencia de una agencia líder, y que concentraría las funciones analizadas en el MOPT. También se presenta el panorama estadístico actual y se hacen recomendaciones para la administración vial en general y para la consolidación real del Cosevi en sus componentes operativos y de gestión.

PALABRAS CLAVE: SEGURIDAD VIAL. GESTIÓN. DESCONCENTRACIÓN. DECENIOS DE ACCIÓN. COSEVI.

Road Safety Management in the Decades of Action: reflecting on the case of Costa Rica

Abstract

The Ministry of Public Works and Transportation (MOPT) of Costa Rica is one of the entities with the highest degree of administrative deconcentration. The MOPT and its deconcentrated agencies in Councils define the policies and actions of the sector. This paper analyzes the situation of the country as a signatory of the Decades of Action for Road Safety, proposed by the UN. In order to show as an example and discuss its importance as a road safety policy, the case of the specialized agency called Road Safety Council - Cosevi, created in 1979, is described, analyzed and contextualized. The changes in the institutional definition of the administration and management of the agency are

studied. It is analyzed how these changes and the administrative legal practice impact the concept of leading institution in road safety and its systemic approach, considering both the integral concept of the joint action of engineering, enforcement and road education, as well as the postulates of the First Decade in terms of management, which have been blurred in the Second Decade. Finally, the relevance of the law propose 23114 is discussed, as it is a proposal that goes against the concept of management through the existence of a leading agency, and that would concentrate the functions under analysis in the MOPT. It also shows the current statistical panorama and makes recommendations for road administration in general and for the actual consolidation of Cosevi in its operational and management components.

KEYWORDS: ROAD SAFETY. MANAGEMENT. DECONCENTRATION. DECADES OF ACTION. COSEVI.

Gestão da segurança viária nos Decênios de Ação: refletindo sobre o caso da Costa Rica

Resumo

O Ministério de Obras Públicas e Transportes (MOPT) da Costa Rica é uma das entidades com maior grau de desconcentração administrativa. O MOPT e seus órgãos desconcentrados em Conselhos definem as políticas e ações do setor. Neste trabalho, analisa-se a situação do país como signatário dos Decênios de Ação para a Segurança Viária propostos pela ONU. Com o objetivo de apresentá-lo como exemplo e discutir sua importância como política de segurança viária, descreve-se, analisa-se e contextualiza-se o caso da agência especializada denominada Conselho de Segurança Viária (Cosevi), criada em 1979. Estudam-se as mudanças ocorridas na definição institucional da administração e gestão do organismo. Analisa-se como essas mudanças e a prática legal administrativa impactam o conceito de instituição líder em segurança viária e seu enfoque sistêmico, considerando tanto o conceito integral da ação conjunta da engenharia, fiscalização e educação viária quanto os postulados do Primeiro Decênio no que diz respeito à gestão, os quais se tornaram difusos no Segundo Decênio. Finalmente, discute-se a pertinência do projeto de lei 23114, por ser uma proposta contrária ao conceito de gestão mediante a existência de uma agência líder, que concentraria as funções analisadas no MOPT. Também é apresentado o panorama estatístico atual e são feitas recomendações para a administração viária em geral e para a consolidação real do Cosevi em seus componentes operacionais e de gestão.

PALAVRAS-CHAVE: SEGURANÇA VIÁRIA. GERENCIAMENTO. DESCENTRALIZAÇÃO. DÉCADAS DE AÇÃO. COSEVI.

Contextualización y los decenios de acción

El Informe Mundial sobre Traumatismos Causados por el Tránsito (Peden *et al.*, 2004) es la principal referencia para la consolidación del Primer Decenio de Acción por la Seguridad Vial, por lo que es pertinente recordar sus recomendaciones originales:

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

Gestión de la seguridad vial en los...
CARLOS ALBERTO CONTRERAS MONTOYA

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

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

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

Lo anterior es relevante porque se pretende analizar y revisar la validez de los postulados orientadores del Primer Decenio en lo que respecta a la gestión, más específicamente en el caso de Costa Rica, donde existe un organismo coordinador desde 1979: el Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), el cual es un órgano de desconcentración máxima bajo los principios del derecho administrativo francés, cuya naturaleza y objetivos se discutirán más adelante.

Como se describirá, en el caso del Cosevi, su intención inicial era administrar el denominado fondo de seguridad vial, con el cual se financian proyectos concretos, y que en principio se creó como un consejo que no necesariamente ejercería rectoría bajo los moldes de una agencia líder.

A lo largo de sus 45 años de existencia, en su consolidación como institución pasó a realizar análisis más integrales de políticas, contemplando las de salud pública; pasó a encargarse de los planes nacionales de seguridad vial, involucrándose en su realización y seguimiento (Contreras, 2008), así como a administrar el fondo de seguridad vial ya mencionado.

El primer decenio

En marzo de 2010, la resolución A/64/255 de la Asamblea General de la ONU proclamó el período 2011–2020 como el Decenio de Acción para la Seguridad Vial. Los conceptos del informe de la OMS de 2004 y posteriores fueron debidamente integrados en las políticas propiciadas por el Plan Mundial para el Decenio 2011–2020, específicamente en el Pilar 1- Gestión de la Seguridad Vial, que señala en su Actividad 1: establecer un organismo coordinador (y mecanismos de coordinación) sobre seguridad vial que cuente con la participación de interlocutores de una variedad de sectores, mediante:

- » la designación de un organismo coordinador y el establecimiento de una secretaría conexas;
- » el fomento del establecimiento de grupos de coordinación;
- » la elaboración de programas de trabajo básicos.

Estos elementos han continuado presentes en las diversas estrategias seguidas en el mundo. Sin embargo, desde 1997, la estrategia de Visión Cero había sido adoptada en Suecia.

En mayo de 2011, el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011–2020 (WHO, 2010) enfatizó que los siniestros de tránsito representaban la 10.^a causa principal de defunción a nivel mundial. Trece años después, el informe sobre la situación mundial de noviembre de 2023 (WHO, 2023) los reporta como la 12.^a causa, aunque siguen siendo la primera para el rango de edad de 5 a 29 años, igual que en 2010.

A cinco años del inicio del primer decenio, el 25 de septiembre de 2015, en la Cumbre de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible, se aprobó el documento “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que incluyó los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La meta específica 3.6 orientaba a reducir en un 50% las muertes por siniestros de tránsito para 2020, y la meta 11.2 señalaba que, para 2030, se debía brindar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, mejorando la seguridad vial con especial atención a los usuarios vulnerables: mujeres, niños, personas con discapacidad y adultos mayores. La meta 3.6 no se alcanzó al término del primer decenio.

El segundo decenio

El 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución A/RES/74/299, Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo, aprobada por la Asamblea General de la ONU, se integró la Declaración de Estocolmo y se *proclamó el período 2021-2030 como Segundo Decenio de Acción para la Seguridad Vial, cuyo objetivo es reducir las muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en al menos un 50 % de 2021 a 2030*. Este objetivo se enmarca dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el enfoque de Sistema Seguro.

En el informe sobre la situación mundial de 2023 (WHO, 2023), se reporta que cada año mueren en las carreteras 1,19 millones de personas, lo que representa una reducción del 5% respecto a 2010. Durante ese período, una decena de países lograron reducir en al menos un 50% las muertes en carretera, y 85 naciones obtuvieron disminuciones de entre el 10% y el 49%. El informe destaca que algunas de las mayores reducciones se consiguieron cuando “se aplicó el enfoque de sistema seguro, que sitúa a las personas y la seguridad en el centro de los sistemas de movilidad”. Sin embargo, en 66 países aumentaron las muertes en carretera.

El informe también señala que el 12% de las defunciones por siniestros de tránsito ocurrieron en la Región de las Américas, más del doble del 5% registrado en Europa. Además, indica que el 90% de los fallecimientos se producen en países de ingresos medianos y bajos, y que el 53% de las víctimas mortales de siniestros de tránsito son usuarios vulnerables: peatones (23%), conductores de vehículos de dos y tres ruedas, como motocicletas (21%), y ciclistas (6%). Los ocupantes de automóviles y otros vehículos de cuatro ruedas representan el 30% del total.

Es relevante destacar que la Visión Cero sueca promueve los principios del sistema seguro, centrados en preservar al ser humano, caracterizado por su fragilidad y su tendencia a cometer errores al conducir. Estos principios son ampliamente utilizados bajo la denominación de Sistema Seguro en Australia y Nueva Zelanda, y de Seguridad Sostenible en los Países Bajos.

Entre las estrategias contempladas en esos enfoques, sobresale la importancia del diseño de infraestructuras que consideren carreteras “perdonadoras”, es decir, que reduzcan su peligrosidad ante errores eventuales de los conductores, como salidas laterales de la carretera o colisiones con objetos fijos, entre otros. Estas vías “perdonadoras” (*forgiving roadways*) o “autoexplicativas” (*self-explaining roads*) siguen conceptos modernos de diseño que inducen a la alerta y a la percepción del riesgo por

parte del usuario, y emplean lógicas de diseño, materiales, dispositivos y tecnologías para mitigar la severidad de los siniestros provocados tanto por las condiciones de las vías como por fallas de los vehículos o de los propios usuarios, con el fin de prevenir, en la medida de lo posible, estos incidentes.

La gestión de la seguridad vial en los decenios

El segundo plan mundial está dirigido a los principales responsables de la formulación de políticas y pretende servir de modelo para elaborar planes y objetivos nacionales y locales. Propone dar prioridad a un enfoque integrado de sistemas de seguridad y situar directamente la seguridad vial como un impulsor fundamental del desarrollo sostenible. Entre las medidas recomendadas se señalan: 1) el transporte multimodal y la planificación del territorio; 2) la infraestructura vial segura; 3) la seguridad del vehículo; 4) el uso seguro de la infraestructura de tránsito; y 5) la respuesta de emergencia tras las colisiones. En la parte de requisitos para la aplicación se mencionan el financiamiento, los marcos jurídicos, el control de la velocidad, el fomento de la capacidad, la perspectiva de género y la adaptación de tecnologías, además de un enfoque específico en los países de ingresos bajos y medios.

Si bien en la parte de responsabilidad compartida del plan se habla del papel del gobierno, de las instituciones académicas, de la sociedad civil y de los jóvenes, además del sector privado y los financiadores, nótese que, a diferencia del planteamiento anterior, el énfasis en la importancia de la existencia de una instancia concreta en la Gestión de la Seguridad Vial (Pilar 1) queda debilitado y diluido en ese enfoque y en las consecuentes propuestas, lo que no se considera estratégicamente adecuado a la luz de la evidencia específica que se desarrolla en este texto ni bajo el sentido común de la necesidad de una instancia concreta responsable de una política pública fundamental para la ciudadanía.

Cabe resaltar que, en el caso costarricense, la existencia de una agencia gubernamental bajo la figura de un órgano de desconcentración máxima, a lo largo de más de cuatro décadas, ha permitido organizar los objetivos, metas, propuestas y planes en el campo de la seguridad vial, además de garantizar el financiamiento a los proyectos realizados por los entes operativos vinculados directamente con la ingeniería de tránsito, la educación vial y la fiscalización del tránsito en carretera y en el ámbito urbano.

El caso de Costa Rica: Legal, institucional, datos y desafíos

Legislación y administración vial

En Costa Rica, el marco legal vinculado a la seguridad vial incluye diversas leyes, decretos, normas y reglamentos. A continuación, se listan algunas de las leyes relacionadas y se desarrollan los principales referentes a la administración vial y al tránsito terrestre:

Ley n.º 3503, Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, del 10 de mayo de 1965.

Ley n.º 6324, Ley de Administración Vial, del 24 de mayo de 1979.

Ley n.º 7593, Ley Reguladora de los Servicios Públicos, del 5 de setiembre de 1996.

Ley n.º 7331, Ley de Tránsito, del 22 de abril de 1993, modificada por la Ley n.º 8696 del 23 de diciembre de 2008.

Gestión de la seguridad vial en los...
CARLOS ALBERTO CONTRERAS MONTOYA

Ley n.º 7969, Ley Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, del 28 de enero de 2000, que crea el Consejo de Transporte Público.

Ley n.º 9078, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, del 26 de octubre de 2012.

Antes de detallar el caso específico de Costa Rica y, a manera de contexto, se muestra el Cuadro 1, de entidades encargadas de la seguridad vial según la experiencia en la Guía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en otras fuentes citadas.

Cuadro 1. Entidades existentes encargadas de la seguridad vial

País	Entidad	Referencia/Año	Características
Argentina	Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSEVI	Ley 26.363 de 2008	Organismo descentralizado del Ministerio del Interior, con personalidad propia, capacidad de actuación y autosuficiencia económica y financiera
Chile	La Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET)	Decreto Supremo 223 de 1993	Comisión asesora del Presidente de la República Ministerios: de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, Secretaría General de Gobierno, del Interior, de Vivienda y Urbanismo, de Educación, Secretaría General de la Presidencia, de Salud, de Justicia y Carabineros de Chile
Costa Rica	Consejo de seguridad Vial COSEVI	Ley 6324 de 1979 *	Órgano desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con personalidad jurídica propia e independencia en su funcionamiento administrativo
El Salvador	Comité Nacional de Seguridad Vial CONASEVI	Disposición Plan de Seguridad Vial (2004-2009) para 2005	Participación del Viceministerio de Transporte, Policía Nacional Civil, Ministerios de Salud, de Educación y de Seguridad con el apoyo de la OPS-OMS. A finales de 2007 se incorporó la empresa privada, no cuenta con personería jurídica ni fondos propios.**
Jamaica	National Road Safety Council	Ley parlamentaria de 1993	Organización sin fines de lucro constituida por grupos de sector público y privado, para facilitar una política Nacional de Seguridad Vial
México	Centro Nacional para la Prevención de Siniestros (CENAPRA)	Reglamento de Secretaría de Salud en 2001, en 2008 se le da estructura orgánica ***	Unidad administrativa de la Secretaría de Salud responsable de la política nacional de prevención de lesiones por siniestros. Con recursos propios. Su misión es gestionar la implementación y evaluar políticas y estrategias en materia de prevención de accidentales, atenuación y atención de lesiones, en el nivel estatal, municipal y regional***
Perú	Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV),	Decreto Supremo 010-96-MTC de 1996	Ente rector encargado de promover y coordinar las acciones de seguridad vial, representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Director General de Circulación Terrestre, y un representante del Ministerio del Interior, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud.

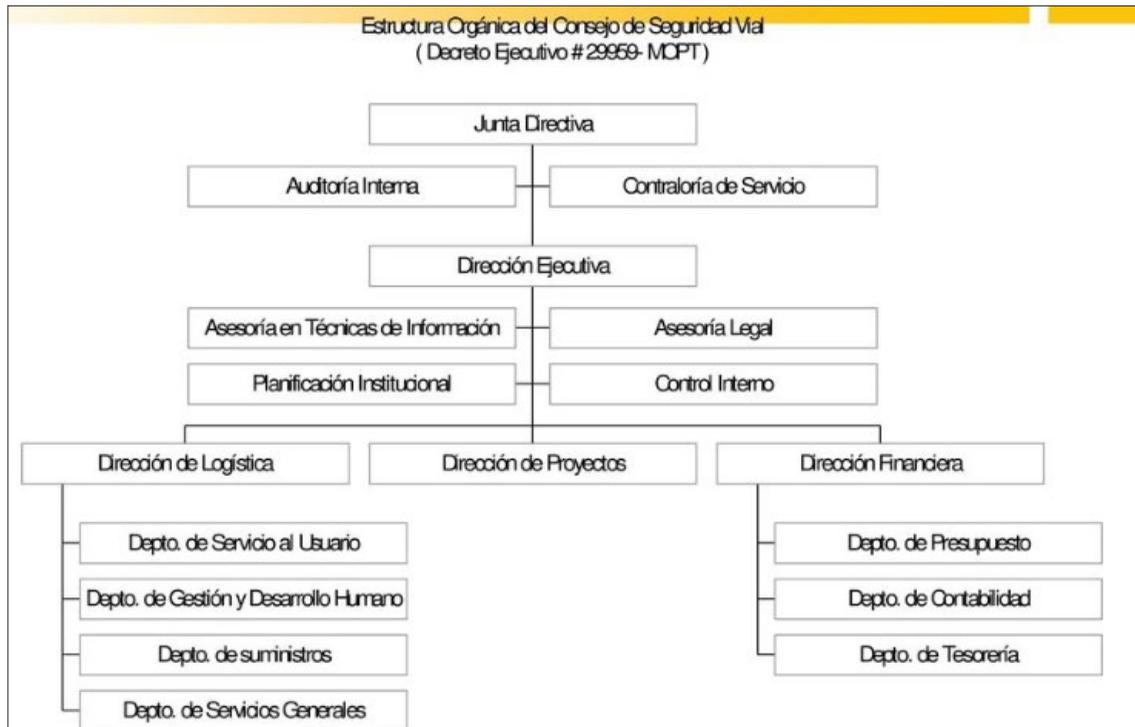
Fuentes: elaboración propia a partir de Guía BID de preparación de proyectos en seguridad vial.

* La creación de COSEVI data de ese año y no del 2001 como aparece reportado en la fuente.

** Manual Centroamericano de Seguridad Vial, SIECA, 2009.

***Manual de organización específico CENAPRA, Secretaría de Salud, México, diciembre 2010.

Además se muestra el organigrama actual del Cosevi según su Ley de creación y las modificaciones que se le han practicado.



La Ley de Administración Vial n.º 6324, de 1979

Estableció que en ella se regulará lo concerniente al tránsito de personas, vehículos y bienes en la red de caminos públicos, así como todos los aspectos de seguridad vial y de la contaminación ambiental causada por los vehículos automotores. Su ejecución corresponderá al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). En su capítulo II, artículo 4.º, estableció la creación del Consejo de Seguridad Vial (Cosevi), adscrito al MOPT, con independencia en su funcionamiento administrativo y personalidad jurídica propia, para administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar las sumas necesarias a los programas y proyectos de seguridad vial.

En cuanto al Fondo de Seguridad Vial, esta ley, en su artículo 10, estableció que el Consejo contará con los siguientes recursos:

- a) Las sumas que se le asignen en los presupuestos ordinarios de la República.
- b) ... Con la salvedad de lo indicado en este artículo para los propietarios de vehículo automotor particular obligados al pago del seguro obligatorio automotor ... Para el año 2014 y, a partir de ese año, será reajustado por el Poder Ejecutivo mediante decreto en cada período fiscal, de conformidad con el índice de precios al consumidor (IPC) emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Este debe ser comunicado a las entidades aseguradoras al menos con quince días hábiles antes de la fecha de inicio del período de cobro, para que se realicen los ajustes administrativos y técnicos necesarios para la recaudación de este rubro. (Así reformado el inciso b) anterior por el artículo único de la ley n.º 9112 del 19 de diciembre de 2012).
- c) Los ingresos provenientes de las multas por infracciones de tránsito establecidas en la ley.

- d) Las donaciones que reciba, tanto de los entes descentralizados del Estado, a los cuales se les autoriza para hacerlas, como de personas físicas o jurídicas del sector privado.
- e) Los ingresos originados en los distintos servicios que prestan las direcciones de Educación Vial, Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y el propio Cosevi.
- f) Los aportes complementarios que acuerde el Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad, con el fin de apoyar programas para mejorar la seguridad vial.
- g) Los recursos generados de conformidad con el capítulo sobre financiamiento de la Ley de Movilidad y Seguridad Ciclista, los cuales serán utilizados exclusivamente para el cumplimiento de dicha ley, excepto el inciso b) del artículo 5 de la Ley n.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, del 4 de julio de 2001.

Cabe aclarar que en Costa Rica la influencia en estos temas proviene del derecho administrativo francés. Por ello, la Ley General de la Administración Pública n.º 6227 establece que dicha administración estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

Sobre la desconcentración, la Ley 6227 reserva la Sección 1.ª del capítulo 3.º, artículo 83, que establece:

Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a este y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

- a) Avocar competencia del inferior, y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.

La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

Como se señaló, el Cosevi es el órgano de desconcentración máxima en transporte terrestre más antiguo de Costa Rica, creado en 1979. Sin embargo, fue pensado originalmente para administrar el Fondo que ya ha sido detalladamente explicado, pero ni la ley n.º 6324 ni ninguna reforma posterior le atribuyó al Consejo las prerrogativas de jerarquía administrativa para ejercer rectoría directa o indirecta en el campo de su competencia. Esto quedó reservado para el Poder Ejecutivo Central. A pesar de ello, con el paso del tiempo y de una forma regida más por la inercia de la administración central, al final, al ente se le ha encargado oficiosamente las políticas en la materia y el diseño e implementación de los planes estratégicos de seguridad vial en el país.

En su artículo 3.º, estableció que la Administración Vial estará constituida por las siguientes dependencias de la División de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes:

- a) El Consejo de Seguridad Vial;
- b) La Comisión Técnica de Transportes;
- c) La Dirección de Ingeniería de Tránsito;
- ch) La Dirección de la Policía de Tránsito; y
- d) La Dirección General de Transporte Público.

Así reformado conforme al artículo 249 de la Ley n.º 7331 del 13 de abril de 1993. Nótese la subordinación jerárquica a la División de Transportes, que le daba coherencia administrativa y presupuestaria al conjunto.

Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres 7331 y sus reformulaciones

La Ley de Tránsito n.º 7331, de 1993, derogó la anterior Ley de Tránsito n.º 5930, del 13 de septiembre de 1976, y también modificó la Ley n.º 6324. En su artículo 2, estableció que “la ejecución de esta Ley compete al MOPT, por medio de la División General de Transportes y del Consejo de Seguridad Vial, salvo en los casos en que se establecen funciones cuya competencia corresponda a otros órganos o entes”.

La Ley de Tránsito n.º 7331 fue reformada por la Ley n.º 8696 en 2008 y sustituida por la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial n.º 9078 en 2012. En lo que interesa, la Ley n.º 8696 eliminó la participación en la Junta Directiva del Cosevi de la División de Transportes y de sus direcciones generales subalternas: Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial, al redefinir los artículos 3 y 5 de la Ley de Administración Vial.

Posteriormente, la Ley n.º 9078 de 2012, vigente en la actualidad, redefinió una vez más la Administración Vial así:

Artículo 3. La Administración Vial estará constituida por:

- El Cosevi
- La Dirección General de Educación Vial
- La Dirección General de Ingeniería de Tránsito
- La Dirección General de la Policía de Tránsito

Nótese que el Cosevi continúa siendo el administrador del Fondo de Seguridad Vial, el cual financia proyectos de entidades operativas sobre las que no tiene jerarquía. A pesar de esto, con el paso del tiempo y de una forma regida más por la costumbre o estilo ministerial, se ha encargado de las políticas públicas y de la conceptualización, el diseño y la implementación de los Planes Estratégicos para la Seguridad Vial en el país (Contreras-Montoya, 2013), de los cuales más adelante se muestran los detalles pertinentes.

Debe señalarse que esa modificación a la Administración Vial equiparó, sin ningún análisis evidente, a cuatro entidades, siendo que tres de ellas pertenecen al Poder Ejecutivo Central y la otra, el Consejo, es un órgano de desconcentración máxima, con recursos dados por ley y que, como ya se indicó, financia proyectos para las otras tres dependencias o entidades operativas sobre las que no tiene relación jerárquica.

Pronunciamientos y conceptos de la Contraloría General de la República

Es pertinente rescatar aquí los análisis de la Contraloría General de la República (CGR, 2003), que en su Informe sobre el Estudio de la Gestión Realizada por el Consejo de Seguridad Vial, DFOE-OP-36-2003, le indica al Ministro del MOPT que

considerando los múltiples problemas de coordinación, de duplicidad de funciones y de relaciones jerárquicas que existen entre el Consejo de Seguridad Vial y las direcciones generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial de ese ministerio, emite las siguientes disposiciones: a) Realizar las acciones que sean necesarias a efecto de que, a la brevedad posible, se promuevan reformas en las leyes correspondientes que permitan a ese ministerio lograr el traslado de las direcciones generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial al Consejo de Seguridad Vial, en virtud de su relación de unidades ejecutoras de los programas y proyectos que se financian con los recursos del Fondo de Seguridad Vial. Lo anterior fortalecerá la posición de ese ministerio como órgano rector del sector transportes y permitirá al COSEVI situarse como la institución líder en materia de seguridad que el país requiere. (CGR, 2003:22)

Esa disposición se mantiene en el apartado 2.2.7 del informe DFOE-OP-27-2006 Informe sobre el Estudio Evaluativo de la Estructura Orgánica, Planificación y Organización de los Recursos del MOPT (CGR, 2006). Hasta el momento, no se ha conseguido incorporar órganos operativos.

Aunque haya habido reformas a la Ley de Tránsito en los años 2008 y 2012, ambos posteriores a estos pronunciamientos de la Contraloría, lo cierto es que estos no fueron contemplados en los nuevos cuerpos legales.

Por lo anterior, se desaprovechó, por motivos no explicitados en su momento y en dos ocasiones, la oportunidad concreta de haber integrado los órganos operativos pertinentes a la gestión propia del Consejo de Seguridad Vial.

Los planes estratégicos nacionales para la seguridad vial

Ha sido el Cosevi el encargado de formular los Planes Nacionales de Seguridad Vial. Dichos planes se formulan a partir del inicio de este siglo y representan la planificación que el Gobierno, por medio del Cosevi, ha propiciado dentro de su visión y estrategia para la seguridad vial del país. Todo esto dentro de los conceptos contenidos e impulsados en el Pilar 1 de gestión de la seguridad vial, explicitados en el Primer Decenio de Acción.

Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial 2001-2005

Cabe resaltar que este plan fue plasmado en el Decreto Ejecutivo n.º 29390-MOPT-S, publicado el 6 de marzo de 2001, donde ambos ministerios, Transportes y Salud, motivaron su creación (Contreras-Montoya, 2008).

Sus considerandos más relevantes se referían a:

- Que la mayoría de las personas que se ven involucradas en accidentes de tránsito, poseen una edad que oscila en el rango de los cinco y los cuarenta y cinco años; y que el 35% de las víctimas eran peatones que circulaban por la vía pública, mismos que fallecieron en el sitio.
- Que en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, se establece la obligación para el Cosevi de trasladar un 10% de recaudación de multas a todas las municipalidades del país.

- Que la meta sería reducir cada año en 5% el número de fallecidos y discapacitados, con relación al año anterior durante los próximos cinco años.

Para la ejecución de las actividades relacionadas con el Plan Nacional, se nombra una comisión permanente de alto nivel institucional y se deberá promover la incorporación de la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones estatales en la ejecución de acciones integrales orientadas a la prevención; incorporar la materia de seguridad vial como tema de enseñanza obligatoria; implementar campañas para incentivar a los conductores a usar el cinturón y la silla de seguridad para el transporte de menores; elevar los estándares de los cursos teóricos y las pruebas prácticas del sistema de acreditación de los conductores; establecer una mayor vigilancia y control en las carreteras de alto riesgo, entre otros.

La comisión permanente coordinará lo que corresponda con los Consejos Locales de Seguridad Vial, denominados COLOSEVIS.

Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial 2007–2011

Establecía que, para fortalecer lo logrado y garantizar el buen éxito de las acciones estratégicas, el Poder Ejecutivo firmaría el denominado “Contrato con la Ciudadanía” para el período 2007-2010, que garantizaba el apoyo del Gobierno para coadyuvar en la construcción de una cultura de paz en las carreteras (Contreras-Montoya, 2008).

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

Como objetivos específicos se tienen:

- Disminuir los riesgos de los incidentes viales, promoviendo el compromiso de los distintos sectores de la sociedad.
- Promover acciones permanentes de seguridad vial, mediante el uso eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles.
- Desarrollar programas de información, concienciación y sensibilización de seguridad vial para la población.

Las principales políticas nacionales eran:

- Revisión y modernización de la legislación vigente atinente a la seguridad vial.
- Identificación y atención de tramos de carretera de alto riesgo en la ocurrencia de accidentes de tránsito.
- Modernización del sistema de formación y acreditación de conductores.
- Incorporación de los componentes de seguridad vial en todos los proyectos de recuperación, mantenimiento y construcción de nuevas carreteras.
- Fiscalización del control técnico del parque automotor.
- Incorporación de la sociedad civil, la empresa privada y las instituciones estatales, en la ejecución de acciones integrales orientadas a la prevención de los accidentes de tránsito.

Gestión de la seguridad vial en los...
CARLOS ALBERTO CONTRERAS MONTOYA

- Fortalecimiento de la atención pre-hospitalaria y hospitalaria, así como los servicios de rehabilitación para todas las víctimas de traumatismos.
- Establecimiento de programas de investigación de causas reales de accidentalidad.

Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y su programa Acciones en Seguridad Vial

En el gobierno 2011-2014, se establecieron una serie de acciones estratégicas dirigidas al sector de infraestructura y transportes y, como parte de ellas, al Consejo de Seguridad Vial, responsable de promover y liderar las acciones en materia de seguridad vial definidas a corto, mediano y largo plazo.

Dentro de este sector, se estableció como política sectorial que el país contaría con un sistema de transporte de carga y pasajeros seguro, eficiente e integrado en sus distintas modalidades, en armonía con el ambiente, de manera que contribuyera a mejorar la competitividad y a generar un mayor desarrollo económico y social para todos los habitantes.

En concordancia con la política y metas sectoriales, se estableció como parte de las acciones estratégicas en seguridad vial el denominado “Programa de Acciones y Obras en Seguridad Vial en la Red Vial del País,” con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la dotación de facilidades para los usuarios del sistema de tránsito. Para ello, se propuso como meta del período 2011-2014 intervenir en los diez tramos de carreteras de aquellos cantones con mayor concentración de accidentes de tránsito con heridos y muertos.

Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y su Programa de Seguridad Vial

Este programa, contemplado en el período gubernamental que abarcó los años 2015-2018, se conceptualizó dentro de un replanteamiento quinquenal que el gobierno propuso para ser implementado entre 2015 y 2020 (Cosevi, 2015).

Así, para el período 2015-2018, dentro del Plan Nacional de Desarrollo y en forma vinculante con el denominado Plan Estratégico de Seguridad Vial y su replanteamiento 2015-2020, se conceptualizó como parte de los programas del sector transportes, específicamente en el “Programa 1.8 - Programa de Seguridad Vial,” cuyo propósito fundamental era “Reducir en 2,91 puntos la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes,” con la siguiente secuencia planteada: 2015: 0,50 puntos; 2016: 1,2 puntos; 2017: 2,00 puntos; y finalmente 2018: 2,91 puntos.

Plan Estratégico Institucional PEI 2023-2030

Su objetivo general es: “Alcanzar una reducción de la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes en 1,67 puntos al 2030, mediante el desarrollo de acciones de seguridad vial y movilidad activa en el sistema de infraestructura y transporte” (Cosevi, 2023).

Sus objetivos específicos son:

- Desarrollar acciones innovadoras que potencien la mejora en el sistema de infraestructura y transporte costarricense, mediante el uso de talento humano multidisciplinario

Gestión de la seguridad vial en los...
CARLOS ALBERTO CONTRERAS MONTOYA

y especializado, con el fin de desarrollar medidas de eficacia comprobada en seguridad vial y movilidad activa.

- Promover el desarrollo de política pública en seguridad vial y movilidad activa, mediante la generación de lineamientos y acciones propias en esta materia, en pos del favorecimiento de una cultura de seguridad vial.
- Generar trámites, servicios y acciones de forma eficiente y eficaz, a través de la mejora regulatoria y de servicios; así como, el establecimiento de las prioridades en la asignación de los recursos institucionales, con el fin de generar valor público a la sociedad civil.

Sus líneas de acción estratégicas son:

- Desarrollo de programas, proyectos o acciones de investigación en materia de seguridad vial y movilidad activa con evidencia comprobada.
- Implementación de acciones preventivas que garanticen una protección efectiva del usuario del sistema de infraestructura y transporte.
- Revisión y modernización de la normativa que rige la seguridad vial y movilidad activa.
- Promover, ejecutar y regular programas, proyectos o acciones de movilidad segura, saludable y sostenible, que contribuyan a reducir los accidentes de tránsito y la contaminación ambiental causada por los vehículos automotores.
- Desarrollo de una eficiente gestión administrativa, tecnológica, humana y financiera.
- Fortalecimiento de trámites y servicios a través del sistema de mejora regulatoria con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC).

Desempeño histórico y algunas estadísticas

El índice de mortalidad para Costa Rica en el contexto de la Región de las Américas se muestra en la Figura 1, a partir del informe de la OMS del 2023.

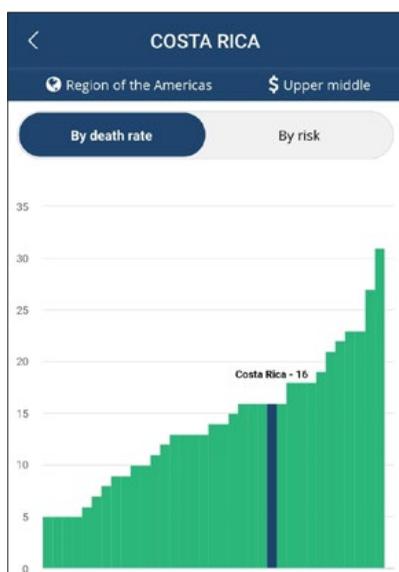


Figura 1. Índice de mortalidad en los países de la Región de las Américas.
Fuente: OMS (2023).

Aquí se observa que el índice de mortalidad de 16 muertos por 100.000 habitantes, reportado por la OMS, es conteste con los datos que se mostrarán más adelante.

Para contextualizar se muestran algunos datos generales sobre el país para el año 2022, estabilizado después de la pandemia del Covid-19 (Cuadro 1-1). Tanto esos como los siguientes se extraen del Anuario estadístico de accidentes de tránsito con víctimas (Cosevi, 2022) y de las estadísticas que publica en su página web el Cosevi en (<https://datosabiertos.csv.go.cr/>). Se mantiene la numeración usada en el Anuario cuando esa es la fuente.

Cuadro 1-1 Costa Rica: tasas de mortalidad en sitio y de lesionados por 100 000 habitantes en accidentes de tránsito según año. Periodo 2012 - 2022

Año	Muertes Sitio	Lesionados	Proyección de Población	Tasa de mortalidad en sitio x100 mil habitantes	Tasa de lesionados x100 mil habitantes
2012	332	12 630	4 652 459	7,14	271,5
2013	298	16 439	4 713 168	6,32	348,8
2014	365	16 967	4 773 130	7,65	355,5
2015	425	18 143	4 832 234	8,80	375,5
2016	485	21 003	4 890 379	9,92	429,5
2017	488	19 302	4 947 490	9,86	390,1
2018	471	19 429	5 003 402	9,41	388,3
2019	451	19 154	5 058 007	8,92	378,7
2020	311	14 673	5 111 238	6,08	287,1
2021	373	17 802	5 163 038	7,22	344,8
2022	491	20 056	5 213 374	9,42	384,7

Fuente: Cosevi. Área de Investigación y Estadística. Muertes y lesionados del parte oficial de tránsito. Población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) Proyecciones Nacionales, Unidad de Estadísticas Demográficas.

En la última década, la cantidad de lesionados es 40 veces los muertos en sitio, y en el año 2022 prácticamente se retoma el orden de magnitud de la mortalidad antes de la pandemia (Cuadro 1-2). En los siniestros viales con víctimas de la última década, del orden del 18% de ellos son con muertos y heridos graves, igual en el año 2022 se retoma el orden de magnitud de antes de la pandemia (Cuadro 1-3). Nótese la concentración de la mortalidad entre las edades de 20 y 50 años, acercándose al comportamiento registrado antes de la pandemia (Cuadro 1-4).

Interesa resaltar aquí que la mortalidad en motocicleta supera en 10 puntos porcentuales a la de ocupantes de automóvil y en 25 puntos a la del peatón, respecto al total, y en heridos graves esa participación es del doble de la de vehículos y más de 4 veces la de peatones, proporciones contestes con la vulnerabilidad de los motociclistas mezclada con su exposición al riesgo en colisiones con vehículos de mayor inercia y a velocidades considerables.

En el crecimiento exponencial del parque vehicular en las últimas dos décadas, con énfasis en los vehículos particulares y en las motocicletas, son las motos que tienen

Cuadro 1-2 Costa Rica: número de accidentes de tránsito con víctimas por clase de accidente según año. Periodo 2012-2022

Año	Total de accidentes víctimas	Clase de accidente	
		Solo heridos leves	Con muertos o graves
2012	9 663	7 723	1 940
2013	12 576	10 406	2 170
2014	13 025	10 910	2 115
2015	14 050	11 787	2 263
2016	16 037	13 524	2 513
2017	14 861	12 474	2 387
2018	14 742	12 402	2 340
2019	14 861	12 685	2 176
2020	11 791	10 187	1 604
2021	14 150	12 209	1 941
2022	15 629	13 275	2 354

Fuente: Cosevi. Área de Investigación y Estadística. Datos del parte oficial de tránsito.

Cuadro 1-3 Costa Rica: número de muertes en sitio, población y tasa de mortalidad por 100 000 habitantes por año según grupo de edad quinquenal. Periodo 2020-2022

Edad quinquenal	Muertes en sitio			Población			Tasa de mortalidad por 100 000 habitantes		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Total	311	373	491	5 111 238	5 163 038	5 213 374	6,08	7,22	9,42
De 0 a 4	2	6	1	365 797	363 197	360 248	0,55	1,65	0,28
De 5 a 9	0	1	2	371 673	375 553	375 885	0,00	0,27	0,53
De 10 a 14	7	4	3	374 598	373 326	375 032	1,87	1,07	0,80
De 15 a 19	13	22	15	381 333	374 718	371 649	3,41	5,87	4,04
De 20 a 24	35	45	63	419 690	415 467	410 043	8,34	10,83	15,36
De 25 a 29	42	51	47	442 156	441 301	438 784	9,50	11,56	10,71
De 30 a 34	38	34	57	454 188	449 042	448 591	8,37	7,57	12,71
De 35 a 39	30	44	48	411 543	427 653	436 543	7,29	10,29	11,00
De 40 a 44	19	39	39	352 809	364 925	376 900	5,39	10,69	10,35
De 45 a 49	23	17	39	300 292	305 458	312 074	7,66	5,57	12,50
De 50 a 54	19	16	23	286 517	285 771	285 263	6,63	5,60	8,06
De 55 a 59	20	16	25	271 597	275 000	278 315	7,36	5,82	8,98
De 60 a 64	11	13	31	225 969	234 855	242 894	4,87	5,54	12,76
De 65 a 69	11	14	19	170 166	180 239	188 908	6,46	7,77	10,06
De 70 a 74	3	4	6	112 996	119 582	127 918	2,65	3,34	4,69
75 y más	11	7	14	169 915	176 951	184 327	6,47	3,96	7,60
Desconocida	27	40	59	-	-	-	-	-	-

Fuente: Cosevi. Área de Investigación y Estadística. Muertes en sitio reportados y validados con el parte oficial de tránsito. Población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) Proyecciones Nacionales, Unidad de Estadísticas Demográficas.

Cuadro 1-4 Costa Rica: número y porcentaje de personas involucradas en accidentes de tránsito con víctimas por tipo de lesión, según rol agrupado en 2022

Rol agrupado	Tipo de lesión											
	Total		Muerte		Herido grave		Herido leve		lleso		Lesión Ignorada	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Total	33 408	100,0	491	100,0	2 393	100,0	17 663	100,0	12 818	100,0	43	100,0
Ocupante de motocicleta	11 104	33,2	208	42,4	1 305	54,5	8 436	47,8	1 149	9,0	6	14,0
Ocupante de bicicleta	1 343	4,0	37	7,5	131	5,5	1 128	6,4	47	0,4	0	0,0
Ocupante de vehículo	18 303	54,8	158	32,2	642	26,8	6 287	35,6	11 184	87,3	32	74,4
Peatón	2 037	6,1	84	17,1	297	12,4	1 622	9,2	31	0,2	3	7,0
Otro o Desconocido	621	1,9	4	0,8	18	0,8	190	1,1	407	3,2	2	4,7

Nota: en ocupante de vehículo además de los involucrados en carro incluye ocupantes de bus o microbús. La categoría otro o desconocido, involucra los dueños de propiedad. Fuente: Cosevi. Área de Investigación y Estadística. Datos del parte oficial de tránsito.

un crecimiento acelerado a partir del 2005, pasando a ocupar el segundo lugar en cantidad de unidades.

Para ilustrar el desempeño, se muestra el Cuadro 2 con la mortalidad en el sitio y la mortalidad total.

Cuadro 2. Mortalidad in situ y total en el Primer Decenio y hasta el año 2022

Año	Muertes totales	Muertes en sitio	Población	Tasa de muertes totales	Tasa de muertes sitio	% fallecidos en sitio
2011	592	289	4,592,149	12.89	6.29	48.82
2012	668	332	4,652,459	14.36	7.14	49.7
2013	645	298	4,713,168	13.69	6.32	46.2
2014	669	365	4,773,130	14.02	7.65	54.56
2015	779	425	4,832,234	16.12	8.8	54.56
2016	894	485	4,890,379	18.28	9.92	54.25
2017	885	488	4,947,490	17.89	9.86	55.14
2018	833	471	5,003,402	16.65	9.41	56.54
2019	807	451	5,058,007	15.95	8.92	55.89
2020	586	311	5,111,238	11.46	6.08	53.07
2021	727	373	5,163,038	14.08	7.22	51.31
2022	861	491	5,213,374	16.52	9.42	57.03

Fuente: Cosevi (<https://datosabiertos.csv.go.cr/>).

Además del cuadro anterior se tiene la respectiva Figura 2, con el indicador de muertes *in situ* y totales por cada 100.000 habitantes, para el período 2003-2022.

Gestión de la seguridad vial en los...
CARLOS ALBERTO CONTRERAS MONTOYA

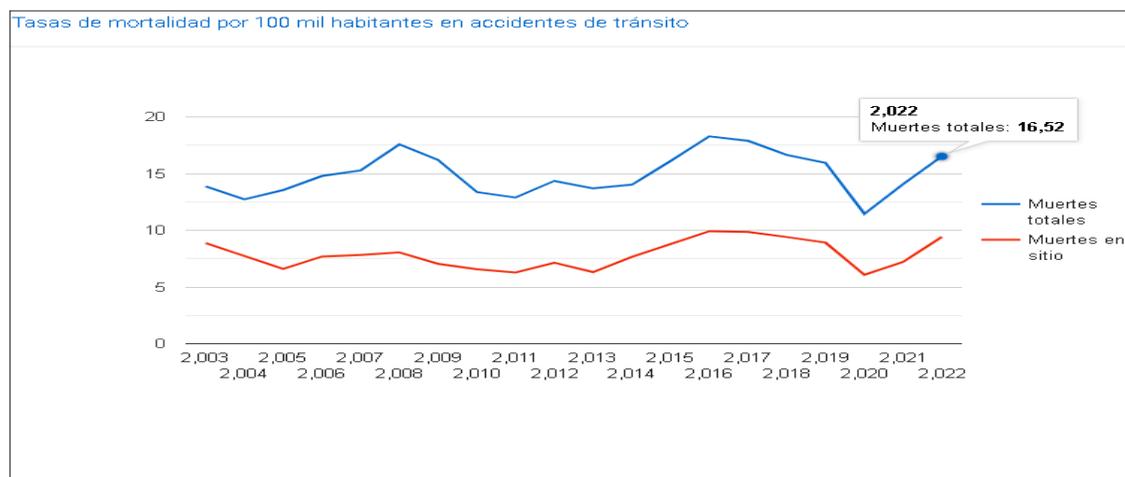


Figura 2. Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes en Costa Rica de 2003 a 2022.
Fuente: Cosevi (<https://datosabiertos.csv.go.cr/>).

Para el inicio del primer decenio, en 2011, la tasa de mortalidad total (m/100.000h) fue de 12,94, y no se logró una disminución, lo que provocó que en 2016 se alcanzara la mayor tasa, de 18,34, es decir, un aumento del 41,73% en un período de cinco años. A partir de ahí, se inició un descenso sostenido hasta el año 2019, cuando la tasa fue de 16,03, lo que representó una disminución del 12,60% en un período de tres años. Después de la pandemia, en 2022, se regresó a ese orden de magnitud con una tasa de 16,52.

Ha habido algunas oscilaciones a lo largo del primer decenio, y lo cierto es que la tendencia ha sido al aumento en la mortalidad. Por ejemplo, si se toman los datos de 2011 y 2019 —sin considerar el primer año de pandemia, 2020—, ese aumento fue del 23,88%.

Es necesario apuntar que, de manera transversal a toda esa serie, se ha contado con legislación vigente sobre consumo de alcohol, revisión técnica vehicular, uso del casco y se han promovido formalmente planes de seguridad vial. También se reformó la Ley de Tránsito n.º 7331, que estaba vigente desde 1993, mediante la Ley n.º 8413 del 2004, sobre las multas relativas a la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad para conductores y pasajeros, y posteriormente mediante la Ley n.º 8696 del 2008.

Durante el Primer Decenio, se publicó una nueva Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, la Ley n.º 9078, que comenzó a regir el 26 de octubre de 2012.

Es importante recalcar la vigencia de esta nueva Ley de Tránsito a partir de 2012, que si bien imponía multas más severas y redefinía la Administración Vial, lo cierto es que, entre otras razones, al no resolverse la relación jerárquica entre el Consejo y los entes operativos del Poder Ejecutivo central, y al no reforzarse adecuadamente la fiscalización, no se consiguió el impacto buscado.

Otras medidas fueron instauradas con antelación, como la obligatoriedad del cinturón de seguridad y el uso del casco por parte de motociclistas, así como lo relativo a la conducción bajo los efectos del alcohol y la revisión técnica vehicular, pero persisten deficiencias en otros elementos importantes, como el control de la velocidad, el consumo

de otras sustancias psicotrópicas, la fiscalización electrónica, las medidas dirigidas a usuarios vulnerables y la coordinación institucional.

Sobre el proyecto de ley n.º 23.114 de competencias del MOPT

En mayo de 2022, el Gobierno envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley denominado “Fortalecimiento de competencias y rendición de cuentas del MOPT”, expediente 23114, cuyo objetivo principal es que las competencias desconcentradas en los Consejos de Concesiones, de Vialidad, de Seguridad Vial y de Transporte Público sean trasladadas y concentradas en el Poder Ejecutivo Central, bajo la figura del MOPT.

Nótese cómo dicho proyecto de ley va en el sentido contrario de lo promulgado por la OMS, especialmente para el Primer Decenio, así como de las disposiciones de la Contraloría General de la República y de la tendencia mundial actual de consolidación de agencias específicas para promover y coordinar las políticas de seguridad vial.

En el texto del proyecto no se realiza un análisis ni se hace distinción entre las naturalezas de las funciones desconcentradas, las razones de su creación, sus estructuras administrativas, financieras y legales, ni sus compromisos y participaciones internacionales. Tampoco se estudia el cumplimiento fáctico de sus objetivos y metas, ni la representatividad en las Juntas Directivas de estos órganos.

Como propuesta, se menciona la creación de consejos consultivos ad honorem. Dicho texto se presentó pocos días después del cambio de Gobierno, de una forma claramente improvisada, con el Ministro del MOPT, en contra de la necesaria y seria fundamentación de un proyecto de ley, ya anunciando que la idea era que la discusión se generara internamente en la Asamblea Legislativa.

La prueba más contundente de esa improvisación es que, en octubre del mismo año, se presentó un texto sustitutivo en el que ya no se incluye al Consejo de Concesiones, por razones obvias de su importancia en el proceso de diseño, construcción y financiamiento de infraestructura mediante alianzas público-privadas. Sin embargo, se mantienen los otros tres Consejos, que ahora se transforman en divisiones del Ministerio, sin profundizar en los análisis ni corregir las deficiencias previamente señaladas. Se evidencian errores graves en la propuesta, como lo relativo al financiamiento que las leyes constitutivas concedían a esos órganos desconcentrados, precisamente por esa naturaleza, y la falta de un mínimo cuidado en los artículos transitorios, donde se continúa mencionando al Consejo de Concesiones, que es inexistente en este nuevo texto.

El hecho de que en este proyecto de ley se proponga suprimir al Cosevi, como organismo coordinador especializado —tal y como se señaló en el Informe y Plan Mundial del Primer Decenio—, además de carecer de un mínimo de análisis y planteamiento conceptual y práctico, representa un retroceso de 45 años en la lucha sistémica y sistémica contra la mortalidad y los traumatismos causados por el tránsito en Costa Rica.

Sí debe señalarse la necesidad de una reorganización y una reingeniería en el propio MOPT y en los Consejos, así como de reorientar las unidades desconcentradas y descentralizadas que tiene el Ministerio. Esto proporcionaría criterios sólidos para un

fortalecimiento necesario de la función desconcentrada o, en su defecto, un eventual traslado de competencias si eso se justifica. Sin embargo, no se debe suprimir a priori entidades ni concentrar funciones en un Ministerio que, de hecho, por su tamaño y especialización, debe ser estudiado para una eventual división entre infraestructura y servicios de transporte, considerando aspectos de regulación y del ámbito urbano.

Reflexiones finales y acciones pertinentes

Respecto del organismo coordinador y de dirección

Para lograr la consolidación de un organismo coordinador, se debe enfatizar la coherencia existente entre las recomendaciones de la OMS, del Plan Mundial para el Decenio 2011–2020 y de las disposiciones de la Contraloría en sus informes DFOE-OP-36-2003 y DFOE-OP-27-2006. La figura de descentralización, en principio, no muestra una ventaja concreta sobre la desconcentración máxima; nótese que, como autónomo, el Cosevi podría tener mayor “independencia”, pero, en definitiva, su vinculación al MOPT, ente rector por ley, es estratégicamente deseable mediante el concepto de personalidad jurídica instrumental.

Por lo tanto, ante la coherencia señalada en el párrafo anterior y siguiendo los principios del Plan Mundial para el Primer Decenio en su Pilar 1- Gestión de la Seguridad Vial, así como considerando la disposición impuesta por la Contraloría General de la República, lo que procede es la reforma de la Ley de Administración Vial, propiciando el traslado de las Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación Vial al COSEVI, manteniéndolo como un órgano de desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental, dependiente del MOPT. Se aprovecharía, además, para realizar una reorganización administrativa, repensar aspectos como la integración de su Junta Directiva y la definición, captación y uso de los recursos del Fondo de Seguridad Vial.

Respecto del enfoque sistémico y la coordinación institucional

Aunque, en principio, la coordinación entre diferentes instancias a lo interno del Poder Ejecutivo Central y con sus organismos adscritos debería ser la norma, en la práctica del caso costarricense se verifica la ausencia de una interacción efectiva y continua. Ese fenómeno se extiende al relacionamiento con los municipios y con los diversos actores de la sociedad civil.

Dado ese panorama, se considera fundamental que exista una política pública de enfoque sistémico para posibilitar y potenciar prácticamente todo lo propuesto en lo referente a la seguridad vial. Por su parte, e impulsado desde el más alto nivel del Gobierno, debe ser una obligación el trabajo coordinado y conjunto entre los diversos Consejos del Sector Transporte: de Seguridad Vial, de Transporte Público, de Concesiones y de Vialidad, contemplando esta labor de forma articulada con los entes pertinentes del Poder Ejecutivo: el propio Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y los Ministerios de Salud, de Educación y de Planificación. Completa este panorama la coordinación con las municipalidades, incorporando a la sociedad civil.

Respecto del proyecto de ley n.° 23.114

Como se analizó, en ese proyecto de ley no hay fundamentación ni en el concepto ni en la práctica, tanto nacional como internacional, para proponer la supresión del Cosevi. Esto no solo se debe a que es el organismo coordinador especializado, tal como se señaló en el Informe y Plan Mundial del Primer Decenio, sino también a su importancia y consolidación a lo largo de más de cuatro décadas como institución coordinadora en materia de seguridad vial en Costa Rica, con las características y desempeño mostrados y contextualizados en este texto.

Por el contrario, debe apoyarse y fortalecerse como organismo de dirección, considerando las disposiciones de la Contraloría y siguiendo la reflexión ya desarrollada en este texto sobre la necesidad de propiciar la debida reforma a la Ley de Administración Vial.

Referencias bibliográficas

- » Contraloría General de la República (2003). *Informe DFOE-OP-36-2003: Estudio de la Gestión Realizada por el Consejo de Seguridad Vial*. www.cgr.go.cr.
- » Contraloría General de la República (2006). *Informe DFOE-OP-27-2006: Estudio Evaluativo de la Estructura Orgánica, Planificación y Organización de los Recursos del MOPT*. www.cgr.go.cr.
- » Contreras-Montoya, C. (2008). Las Metas del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estratégicos para la Seguridad Vial en Costa Rica. *Actas en medio electrónico del 1er. Congreso Iberoamericano de Seguridad Vial – 1er. CISEV*. San José, Costa Rica
- » Contreras-Montoya, C. (2013). La Seguridad Vial y la Desconcentración Administrativa en Costa Rica: Cómo consolidar la Agencia Líder? *Actas en medio electrónico del XVII CLATPU*, Guayaquil, Ecuador.
- » Cosevi (2015). Plan Estratégico Nacional en el marco del Decenio de Acción para la Seguridad Vial. Replanteamiento 2015-2020. "CONSTRUYENDO UNA CULTURA DE PAZ EN LAS CARRETERAS". <https://www.csv.go.cr/documents/20126/57791/PLAN+NACIONAL+DEL+DECENIO+DE+ACCI%C3%93N+PARA+LA+SEGURIDAD+VIAL+2015+2020+%28Relanzamiento+1%29.pdf>
- » Cosevi (2021). *Anuario estadístico de accidentes de tránsito con víctimas en Costa Rica 2019, 4(1)*. Consejo de Seguridad Vial/MOPT. San José, Costa Rica.
- » Cosevi (2023). *Anuario estadístico de accidentes de tránsito con víctimas en Costa Rica, 7(1)*. Consejo de Seguridad Vial/MOPT. San José, Costa Rica.
- » Cosevi (2023). Plan Estratégico Institucional PEI 2023-2030. <https://www.csv.go.cr/documents/20126/0/PEI+2023-2030.pdf/4a032570-2e20-f27e-1a38-8b7e9dfa5c59?t=1696624041782>
- » Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). Resolución A_RES_74_299. https://contralaviolenciavial.org/uploads/A_RES_74_299_S.pdf
- » Organización Panamericana de la Salud – OPS/OMS. (2019). *Informe sobre el Estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas*. Washington, D.C.
- » Peden, M.; Scurfield, R.; Sleet, D.; Mohan, D.; Hyder, A.; Jarawan, E. y Mathers, C. (Eds). (2004). *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- » World Health Organization (WHO) (2010). Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011–2020. Recuperado de www.who.int/roadsafety/decade_of_action/
- » World Health Organization (WHO). (2015, 2018). *Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial 2015 - Informe sobre la Situación Mundial de Seguridad Vial 2018*. www.who.int/roadsafety.
- » World Health Organization (WHO). (2023). *Global Status Report on Road Safety 2023*. Washington, D.C. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/375016/9789240086517-eng.pdf?sequence=1>

Gestión de la seguridad vial en los...

CARLOS ALBERTO CONTRERAS MONTOYA

Carlos Alberto Contreras Montoya / carlos_contreras9@yahoo.com.br

Ingeniero civil de la Universidad de Costa Rica (1982), Máster y Doctor en Ingeniería (1987, 2000) de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Funcionario del MOPT de Costa Rica de 1979 a 2015. Fue Director de Transporte Automotor, miembro de la Junta Directiva del Consejo de Seguridad Vial y Presidente de la Comisión Técnica de Transportes. En la actualidad es consultor, miembro de la Comisión Pensar en Costa Rica del CFIA y miembro del Jurado del Premio Nacional de Tecnología Clodomiro Picado Twight.