

4. CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE NECESIDADES

4.1. TRÁNSITO VEHICULAR Y SEGURO OBLIGATORIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL

La normativa vigente en la región, con algunas excepciones, respondería a su función preventiva y atributiva de responsabilidades si fuera de cumplimiento efectivo. Sin embargo existen falencias en su cabal aplicación muchas veces determinadas por los otros componentes que interactúan en la realidad del tránsito.

En este sentido y aunque no se han encontrado datos concretos que así lo demuestren, es indudable que el deterioro económico de los países de la región tiene incidencia en el aumento del índice de siniestros. Ello se debe principalmente a que disminuye la inversión que los conductores hacen en el mantenimiento de sus vehículos (por ejemplo, frenos, dirección, aceites, llantas y lubricantes). Además, afecta la posibilidad de incorporar dispositivos considerados “optativos” al adquirir un automóvil, como bolsas de aire y cinturones de seguridad en los asientos traseros. La situación económica de la región influiría también negativamente en la inversión que los gobiernos deben hacer para mantener caminos y rutas y puede afectar el normal funcionamiento de las compañías de seguro.

Al factor económico se suman componentes como el cultural y educacional que contribuyen a generar la corrupción de las autoridades de tránsito y el desdén de los conductores a cumplir con las medidas de seguridad establecidas. La corrupción genera a su vez debilidad institucional siendo comunes en la región los casos de autoridades de tránsito que emiten licencias de conducir a personas no capacitadas o que habilitan automotores que no cuentan con las medidas mínimas de seguridad, y agentes de tránsito que aceptan recibir dinero a cambio de no imponer una sanción. Existe también una marcada indiferencia por parte de los conductores a cumplir con medidas simples de seguridad, como colocarse los cinturones de seguridad, respetar las luces y señales de tránsito, y no sobrepasar las velocidades máximas.

Muchas de estas circunstancias pueden y deben ser modificadas con campañas educativas dirigidas a peatones, conductores y agentes de tránsito, en conformidad con lo que disponen las normas de tránsito. Otras son estrictamente económicas, como la inversión que los gobiernos destinan al mantenimiento de carreteras y señales.

A tal respecto, es importante que se consideren los siguientes aspectos a fin de mejorar la situación del tránsito en la región y minimizar la ocurrencia de accidentes:

- Las disposiciones legales vigentes en la región deben, en algunos casos, ser mejoradas, ordenadas y actualizadas. Se presentan con frecuencia casos de multiplicidad legislativa de normas nacionales, provinciales y municipales con contenidos diferentes. Sería importante que Honduras y Nicaragua promulgaran las nuevas disposiciones en tratamiento, y que el Paraguay y la República Dominicana iniciaran un proceso de revisión y actualización de sus normas de tránsito.

- Se debe exigir con carácter obligatorio el uso del cinturón de seguridad cruzado y de tres puntas en todos los asientos; que los menores viajen en asientos traseros con sillas o cinturón de seguridad ajustado conforme a la edad, altura y peso; el uso de cascos y materiales reflectantes para ciclistas y motociclistas, y la instalación de parabrisas y ventanas inastillables, volantes adaptables e interiores de vehículos más seguros.
- Resulta fundamental organizar registros o sistemas de información de lesiones generadas a consecuencia del tránsito vehicular o crear instancias que coordinen las diferentes fuentes de información sobre siniestros. La finalidad es contribuir al buen funcionamiento de un sistema de vigilancia epidemiológica que permita la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de datos para controlar y disminuir la ocurrencia de siniestros.
- Todas las normas analizadas prescriben la necesidad de que se lleven adelante programas de educación vial para prevenir la ocurrencia de accidentes a consecuencia del tránsito. En cumplimiento de dicho mandato, se deben impulsar cambios de conducta a través de programas de educación para conductores y peatones, y concentrar los esfuerzos en planes que demuestren beneficios detectables de acuerdo con el nivel educativo y cultural de los destinatarios y los datos epidemiológicos recolectados. Los planes educacionales deben también dirigirse a los agentes encargados del control del tránsito de manera que hagan cumplir las normas con eficiencia, imparcialidad y ética. Dichos programas deben ser evaluados luego de su finalización.
- El Estado debe mejorar la regulación del tránsito invirtiendo en carreteras con varias pistas, intersecciones con distintos niveles y dividiendo el transporte colectivo, de automotores, bicicletas y peatones en la medida que sea posible. Tiene también que invertir en el mantenimiento adecuado de vías, aceras y señales, y ejercer control directo sobre las empresas concesionarias de caminos para que hagan lo propio. La crisis económica se asume así como impedimento importante pero no decisivo para la prevención y el mantenimiento adecuado de vías y vehículos.
- Es necesario fortalecer las instituciones de tránsito de modo que exista certeza respecto a las condiciones de seguridad de los vehículos que circulan en la vía pública y sobre la habilidad de quienes los conducen. Con tal fin, hay que verificar y controlar la capacidad técnica y ética del personal de las instituciones que llevan adelante las revisiones vehiculares para que estas se realicen en tiempo y forma y para que las agencias encargadas de emitir licencias lo hagan verificando el efectivo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.
- Existe en la región un alto número de accidentes que generan daños causados por conductores que se encuentran bajo la influencia de sustancias. Ello debe ser solucionado con programas educativos y exámenes preventivos. El Estado debe invertir en la compra de dispositivos de control de manera que los exámenes se lleven a cabo en forma efectiva y pareja en todas las jurisdicciones.
- En materia de aseguramiento, todos los países de la región deben instrumentar un seguro obligatorio que compense los daños causados por colisiones de tránsito y considerar la creación de sistemas para indemnizar en alguna medida a las víctimas cuando el daño es causado por un automovilista no asegurado, con póliza vencida o que se ha dado a la fuga y no es posible identificar. No se puede ignorar la realidad que muestra que gran parte de las personas involucrada en colisiones de vehículos no cuentan con seguro, son de bajos recursos y no pueden asumir los costos de una compensación integral, y que las víctimas son en muchos casos abandonadas por conductores desaprensivos. Un seguro obligatorio complementado con un sistema de compensación sería también fundamental para paliar la situación económica de los servicios de salud que son los que en definitiva afrontan el alto costo de la atención de las lesiones derivadas del tránsito de vehículos.
- Los sistemas de seguros deben también ser perfeccionados. Una de las críticas más frecuentes al seguro obligatorio es que el hecho de que el conductor esté cubierto ante el riesgo afecta sus in-

centivos para evitar que el riesgo efectivamente ocurra, es decir, debilita su capacidad de controlar su nivel de precaución al conducir. Ello se puede superar de dos maneras. Por un lado, estableciendo primas variables que sean mayores para quienes cuenten con antecedentes de no conducir con precaución y que aumenten a medida que se incrementen los siniestros y sanciones por conducir imprudentemente. De esta forma, el conductor sabe que su conducta influirá directamente en el monto de la prima. Por otro lado, se puede establecer un sistema de repetición o regreso por el cual la aseguradora paga y luego se subroga en los derechos de la víctima para repetir contra el asegurado que ha obrado en forma negligente si, por ejemplo, al momento de la colisión se encontraba en estado de ebriedad, su vehículo no estaba habilitado o no había superado la revisión técnica.

- Es necesario también que los seguros consagrados en normas y que no han entrado en vigencia se hagan efectivos y que se trabaje con la participación de todos los sectores involucrados para establecer una ecuación costo beneficio que sea conveniente para todas las partes, ajustada a la situación económica de cada país y al bolsillo de quienes deben pagar la prima. Adicionalmente, las empresas que brinden este tipo de seguros deben contar con la solidez necesaria y ser reforzadas por sistemas de reaseguro o fondos que cubran contingencias de manera que la víctima reciba una reparación efectiva, rápida y sin trabas burocráticas.

4.2. PREVENCIÓN DE CAÍDAS, QUEMADURAS Y AHOGAMIENTOS

De la simple lectura de lo expuesto en el presente trabajo, surge como principal conclusión la desproporción entre la cantidad de normas que regulan lo relativo a la prevención de lesiones ocasionadas por accidentes de tránsito y aquellas destinadas a la prevención de caídas, quemaduras y ahogamientos. Ello obedece en parte a la naturaleza misma de las conductas reguladas. El tránsito vehicular y peatonal está gobernado por la constante interacción de comportamientos desarrollados en espacios públicos y que son fácilmente reglamentados con normas de tránsito que indican prioridades de paso, uso de dispositivos de seguridad y otras cuestiones que pueden ser controladas y verificadas por la autoridad. La prevención de caídas, quemaduras y ahogamientos requiere, en cambio y por lo general, comportamientos individuales de precaución y cuidado, desarrollados muchas veces en ámbitos privados como el hogar.

No obstante ello, se han identificado algunas normas que buscan regular comportamientos con el fin de evitar caídas, quemaduras y ahogamientos y, aunque no son numerosas, deben proliferar y ser adoptadas por los países de la región. Debe también encararse con premura un estudio de los comportamientos susceptibles de ser regulados jurídicamente para prevenir lesiones no intencionales, de manera que el ordenamiento jurídico obre preventivamente y no atribuyendo responsabilidades cuando el accidente ya se haya producido. Asimismo, en los casos en que no sea posible regular los comportamientos, es fundamental que se diseñen programas de prevención que alerten a los grupos de riesgos para que introduzcan cambios de comportamiento y medidas de seguridad que eviten que se produzcan lesiones no intencionales.

La prevención de caídas de las personas adultas mayores debe analizarse según ocurran en la vía pública, en establecimientos de atención a adultos mayores o en el hogar.

En relación con las medidas de prevención necesarias para evitar caídas en la vía pública, cabe destacar lo previsto por normas generales y específicas de protección de adultos mayores. Al respecto, las tareas preparativas y la realización de la II Asamblea Mundial Contra el Envejecimiento celebrada en Madrid, España, en abril de 2002, han dado impulso para que los países de la región se aboquen a emitir normas sobre la protección de los adultos mayores o personas de la tercera

edad.¹²⁴ Dichas disposiciones, en mayor o menor medida, hacen referencia a la necesidad de suprimir las barreras arquitectónicas que obstaculizan la circulación e incrementan el riesgo de caídas. Igualmente, se suele señalar la importancia de que los medios de transporte y los establecimientos de atención al público den trato preferencial y faciliten el acceso a las personas de la tercera edad. De ello deriva la responsabilidad de los organismos a los que se les ha encomendado la supresión de barreras o la facilitación de la circulación en caso de que se produzcan lesiones.

En cuanto a los espacios dedicados a la atención de adultos mayores, como centros de atención gerontológica, hogares, asilos o residencias, la mayoría de los países cuentan con normas de habilitación generalmente a cargo de los ministerios de salud. Dicha habilitación tiene como condición que se cumpla con una serie de normas, entre las que se suelen incluir reglamentaciones edilicias y de diseño que facilitan la circulación de personas con el fin de evitar caídas. A ello debe agregarse el deber de cuidado o guarda de los profesionales a cargo, cuyo incumplimiento genera responsabilidades en caso de que se produzcan lesiones o defunciones.

Si bien en los casos anteriores suele haber una obligación legal de adecuar espacios para prevenir lesiones, ello no ocurre cuando los adultos mayores viven en sus hogares, ya sean solos o junto a su familia. En estos casos es necesario modificar algunos aspectos de las viviendas y, sin perjuicio de una eventual responsabilidad familiar en caso de negligencia, la prevención de caídas es más una tarea educativa y de información que normativa o punitiva.

Es necesario también considerar cuestiones de orden económico que obstaculizan el cabal cumplimiento de las normas vigentes. No cabe duda de que los gobiernos municipales carecen muchas veces de fondos para efectuar cambios estructurales que eliminen barreras arquitectónicas y de diseño, pero ello no entraña que, con el asesoramiento necesario, incluyan tal concepto en las construcciones que encaren en el futuro y que comiencen a introducir paulatinas modificaciones en beneficio no solo de los miembros de la tercera edad sino de la población con necesidades especiales o discapacitada. En el mismo sentido, la situación económica de la región junto al incremento de la expectativa de vida de la población adulta mayor hacen que, ante la necesidad de dar albergue a adultos desamparados y sin protección familiar, los gobiernos olviden que deben hacer cumplir normas edilicias para evitar lesiones.

Las autoridades tienen así el deber indelegable de establecer la obligación legal y, en el caso en que esta exista, proceder a adecuar los espacios en la vía pública, lugares recreativos, de atención al público y acceso al transporte para evitar caídas. En materia de establecimientos de atención de adultos mayores, se debe dar cumplimiento estricto a las normas de habilitación y adecuación de espacios para prevenir caídas y es necesario iniciar campañas informativas y programas dedicados a los adultos en el hogar para brindar asistencia en la adecuación de sus viviendas y evitar situaciones de riesgo.

En relación con la prevención de quemaduras, las únicas disposiciones que se encontraron se refieren a códigos de diseño y construcción, y normas técnicas que tienden a que se disminuya el uso de materiales inflamables y que las viviendas y establecimientos cuenten con los elementos y la infraestructura necesarios para combatir rápidamente el fuego y permitir una pronta evacuación.

La prevención de quemaduras en el hogar supone una serie de comportamientos que forman parte de la vida diaria y que consisten, en general, en mantener lejos de los niños aquellos elementos que pueden producir quemaduras, como ollas, planchas o líquidos calientes. Un comportamiento tan simple como no permitir que los mangos de sartenes o cacerolas sobresalgan del mueble de cocina no es obligatorio por ley, pero sin duda constituye un acto de negligencia que, en caso de que cause un daño, genera responsabilidades. En tal sentido, resulta fundamental que los orga-

¹²⁴ Véase el sitio de las Naciones Unidas en: <http://www.un.org/ageing/>.

nismos con competencia en la materia elaboren programas preventivos para que los adultos responsables tomen conciencia de la necesidad de evitar comportamientos que generan riesgos. Es conveniente también que se adopten y ejecuten normas que hagan obligatorio el uso de extintores de fuegos, alarmas de humo, salidas de emergencia y uso de materiales no inflamables.

La realidad de la región muestra también que muchos incendios se producen porque se utilizan hogares a leña, calentadores a combustibles o sistemas deficientes para cocinar, calefaccionar e iluminar viviendas precarias. Es necesario, al respecto, que se realicen con urgencia campañas que ofrezcan alternativas económicas y seguras en la materia a la población de ingreso bajo.

Con respecto a la prevención de ahogamientos, las normas encontradas en la región regulan en general distintos aspectos sobre el uso y habilitación de piscinas. Las piscinas privadas se rigen, en general, por disposiciones locales de habilitación y aquellas de uso público suelen tener reglamentos internos que fijan horarios de operación y prohíben el ingreso de menores, salvo que estén acompañados por un adulto a cargo.

En materia de responsabilidad, en general y sin considerar los detalles jurisprudenciales que cada tribunal en cada país en estudio pueda haber adoptado, se puede afirmar que quien posea en su casa una piscina o quién administre un lugar público o privado para el ejercicio de la natación es considerado dueño o guardián de la cosa y, como tal, responde por los daños que su uso ocasione. Las piscinas son además consideradas riesgosas. En general, se estima que el dueño o guardián puede liberarse de tal responsabilidad solo cuando puede probar la culpa de la víctima o de un tercero por el cual no debe responder.

En consecuencia, las personas que tengan en su casa o que administren una piscina tienen la obligación de adoptar todas las medidas de seguridad necesarias para minimizar riesgos. Es conveniente que contraten seguros de responsabilidad civil para indemnizar a las víctimas si se producen ahogamientos.

El Estado debe a su vez llevar a cabo programas educativos en los casos en que la prevención dependa exclusivamente de tales comportamientos personales como el cuidado y la vigilancia, y adoptar estándares técnicos que garanticen la confiabilidad y efectividad de los elementos de rescate y recreación acuática. Las autoridades competentes deben también establecer normas relativas a la construcción de piscinas, imponer medidas de seguridad para evitar ahogamientos y habilitar solo aquellas que cumplan con tales requisitos mediante las inspecciones correspondientes.

Los lugares públicos habilitados para la natación, como ríos, lagos, canales o playas, deben contar con un sistema de carteles indicadores y de advertencia; asimismo, las autoridades responsables deben proveer personal experimentado en el rescate y auxilio de ahogados.

4.3. ATENCIÓN DE LESIONADOS EN SALAS DE EMERGENCIA, Y SU RECUPERACIÓN FÍSICA Y PSICOLÓGICA

La atención médica de los lesionados se inicia en la etapa prehospitalaria con el acceso a los sistemas de emergencia, continúa con el traslado a centros asistenciales que diagnostican y tratan al lesionado, y culmina con la rehabilitación y reinserción del paciente en la sociedad. El costo de dicho proceso es absorbido por el causante o responsable del daño, en caso de que proceda una reclamación de daños, y por los seguros de salud o los sistemas públicos de salud si la víctima no tuviera seguro o recursos. La atención de los lesionados por colisiones de tránsito genera un costo muy alto al sistema de salud. Es por ello que deben ser prevenidas en la medida de lo posible y, en caso de que ocurran, hay que instrumentar mecanismos financiados por los protagonistas de la realidad del tránsito para que asuman los gastos de atención médica y evitar así el desequilibrio financiero de los servicios de salud.

4.4. RESPONSABILIDAD DEL GRUPO FAMILIAR EN LA PREVENCIÓN DE LESIONES NO INTENCIONALES, LA ATENCIÓN, EL CUIDADO Y LA RECUPERACIÓN FÍSICA Y PSICOLÓGICA DE LA VÍCTIMA

La legislación de los países de la región es clara al atribuir responsabilidades cuando dispone que los padres, tutores y guardadores tienen un deber de vigilancia con respecto a sus hijos y menores a cargo y son responsables en caso de que el incumplimiento de dicho deber les genere lesiones. Los padres son también responsables de brindar atención médica y proveer lo necesario para la recuperación física y psicológica de sus hijos, situación que está incluida en el deber alimentario regulado en los códigos civiles y de familia de la región.

La claridad legislativa, sin embargo, debe complementarse con la realidad económica de la región que dificulta el efectivo cumplimiento del deber de vigilancia y de las obligaciones alimentarias. Entre los desafíos más importantes a enfrentar, debe considerarse la elaboración de planes preventivos para incorporar medidas de seguridad en viviendas precarias con el fin de evitar lesiones.

4.5. NORMALIZACIÓN

La tarea normativa tiene, entre sus fines fundamentales, garantizar la calidad, seguridad y uso de productos que son objeto de intercambio comercial; su aplicación es fundamental en la prevención de lesiones. En consecuencia, no hay duda de la importancia de que los países adopten normas técnicas de carácter obligatorio, ya que sientan políticas de calidad, medioambientales y de seguridad, mejoran la calidad de vida y aumentan la productividad.

A los consumidores en particular, la normalización les garantiza niveles de calidad y seguridad en los productos y servicios, y les facilita la información sobre sus características; ello les permite adquirir bienes que minimizan en lo posible la ocurrencia de lesiones no intencionales.

En tal sentido, resultaría conveniente enfatizar el aspecto seguridad en los procesos y productos en la tarea normativa, promover que se adopten estándares técnicos de cumplimiento obligatorio a nivel gubernamental y alentar a los consumidores a preferir aquellos bienes que cuenten o que procedan de empresas que posean certificados o aprobaciones de los organismos de certificación.