

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

TITULO DE LA TESIS

“La coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito: un estudio de caso de las instituciones educativas de Lima metropolitana, durante el 2014-2015”

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

Jorge Aldo, Barrera Cueva

ASESORA

Mercedes Crisóstomo Meza

LIMA – PERU

2016

INDICE

INTRODUCCIÓN	04
CAPÍTULO 1	09
1.1 Marco teórico sobre políticas públicas, problema público y seguridad vial	
1.2 Estado de la cuestión sobre estudios de la coordinación en seguridad vial y la prevención de accidentes de tránsito	
1.3 Marco normativo sobre seguridad vial	
CAPÍTULO 2	30
2.1 Las instituciones estatales analizadas en el estudio	
A. El Consejo Nacional de Seguridad Vial	
B. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones	
C. El Ministerio de Educación	
D. La Policía Nacional del Perú	
E. El Ministerio de Salud	
2.2 Clasificación de actores competentes en materia de prevención y educación vial, dirigido a estudiantes de diferentes II.EE de Lima Cercado	
A. Actor de primer nivel	
B. Actores de segundo nivel	
C. Actores de tercer nivel	
2.3 Los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales comprometidas en la seguridad vial, en las instituciones educativas	
2.4 Tipologías de los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de políticas de seguridad vial	

CAPÍTULO 3	55
3.1 Los problemas en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación de las instituciones estatales	
3.2 Análisis de las actividades programadas de los actores responsables en la seguridad vial en las instituciones educativas	
CAPÍTULO 4	68
4.1 Determinantes institucionales	
4.2 Determinantes coyunturales	
4.3 Determinantes estructurales	
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFIA	80



INTRODUCCIÓN

A nivel nacional los accidentes de tránsito constituyen la segunda causa de muerte y de heridos. Gran parte de estos accidentes se deben a la imprudencia de los peatones que no son conscientes de usar y tener en cuenta las señales de tránsito. Por otro lado, no existen programas de concientización a nivel de las instituciones educativas, para que el niño, niña o joven puedan conocer y practicar el respeto a las señales de tránsito. Una de las razones de este problema radica en la deficiente coordinación interinstitucional de los actores involucrados para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito en instituciones educativas, entre ellos, la Policía Nacional del Perú, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Educación. En consecuencia, continúa el incremento de muertes, personas discapacitadas, atenciones permanentes en los centros de salud por accidentes de tránsito a nivel de Lima metropolitana, en especial menores de edad en etapa escolar. La problemática anteriormente descrita, guarda relación con mi trabajo de investigación que estudia y analiza el rol que cumplen el Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV) y las instituciones que la conforman. Este organismo es responsable de organizar y liderar a los demás

actores involucrados, planificando y ejecutando las políticas de seguridad vial para prevenir los accidentes de tránsito.

El objetivo principal de la investigación fue: Comprender el desarrollo de la coordinación entre los Ministerios de Transportes y Comunicaciones (MITINCI), Educación (MINEDU), Salud (MINSA) y la Policía Nacional para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito, en instituciones educativas de Lima Metropolitana durante el 2014-2015. Los objetivos específicos fueron: 1) Determinar los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito en las instituciones educativas de Lima metropolitana, durante el 2014-2015. 2) Describir los problemas en los mecanismos de coordinación entre las agencias estatales para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito en instituciones educativas en Lima Metropolitana, durante el 2014-2015, y 3) Explicar las causas de los problemas en los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito en instituciones educativas de Lima metropolitana, durante el 2014-2015.

La pregunta principal que guió esta investigación fue: ¿Cómo se desarrolló la coordinación entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Salud y la Policía Nacional, para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito en instituciones educativas de Lima Metropolitana durante el 2014-2015?. La

hipótesis de esta investigación fue: La deficiente coordinación entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Salud y la Policía Nacional conllevan al incumplimiento de la política pública de seguridad vial. Las actividades preventivas y los roles de los actores involucrados en el sistema de seguridad vial son imprecisos. Ello genera un problema público de inseguridad vial. Esto afecta de forma especial a las instituciones educativas y contribuye en el incremento de los accidentes de tránsito en Lima Metropolitana.

La metodología de la presente tesis fue de tipo cualitativo y cuantitativo. Las técnicas para el recojo de información fueron las entrevistas semi-estructuradas, encuestas, cuestionarios y revisión de fuentes secundarias. Asimismo, se elaboraron guías de entrevistas específicas para cada tipo de actor, aplicándose a cinco tipos de actores: Oficiales Superiores y Suboficiales de la Policía Nacional del Perú, Director del Consejo Nacional de Seguridad Vial, representantes de los Ministerios ante el Consejo Nacional de Seguridad Vial, Directores de las instituciones educativas y educandos. En total se logró realizar veintidós (22) entrevistas. Antes de la aplicación de las entrevistas se tomó en cuenta el protocolo de consentimiento informado, siendo su participación voluntaria. Debo precisar que todas las personas entrevistadas aceptaron que sus entrevistas sean grabadas. Asimismo, se efectuó una encuesta a 100 alumnos de cinco Instituciones Educativas¹ de los niveles

¹ Institución Educativa Nuestra Señora de Guadalupe
Institución Educativa Alipio Ponce
Institución Educativa Simón Bolívar
Institución Educativa Hipólito Unanue
Institución Educativa Túpac Amaru

primario y secundario, a quienes se les hizo diez preguntas sobre temas generales de seguridad vial. De igual manera, se realizó un cuestionario dirigido a 100 profesores de las mismas IE (20 por cada Institución Educativa) de Lima Metropolitana. Del mismo modo, los criterios establecidos para elegir a estas Instituciones Educativas fueron el de tener la calificación de colegios de reconocido prestigio y en el caso del Colegio Guadalupe ser además calificado de emblemático. Los resultados obtenidos se procesaron estadísticamente utilizando el programa estadístico informático SPSS para obtenerlos porcentajes de cada una de las preguntas. Se revisó la información estadística del Consejo Nacional de Seguridad Vial, Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Educación, Salud y Policía Nacional del Perú.

Los ejes temáticos de la investigación son: Problema Público, Políticas Públicas y Seguridad Vial. Para el primero usé la definición de Aguilar (1993) que plantea que el problema público es un proceso, primero es tomado en cuenta en la agenda pública, y luego estudiada, explorada y organizada. Para política pública usé la definición de Stein et al. (2006) sostienen que la formulación de políticas públicas es complicada. Los autores señalan que para concretar una reforma de política “es un proceso que involucra a muchos actores a través de las varias fases del proceso de formulación de políticas. Por último, para definir lo que es Seguridad Vial usé la definición de Bertotti (2008) que plantea que la Seguridad Vial es una disciplina que propone acciones concretas para garantizar el buen funcionamiento de la circulación en la vía pública, previniendo los accidentes de tránsito.

El informe de tesis se ha organizado en cuatro capítulos. En el capítulo I se expone un breve marco teórico, se muestran algunos antecedentes como el estado de la cuestión; y el marco legal que guarda relación con la investigación. El capítulo II aborda los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales con competencia en materia de seguridad vial. El capítulo III aborda los problemas de coordinación que existen entre los distintos actores involucrados en la seguridad vial. El capítulo IV aborda la identificación de aquellas causas por las cuales los mecanismos de coordinación existentes en materia de seguridad vial para la prevención de los accidentes de tránsito funcionan de manera limitada. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación.



CAPÍTULO 1

LA PREVENCIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS: LA COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES ESTATALES EN LA SEGURIDAD VIAL

En este capítulo se presentan las teorías de políticas públicas, problema público y seguridad vial. Asimismo, las diversas investigaciones realizadas a nivel internacional y nacional, sobre la educación vial y prevención de los accidentes de tránsito. Por último, el marco normativo sobre la política de seguridad vial en nuestro país.

1.1 Marco teórico sobre políticas públicas, problema público y seguridad vial

En el presente subcapítulo se exponen las propuestas de los autores Many y Thoenig, Lahera y Stein et al., sobre políticas públicas. De la misma manera, presentaré las definiciones que Subirats, Aguilar y Bardach que han formulado sobre problema público y por último, se detallarán las definiciones sobre seguridad vial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Bertotti.

A. Política Pública

Meny y Thoenig (1992) explican que el análisis de las políticas públicas sobre todo se ha constituido en Estados Unidos como una ciencia de la acción. Así, según Meny y Thoenig (1992) definen a la política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (1992: 43). Para estos autores, las políticas públicas tienen las siguientes características: i) Un contenido, ya que movilizan recursos para generar resultados, ii) Un programa, iii) Una orientación normativa, iv) Un factor de coerción y v) una competencia social” (1992: 44). De acuerdo a Meny y Thoenig (1992) “se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es nolens volens contable o responsable (accountable, en inglés)” (1992: 91). Por otro lado, los autores señalan que en el caso del factor de coerción, es el Estado quien tiene el monopolio de la fuerza para imponer su autoridad de manera legítima, y buscar así la convivencia pacífica de sus gobernados. Se desprende que “una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada” (1992: 91).

Lahera (2004) define a la política pública como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente también cuenta con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004: 15-16). En ese sentido, el autor rompe el esquema tradicional en el que se concebía al Estado como el único responsable del diseño, elaboración e implementación de políticas públicas, para involucrar ahora a la comunidad y al sector privado. Así, las políticas públicas consensuadas evidentemente serán más sostenibles en el tiempo, por haberse involucrado en todo el proceso de diseño la comunidad. “Este enfoque se entronca en el trabajo de Robert Dewey, quien pretendía unir la resolución experta de problemas con una sociedad democrática activa y de Harold Laswell sobre las etapas del proceso de decisión” (Lahera, 2004: 14). Para Lahera (2004) una política pública corresponde a “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (2004: 14). Asimismo, señala el autor que “una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. El mínimo de una política pública es que sea un flujo de información, en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones” (2004: 16).

Stein et al. (2006) consideran a las políticas públicas “como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo”

(2006:15). Se requieren acciones específicas de parte de los agentes económicos y sociales y por lo tanto se necesitan diversas formas de cooperación, y confianza en la durabilidad de la política, y otras características semejantes” (Stein, et al., 2006: 16).

Se tiene en cuenta que para los autores citados no existen políticas universales correctas. “Las políticas son respuestas contingentes al estado de situación de un país. Por consiguiente, lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento” (Stein et al., 2006: 16). De acuerdo a Stein et al. (2006) “Una característica importante de las políticas, que ha sido reconocida ampliamente en estudios recientes sobre macroeconomía, política comercial, regulación y otras áreas de la economía, es su credibilidad. Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes, antes de decidir sus respuestas, toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión” (Stein et al., 2006: 17). Por otra parte, los autores señalan que las políticas públicas se caracterizan por su estabilidad en el tiempo, flexibilidad para cambiar en caso fallen o varíen las circunstancias, y la coherencia y coordinación, producto de la interacción de todos los actores involucrados en su diseño y que esté orientado al interés público. Por otra parte, para estos autores, “el proceso de formulación de políticas se canaliza como un proceso de negociación e intercambio (transacción) entre los actores políticos” (Stein et. al, 2006: 18). Así, los autores señalan que “La credibilidad y la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos y de

políticas son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales” (Stein et al., 2006: 18).

De las definiciones anteriores, utilizaré a Stein et al. (2006) para el desarrollo de mi tema de tesis, ya que estos autores analizan el proceso de formulación de políticas públicas como un proceso complejo en el que intervienen muchos actores, como así sucede en mi trabajo de investigación. Ello, me permitirá comprender mejor el rol de todos los actores involucrados en la seguridad vial.

B. Problema Público

Subirats (1992) señala que “la primera reflexión a hacerse es la siguiente: los problemas no están allí fuera. No existen los problemas objetivos. Deberemos construir, estructurar nuestra propia definición del problema a plantear y resolver”. Por ejemplo, de los accidentes en carretera. Según el autor “hace unos años, la cuestión se planteaba como un problema de conducta del automovilista. Los esfuerzos se encaminaban a conseguir que el conductor cumpliera las normas” (Subirats, 1992: 48). Sin embargo, según el autor en la actualidad este planteamiento acerca del problema de conducta del automovilista ha cambiado, porque el problema se aborda de manera integral, considerándose solo como un problema de seguridad en carretera. Así, se toma en cuenta ahora el estado del vehículo, y uso de accesorios como el cinturón de seguridad. Por otra parte, el autor afirma que:

“El problema es básicamente una construcción analítica. Y de hecho, distintas partes implicadas defienden distintas visiones del problema a resolver, lo mismo que distintos analistas pueden definirlo de manera diferente. A partir de un conjunto de condiciones consideradas no deseables o perniciosas, pueden darse varias definiciones del «problema» a resolver o, si se prefiere, distintas vías para «mejorar» esa situación” (Subirats, 1989, 1992: 51).

Asimismo, según el autor una vez identificados los problemas, éstos pueden dar lugar a la intervención de las autoridades gubernamentales, siempre y cuando sean relevantes y previamente hayan sido insertados en la agenda pública, dada la prioridad para su resolución. Finalmente, según el autor “nos encontramos ante una cierta competencia entre cuestiones o temas planteados, ante la cual los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de «problema público» a determinados temas y no a otros. En líneas generales, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en «problema público» y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación” (Subirats, 1992: 53).

Aguilar (1993) afirma que por “agenda de gobierno comúnmente se considera que la literatura es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (1993: 29). Por otro lado, señala el autor que “hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar). El conjunto de definiciones de esos problemas y hasta

el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas” (Aguilar, 1993: 23).

Asimismo, Aguilar (1993) señala que respecto a la formación de la agenda que:

“Es el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en lista por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir” (Aguilar, 1993: 30-31).

Por otra parte, este autor nos habla de dos tipos de agenda, la “sistémica”, que incorpora cuestiones abstractas, generales y globales, por ejemplo el cambio climático; y por otro lado, la agenda institucional, que tiende a ser más específica y aborda problemas como el “Sida” o “Narcotráfico”. En resumidas cuentas, “la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno cuenta con las capacidades y recursos suficientes para intervenir y resolver el problema público presentado” (Aguilar, 1993: 40). Finalmente, para Aguilar (1993) los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos” (Aguilar, 1993: 330).

Bardach (1998) señala que en el proceso de resolución de problemas, los profesionales con una vasta experiencia se basan en su intuición como en

el método, teniendo en cuenta que el análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Pero, según el autor los profesionales con poca experiencia optan, con cierta razón, por el análisis estructurado. Asimismo, para este autor, “la primera definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista: 1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y 2. Un sentido de dirección para obtener evidencia e información” (Bardach, 1998: 17).

Por lo general, la información inmediata que se presenta sobre algún problema proviene de los que son de alguna forma afectados, y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político propio del ciudadano, lenguaje al que Bardach le llama “retórica del tema”.

Siguiendo a Bardach (1998) la definición de un problema público debe ser evaluativa. Hay que recordar que la idea de un problema significa por lo general que la gente piensa que algo está mal en el mundo. Desde la perspectiva del autor “No todas las personas piensan que los hechos definidos como problema en realidad lo son: cada persona presumiblemente utilizará criterios diferentes para evaluar los hechos”. (Bardach, 1998: 19).

De las definiciones anteriores, utilizaré la de Aguilar (1993), ya que este autor plantea que el problema público es un proceso que es tomado en cuenta en la agenda pública, y luego estudiada, explorada y organizada. Esta línea investigativa del autor es concordante con el desarrollo de mi tema de tesis.

C. Seguridad vial

La Organización Mundial de la Salud (2004) describe que las lesiones causadas a las víctimas que participan en los accidentes de tránsito constituyen un relevante problema de salud pública y su atención efectiva y sostenible exige esfuerzos de los actores. La conclusión significativa para el tema de investigación es que todos los sistemas de tránsito son complejos y tienen riesgos para la salud. Los elementos intervinientes son el vehículo motorizado, la vía pública y el usuario, teniendo en cuenta el factor físico y social. Para la Organización Mundial de la Salud (2004) “las pérdidas de vidas causadas por accidentes de tránsito constituyen gravísimos problemas de salud pública y de desarrollo. 1,2 millones de personas en el mundo y hasta 50 millones resultan heridos. Muchos países carecen de estadísticas fiables sobre los accidentes” (OMS 2004: 41).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010) define a la seguridad vial como “un conjunto de condiciones, que abarcan múltiples factores (institucionales, legales, normativos, de infraestructura, factor humano, vehículo y asistencia de servicios de emergencia y médicos), que permiten que el transporte diario se realice con el mínimo riesgo de sufrir un siniestro y, en caso de que éste se produzca, con las menores consecuencias posibles. El carácter transversal (o multisectorial) de la seguridad vial es intrínseco a su propia definición” (BID, 2010: 14). Para reducir sus cifras de accidentalidad los países del mundo, como Europa, América del Norte, regiones de Asia y Oceanía llevan años trabajando logrando resultados relevantes, otros países

en cambio sus cifras de accidentabilidad están en crecimiento; “siendo preciso afrontar a través del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias coordinadas que involucren a los estamentos públicos y privados, así como a toda la sociedad” (BID, 2010: 4).

“El problema es de tal magnitud que hace años organismos internacionales como Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, etc., han tomado conciencia de la necesidad de actuar de manera coordinada hacia la mejora de la seguridad vial y la reducción de las consecuencias del tráfico y la accidentalidad” (BID, 2010: 4).

Para Bertotti (2008) la seguridad vial es “la disciplina que estudia y aplica las acciones y mecanismos tendientes a garantizar el buen funcionamiento de la circulación en la vía pública, previniendo los accidentes de tránsito” (2008: 6). De acuerdo a Bertotti el sistema del tránsito está compuesto por tres factores:

“Factor humano: el hombre, factor vehicular: el vehículo y factor ambiental: la vía pública y ambiente. Estos tres factores se identifican y se simbolizan en nuestra materia con cada uno de los lados del triángulo de seguridad, conformado lo que se denomina, clásicamente, la trilogía vial” (Bertotti, 2008: 7).

Por esa razón, en las ocasiones en que se enciende un vehículo, empezamos a transitar, no sólo nos ponemos en movimiento, sino que junto a ello, ponemos en marcha los tres factores antes mencionados. Para Bertotti esos factores están íntimamente relacionados y se ponen en movimiento cuando encendemos el vehículo. Finalmente, es importante resaltar que la seguridad vial es “un problema multisectorial y de salud pública – todos los sectores deben asumir plenamente su responsabilidad y desplegar actividades

y campañas de promoción de la prevención de los accidentes de tránsito” (OMS, 2004: 3 fundamentos).

Para el desarrollo de mi trabajo de tesis, utilizaré los planteamientos de Bertotti (2008), porque analiza no solo los factores que intervienen en un accidente, sino también la falta de coordinación entre los actores involucrados. Es decir, que la seguridad vial es de responsabilidad multisectorial. Esto último se enmarca dentro del estudio de investigación que vengo desarrollando en mi tema de tesis.

1.2 Estado de la cuestión sobre estudios de la coordinación en seguridad vial y la prevención de accidentes de tránsito

En esta sección se analizarán los aportes, hallazgos y conclusiones de investigadores internacionales y nacionales, sobre estudios de la coordinación en seguridad vial y la prevención de accidentes de tránsito.

A. A nivel internacional

En el ámbito internacional resalta el estudio de la Fundación Mutualidad de la Agrupación de Propietarios de Fincas Rústicas de España (MAPFRE) y la Universidad Privada de Varillas (2008), que pone especial énfasis en la prevención en los accidentes de tránsito en la ciudad de Madrid. La mencionada Fundación enfoca su estudio en la población infantil y adolescente, por lo tanto, las acciones preventivas que se adopten para evitar los elevados

índices de siniestralidad, deben estar orientadas a ese segmento de la población. Asimismo, plantean políticas de intervención en el sistema educativo, para desarrollar charlas de sensibilización y educación vial dirigida a los alumnos. El propósito es el de lograr un cambio de actitud y de mentalidad en los niños y adolescentes, para que tomen consciencia de los riesgos a los que están expuestos todos los días, y adopten las medidas preventivas para evitar los accidentes de tránsito. El citado estudio resalta también el rol protagónico que en esta tarea tienen los padres de familia, ya que son los primeros maestros y guías que van a tener los niños y adolescentes, durante el proceso de socialización en el hogar familiar. El informe realza también las diferentes estrategias elaboradas en la escuela y trabajadas en ella y en casa para prevenir los accidentes de tránsito.

Rodríguez (2008) realizó la investigación “Propuesta sobre prevención de accidentes de tránsito dirigido a docentes de las escuelas saludables del Municipio Iribarren, Estado de Lara”. En el estudio se determinó el nivel de conocimiento que tenían los docentes en cuanto a educación vial, seguridad vial y accidentes de tránsito. La población y prevención estuvo conformada por las 17 instituciones incorporada al proyecto “Escuelas Saludables”, de las cuales 15 se encuentran en el Municipio Iribarren. Se aplicó un muestreo no probabilístico para la selección de las escuelas y la información se recolectó a través de un instrumento tipo cuestionario. Se obtuvo como resultado que el nivel de conocimiento que poseían los docentes sobre seguridad vial era regular, siendo el promedio 56%. El estudio resalta el nivel regular de conocimientos en seguridad vial y prevención de accidentes de tránsito que

mostraron los docentes en las diferentes escuelas saludables. Rodríguez pone de manifiesto la importancia que tienen la formación de los docentes, para que ellos puedan transmitir con efectividad aspectos de educación vial y así el programa o política de prevención sea efectiva.

La Organización Panamericana de la Salud (2009) elaboró el “Informe sobre el estado de la seguridad vial en la región de las Américas”, en la que plantea que la gran mayoría de los países de las Américas están en camino de promover e impulsar políticas efectivas para mejorar la seguridad vial. El informe nos da a conocer el estado de la seguridad vial en el año 2009 en la región de las Américas; y, que la mayoría de los países del sector vienen promoviendo políticas para mejorar la seguridad vial; sin embargo, del estudio del Informe no se ha observado el avance en la efectividad y mejora de la seguridad vial. Lo interesante de este informe es que el autor describe la problemática de la seguridad vial en los países americanos, promoviendo e impulsando la implementación de políticas públicas de seguridad vial.

Jiménez (2010) realizó la investigación “Origen y desarrollo de una política social en seguridad vial en Costa Rica”, con el objeto de reconstruir el surgimiento, condiciones contextuales y avances de la política pública en materia de seguridad vial en Costa Rica. Se entrevistó a funcionarios públicos expertos en seguridad vial y profesionales de trabajo social, especialistas en la atención de personas víctimas de accidentes de tránsito. Se identificaron obstáculos en el nivel de ejecución para la concreción de la política. La referida investigación pone de manifiesto la falta de capacidad de gestión de las

autoridades competentes en materia de tránsito y seguridad vial, obviando aspectos relacionados con la inadecuada coordinación entre los actores involucrados.

Pico et al. (2011) realizaron la investigación “Seguridad vial y peatonal: Una aproximación teórica desde la política pública”. El objeto de estudio fue el de analizar los elementos que involucran el componente teórico y de políticas públicas en el accionar de esfuerzos conjuntos, para reconocer la articulación de los diferentes actores de la sociedad involucrados en la problemática. Los autores, consideran que la seguridad vial constituye una de las grandes preocupaciones de los países, que por los procesos acelerados de desarrollo y crecimiento de las ciudades, los vehículos tienen mayor incidencia que los peatones. Pico et al. (2011) concluyeron planteando la necesidad de diseñar políticas públicas de seguridad vial y peatonal, incluyentes e integrales, que amplíen el enfoque conductual humano, de exposición y de factores ambientales a un enfoque poblacional de cultura ciudadana y de visión social del riesgo. En resumidas cuentas, los autores analizan y describen la inadecuada coordinación de las autoridades involucradas en materia de tránsito y el incremento del parque automotor, planteando el diseño y formulación de políticas públicas inclusivas en seguridad vial.

La Contraloría General de la República de Colombia (2012) como respuesta a la problemática de los elevados índices de lesiones graves y mortandad por causa de los accidentes de tránsito, en el periodo 2000-2010, realizó un estudio del tema. Asimismo, como resultado del referido estudio se

formuló un informe, cuyo contenido incentivó el cumplimiento de la política pública de seguridad vial y las modificaciones a la misma. Se mejoró la efectividad de los programas encaminados a la seguridad vial con el acompañamiento de la ciudadanía. Este informe es un primer reporte del seguimiento a la política de seguridad vial en Colombia en el cual se identifican: La problemática de salud pública en el contexto mundial, las acciones mundiales y recomendaciones de experiencias exitosas para dar respuesta a esta pandemia y el contexto del país. Se hizo un recuento normativo relacionado a la seguridad vial en materia de tránsito, transporte, educación, salud y mapeo de los actores involucrados en la gestión, y un análisis de la política pública de seguridad vial vigente. El estudio realizado por la entidad de control colombiana, permitió mejorar la efectividad de los programas de seguridad vial, además de promover e impulsar el diseño y formulación de políticas públicas de seguridad vial en ese país.

A.1 A nivel nacional

Samaniego (2008) en su trabajo “Propuesta de lineamientos para la elaboración de campañas de comunicación y educación para la prevención de accidentes de tránsito urbanos en la ciudad de Lima Metropolitana” analizó los accidentes que tiñeron de sangre las carreteras del país. Uno de ellos, la muerte de un menor de 12 años campeón de taekwondo, el 18 de octubre del 2006, víctima de la imprudencia de un chofer ebrio. El autor afirma que los accidentes de tránsito pueden evitarse, existe un componente de predictibilidad que permite observar el problema por diferentes aristas, pueden ser el factor

humano, mecánico y medio ambiental. Según estadísticas de la Policía Nacional del Perú el factor humano es la principal fuente de error o deficiencia en los accidentes de tránsito. Sobre este factor que se deben proponer estrategias de intervención, pues el 80% de accidentes graves en nuestro país son prevenibles. Samaniego plantea también un aporte para reducir la brecha entre factor humano y la prevención de accidentes de tránsito, tomando como prioridad el trabajo en conjunto para la solución de un problema que afecta a todos. Finalmente, el autor concluye que los accidentes de tránsito son previsibles y provocados por el factor humano, mecánico o ambiental.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2008) con la participación de los sectores de educación, salud, interior y trabajo, y el Presidente y secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial, entre otros, formularon la guía de educación en seguridad vial para profesores y tutores de primaria, extendiéndose más adelante al nivel secundario. Asimismo, dicha guía fue formulada en atención a una de las recomendaciones del Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011, que contempla la “implementación del programa educativo de seguridad vial al interior del sistema educativo peruano”. Por otra parte, en 1999, el Consejo Nacional de Seguridad Vial, elaboró textos de educación en seguridad vial dirigidos a docentes de primaria y secundaria. También ejecutó un trabajo de campo piloto en seis ciudades del país: Lima, Arequipa, Cusco, Iquitos, Ayacucho y Huaraz, donde participaron 250 docentes y especialistas aproximadamente. El aporte de esta comisión multisectorial que concluyó con la elaboración de una guía de educación vial,

pone en evidencia el fruto de un trabajo corporativo y debidamente coordinado entre todos los actores involucrados.

Sagástegui (2010) describe algunos problemas en seguridad vial que la Defensoría del Pueblo detectó, como la deficiente estadística de accidentes de tránsito. Además, de la inoperancia de los responsables del Consejo Nacional de Seguridad Vial, gobiernos regionales y locales por su falta de compromiso en la aplicación del Plan Nacional de Seguridad Vial. Por otra parte, es importante resaltar el estudio de este autor, ya que establece que la inacción e incumplimiento del referido Plan, por parte de los actores involucrados en la seguridad vial y prevención de accidentes de tránsito, hacen fracasar cualquier política pública que se implemente al respecto. El trabajo de tesis que desarrollo analiza fundamentalmente, el tema de la coordinación entre los diversos actores estatales competentes en tránsito y seguridad vial.

La Asociación Civil Seguridad Vial Perú (2012) presentó ante el Consejo Nacional de Seguridad Vial del Perú, el "Proyecto Educativo de Fortalecimiento a la Educación en Seguridad Vial en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas a Nivel Nacional". En mérito al mencionado proyecto, esta última entidad emitió el Informe N° 003-2013-MTC/02.01 del 4 de marzo del 2013. Asimismo, el informe antes mencionado fue elaborado siguiendo los lineamientos de la propuesta educativa del Consejo Nacional de Seguridad Vial que a la vez, es parte de la Política Nacional de Seguridad Vial. El documento pretende desde la sociedad civil la práctica de una cultura de respeto de las normas de tránsito y la disminución de accidentes, la mejora de la calidad de

vida de los ciudadanos, mediante la educación para elevar los niveles de cultura vial en nuestro país. En la actualidad, los aportes de la referida asociación aún no se han materializado, toda vez que el Ministerio de Educación hasta la fecha no ha incluido dichos aportes en la malla curricular de los niveles primario y secundario.

Vemos que los estudios que antes he presentado abordan temas vinculados a la seguridad vial y accidentes de tránsito, tratan sobre la intervención del Estado en el sistema educativo a través de políticas públicas, en las que se involucra a los padres de familia. Del mismo modo, se analiza la importancia de la capacitación al personal docente, la falta de compromiso de los actores, incapacidad gerencial, falta de voluntad política, la inadecuada coordinación, mejoramiento de los programas de educación vial, entre otros. Sin embargo, ninguno de los estudios antes presentados aborda el tema de la seguridad vial desde una perspectiva sistémica sino como un conjunto de actores que actúan de manera interdependiente. Así, el CNSV no se halla debidamente empoderado y no tiene poder de convocatoria por la inexistencia de una ley expresa. Por ello, mi trabajo de investigación busca analizar que el CNSV. Sea una institución autónoma y no dependiente del MTC, con autonomía administrativa, funcional y operativa. Además, de tener poder de dirección, control, supervisión y sanción sobre los demás actores con competencia en materia de seguridad vial. Ello se daría a través de una Política Pública.

1.3 Marco normativo sobre seguridad vial

El 22 de Agosto de 1996, durante el gobierno del expresidente Alberto Fujimori Fujimori se dictó el Decreto Supremo N° 010-1996-MTC; mediante el cual, en su artículo 1° “crea el Consejo Nacional de Seguridad Vial como ente rector encargado de promover y coordinar las acciones vinculadas a la seguridad vial” (Presidencia de la Republica, 1996).

El 26 de Mayo del 2007, durante el gobierno del expresidente Alán García Pérez, se promulgó el Decreto Supremo N° 013-2007-MTC. Este decreto aprueba el Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 (Estrategia Especifica N° 1 “Implementación de un Programa Educativo en Seguridad Vial”). “una política firme de Seguridad Vial, que permita orientar esfuerzos y recursos para el cumplimiento del fin primordial del Estado como es la protección de la vida de sus ciudadanos en el ámbito vial” (Presidencia de la República: 2007).

El 18 de Noviembre del 2008, durante el gobierno del expresidente Alán García Pérez se promulgó el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC; mediante el cual, en su artículo 1° “se aprueba el reglamento nacional de licencias de conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre” (Presidencia de la República, 2008).

El 30 de Noviembre del 2008 se promulgó la Resolución Ministerial N° 374-2008-ED mediante el cual, “se aprueba las Guías de Educación en

Seguridad Vial para docentes y dispone su implementación en Aulas” (Ministerio de Educación, 2008).

El 21 de Abril del 2009, durante el gobierno del expresidente Alán García Pérez, se promulgó el Decreto Supremo N° 016-2009-MTC mediante el cual “se modifican diferentes artículos de la Cuarta, Sexta, Octava y Novena Disposiciones Complementarias y Transitorias del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2001- MTC y modificatorias” (Presidencia de la República 2009a).

El 21 de Abril del 2009, el ex Presidente de la República Alán García Pérez promulgo el Decreto Supremo No. 017-2009- MTC; mediante el cual, se aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RENAT), que tiene por objeto “regular el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley” (Presidencia de la República, 2009b).

El 19 de Julio del 2009, el ex Presidente de la República Alán García Pérez promulgó el Decreto Supremo N° 029-2009-MTC; mediante el cual, “se modifican artículos del Reglamento Nacional de Transito” (Presidencia de la República, 2009c).

El 24 de Agosto del 2009, se promulgó la Resolución Directoral N° 2766-2009-MTC; mediante el cual, “se establecen el contenido y duración de los

cursos de capacitación dirigida a conductores infractores de las normas de tránsito terrestre” (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2009).

El 14 de Agosto del 2010, el ex Presidente de la Republica Alán García Pérez promulgó el Decreto Supremo N° 040-2010-MTC; mediante el cual, “se modifican diferentes artículos del Reglamento Nacional de Tránsito Terrestre” (Presidencia de la República, 2010).

El 4 de Noviembre del 2010, se promulgó la Resolución Directoral N° 3093-2010-MTC; mediante el cual, “se modifica la Resolución Directoral N° 2766-2009-MTC/15. (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2010).

El 23 de abril del 2014 el Presidente de la Republica Ollanta Humala Tasso promulgó el Decreto Supremo N° 003-2014-MTC que “modifica e incorpora disposiciones al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016- 2009-MTC y otros” (Presidencia de la República, 2014).

En base a los estudios realizados a las normas anteriormente mencionadas, se establece que existe un marco normativo muy complejo que norma y regula la seguridad vial en nuestro país. Sin embargo, dicho marco no es integral, claro y efectivo, ya que hay duplicidad y/o superposición de funciones por parte de los actores.

CAPÍTULO 2

MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES

ESTATALES EN TEMAS DE SEGURIDAD VIAL

El desarrollo del presente capítulo responde al primer objetivo de la investigación que da cuenta de los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales en temas de seguridad vial en las Instituciones Educativas (II.EE.).

Para tal efecto, primero se hará una descripción breve del rol y funciones de las instituciones estatales competentes en materia de Seguridad Vial. En ese sentido, se pone especial énfasis en aquellas instituciones integrantes del referido Consejo, que estén vinculadas con la educación vial dirigida a los alumnos de inicial, primaria y secundaria de las diferentes II.EE. de Lima Cercado. En segundo lugar, se clasifican a los actores de los mecanismos de coordinación en tres niveles (primer, segundo y tercer nivel) considerando lo sostenido por Monclús (2007: 7). Finalmente, se analiza el nivel de funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales.

2.1 Las instituciones estatales analizadas en el estudio

En este sub capítulo se nombra y estudia el rol y funciones principales de las instituciones estatales integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Vial: Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Educación, Salud e Interior, a través de la Dirección Ejecutiva de Tránsito de la Policía Nacional. Estas instituciones tienen, entre otras, la responsabilidad de trabajar de manera articulada y coordinada, para el diseño y elaboración de políticas, estrategias en materia de seguridad vial. En ese sentido, elaboran también guías y textos con contenidos temáticos en materia de seguridad vial, dirigidos a estudiantes de los niveles inicial, primaria y secundaria, enfatizándose en la prevención de los accidentes de tránsito y promoción de una cultura de educación vial.

A. El Consejo Nacional de Seguridad Vial

El Consejo Nacional de Seguridad Vial es el ente rector encargado de promover y coordinar las acciones vinculadas a la seguridad y educación vial en el Perú. Para tal efecto, impulsa la implementación de programas de educación, sensibilización u otros que contribuyan a la formación de una cultura vial. Así, elabora textos de educación en seguridad vial dirigido a docentes de primaria y secundaria, que les permita orientar a los estudiantes hacia una cultura de comportamiento vial saludable, a través de actividades educativas.

B. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El MTC es el órgano rector a nivel nacional en materia de tránsito terrestre. El titular de este ministerio preside el CNSV. Tiene como función específica el diseño de sistemas de prevención de accidentes de tránsito. En ese sentido, tiene la obligación de contar con coordinadores e instructores responsables de la implementación de actividades en temas de seguridad vial en las instituciones educativas.

C. El Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación integrante del CNSV es el órgano rector de las políticas educativas nacionales. Entre sus funciones específicas tiene la responsabilidad de formular y dirigir las acciones de prevención para reducir los accidentes de tránsito en las instituciones educativas. Para tal efecto, desarrolla estrategias pedagógicas para los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Quiere decir, que asume contenidos temáticos que sobre las normas de tránsito para el aprendizaje del alumno, previniendo los accidentes y el buen uso de la vía.

D. La Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú es integrante del CNSV y tiene entre sus funciones: Prevenir, investigar y denunciar los accidentes de tránsito. En cuanto a la prevención, se enmarca las acciones orientadas a fortalecer la

seguridad vial. Para lo cual, la Dirección Ejecutiva de Tránsito y Seguridad Vial cuenta con la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito (DIVPIAT) y con el Instituto Superior de Tránsito (INSUTRA), responsables del dictado de charlas de sensibilización en las diferentes II.EE. de Lima Cercado.

E. El Ministerio de Salud

Es integrante del CNSV y desde la perspectiva de la seguridad vial es el organismo responsable de desarrollar la Estrategia Sanitaria de Accidentes de Tránsito. Además, garantiza la asistencia médica inmediata a las víctimas de accidentes de tránsito, particularmente, alumnos de las diferentes II.EE., en los niveles inicial, primaria y secundaria de Lima Cercado. También, de evaluar la salud del estudiante especialmente sobre el buen funcionamiento del sentido de la vista y auditivo.

Del estudio y análisis del rol de las instituciones del Estado integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Vial, se establece que este organismo, por falta de un marco normativo integral claro y efectivo, no ha logrado su empoderamiento como institución. Es decir, legalmente no tiene capacidad de dirección ni poder para exigir a las demás instituciones su implicación en políticas, directrices o lineamientos de seguridad vial. Lo anterior se refleja en el alto grado de discrecionalidad de los representantes de estas instituciones, cuya actuación se circunscribe a la sola asistencia a reuniones de articulación

y coordinación. Lo cual no es suficiente para disminuir la accidentalidad en la ciudad de Lima.

2.2 Clasificación de los actores competentes en materia de prevención y educación vial, dirigido a estudiantes de las diferentes II.EE. de Lima Cercado

Para un mejor estudio y análisis se clasificó a los actores de acuerdo a lo sostenido por Monclús (2007) que distingue tres niveles de actuación en materia de seguridad vial: a) Primer nivel.- Que observa un marco político e institucional en las actuaciones de seguridad vial b) Segundo nivel.- donde incluye a los encargados de los planes o estrategias de seguridad vial en donde se articulan y coordinan las diferentes actuaciones del sistema de seguridad vial y c) Tercer nivel.- comprende a los responsables de ejecutar las medidas concretas de seguridad vial.

A. Actor de primer nivel

En este nivel se ubica al Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Vial, debido a que es el responsable de la coordinación sectorial e intersectorial, así como, de la planeación, formulación de políticas, estrategias y estudios relacionados con la seguridad vial. Es propuesto por el Ministro de Transportes y Comunicaciones ante el Presidente de la República, siendo designado por éste mediante Resolución Suprema. El perfil del Presidente del

CNSV debe ser un gran coordinador y experto en materia de seguridad vial, con poder de convocatoria y convencimiento para trabajar en equipo.

B. Actores de segundo nivel

Para un mejor estudio de actores he agrupado en el segundo nivel, sub clasificándolos de la siguiente manera:

B.1 Actores de segundo nivel educativo

B.1.1. El Jefe del Área de Capacitaciones y actividades de educación vial del Consejo Nacional de Seguridad Vial del MITINCI, responsable de la capacitación de los docentes de las II.EE. de Lima Cercado.

B.1.2. Los integrantes de la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR) del MINEDU, conformantes del Equipo de instrucción del área de Seguridad Vial. Los Directores de las Instituciones Educativas del Cercado de Lima.

B.2 Actores de segundo nivel policiales

B.2.1. El Director de la Dirección Ejecutiva de Transito y Seguridad Vial, responsable de planificar, organizar y dirigir los programas de prevención en materia de seguridad vial, dirigido a las II.EE.públicas, privadas y a toda la población.

B.2.2. El Director del Instituto Superior de Transito (INSUTRA), responsable de planificar, organizar, ejecutar y controlar las actividades inherentes al fomento de la educación y seguridad vial, conforme a los objetivos y metas del comando institucional. Además, propone y coordina la implementación de programas educativos a nivel nacional en materia de tránsito y seguridad vial.

B.2.3. El Jefe de la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la Policía Nacional (DIVPIAT), responsable de proponer al comando institucional las normas y directivas relacionadas con la problemática de prevención, investigación de accidentes de tránsito.

B.3 Actores de segundo nivel de la salud

La Jefa de la Oficina de Estrategia Sanitaria Nacional de Seguridad Vial y Cultura de Transito, de la Dirección General de Promoción de la Salud y representante del Ministerio de Salud.

C. Actores de tercer nivel

En este nivel ubicamos básicamente a los promotores e instructores de la Dirección Ejecutiva de Tránsito y Seguridad Vial (DIVPIAT e INSUTRA), son los responsables del dictado de charlas de instrucción en materia de seguridad vial. La primera de las sub unidades policiales antes mencionadas solo cuenta con tres monitores e instructores en materia de seguridad vial para atender la

demanda a nivel nacional. Del mismo modo, el INSUTRA solo cuenta con un instructor para brindar capacitación a los diferentes sectores públicos a nivel nacional.

Dentro de este marco, vemos que existen un sinnúmero de actores comprometidos en el tema de la seguridad vial, siendo el Consejo Nacional de Seguridad Vial el organismo que en teoría tiene como función principal el liderazgo de la política de seguridad vial. Sin embargo, en la práctica no hay una figura que lidere y alinee todas las iniciativas existentes en esa materia. Lo anterior, da lugar a que en la mayoría de las veces, exista duplicidad o superposición de funciones por parte de los actores.

CUADRO N° 01
CLASIFICACIÓN DE ACTORES CON INDICACIÓN DE SUS
FUNCIONES Y LIMITACIONES

CLASIFICACIÓN CUADRO DE ACTORES	INTEGRANTES	FUNCIONES	LIMITACIONES
	A.1 Actor de primer nivel educativo		
1° Nivel	El Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Vial - MITINCI	Realizar la coordinación sectorial e intersectorial de la planeación, formulación de políticas, estrategias y estudios relacionados con la seguridad vial.	No cuenta con una normatividad para sancionar a los actores que no asisten a las reuniones. Falta de presupuesto de Monitores e Instructores y personal.
	B.1 Actores de segundo nivel educativos		
2° Nivel	El Jefe del Área de Capacitaciones y actividades de educación vial del Consejo Nacional de Seguridad Vial del	La capacitación de profesores de las II.EE. a nivel nacional.	No cuenta con personal para coordinar con las demás entidades estatales. Falta de presupuesto.

	MITINCI.		
	Los integrantes de la Dirección General de Educación Básica Regular.	Coordinar con las UGELES y gobiernos Regionales para capacitar a los docentes.	Falta de presupuesto. Falta de personal capacitado que se desempeñe con Instructores o monitores.
	Los Directores de las Instituciones Educativas.	Coordinar con las UGELES y docentes para las actividades educativas de seguridad vial en las aulas.	No cuentan con presupuesto para la implementación de actividades interactivas, adquisición de folletos, trípticos, etc. Falta de capacitación.
	B.2 Actores de segundo nivel de salud		
	La coordinadora del Ministerio de Salud	Encargada de implementar la Estrategia Sanitaria Nacional de Seguridad Vial y Cultura de Transito	Déficit de personal para ejecutar las actividades. Falta de establecimiento de roles par la educación vial en las IIEE.
	B.3 Actores de segundo nivel policiales		
	1. El Director de la Dirección Ejecutiva de Transito y Seguridad Vial.	Planificar, organizar y dirigir los programas de prevención en materia de seguridad vial, dirigido a instituciones públicas, privadas y toda lapoblación.	No cuenta con presupuesto propio. Es deficiente el número de efectivos policiales, instructores y monitores designados a la prevención de los accidentes de tránsito DIVPIAT INJUTRA en las IIEE.
	2. El Director del Instituto Superior de Transito (INSUTRA)	La planificación, organización, ejecución y control de las actividades inherentes al fomento de la educación y seguridad vial conforme a los objetivos y metas del comando institucional	Déficit presupuestal. Falta de personal, instructores y monitores PNP capacitado.

	3. El Jefe de la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito	Planificar, organizar y dirigir actividades preventivas como programas de sensibilización en materia de seguridad vial, dirigido a los estudiantes de las IIEE.	No cuenta con presupuesto propio. Es deficiente el número de efectivos policiales, instructores y monitores designados a la prevención de los accidentes de tránsito en las IIEE.
3° Nivel	C. Actores de tercer nivel educativo		
	Instructores policiales	Brindar charlas sobre prevención de accidentes de tránsito y seguridad vial en las IIEE	Falta de personal PNP capacitado para la ejecución de las actividades de instrucción en el aula. Déficit presupuestal.

Fuente: Elaboración propia

2.3 Los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales comprometidas en la seguridad vial en las instituciones educativas

En el subcapítulo anterior, se enumeró de manera genérica a todos y cada uno de los representantes de las distintas instituciones estatales, responsables de la prevención y educación vial, en las II.EE. de Lima Cercado. En ese sentido, resulta pertinente determinar la existencia o no de mecanismos de coordinación, para que los actores realicen un trabajo articulado, de cooperación y coordinación; es decir, eficiente y eficaz en materia de prevención y educación vial. Al respecto, se estableció que efectivamente existen una serie de mecanismos de coordinación que se mencionarán más adelante, pero en la práctica dicha coordinación es limitada. Es decir, no hay un trabajo conjunto orientado a sincronizar y unificar criterios tendientes a fortalecer la seguridad vial y disminuir los accidentes de tránsito. Esta deficiencia es contraria con lo planteado por (Martínez, 1992) cuando señala

que la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones, de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común.

Con la finalidad de comprender con precisión cuales son los mecanismos de coordinación. Se asume lo sostenido por Hernández (2006) cuando plantea que estos mecanismos son de múltiples formas tales como: Comisiones, leyes, consejos, planes, departamentos, secretarías, comités, programas y reformas.

Concordando con lo sostenido por Hernández (2006) en materia de Seguridad Vial, las autoridades gubernamentales han implementado diversos mecanismos de coordinación. La idea, es generar espacios de coordinación donde los actores puedan interactuar y analizar la problemática de la seguridad vial, particularmente, la relacionada con la educación vial y prevención de accidentes de tránsito. Los mecanismos de coordinación son los siguientes:

A. Reuniones en el Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV).

El CNSV es el ente rector en materia de seguridad vial, con carácter técnico, normativo y ejecutivo. Se reúne con la totalidad de sus integrantes 2 veces al año.

B. Funcionamiento de la Secretaría Técnica del CNSV.

Esta Secretaría es la responsable de ejecutar los acuerdos del CNSV, para ello coordina con las diversas instituciones públicas y privadas, relacionadas a la problemática de la seguridad vial en el país, a fin de proponer acciones al CNSV.

- C. Creación de las comisiones multisectoriales que se reúnen solo dos veces al año

Estas comisiones están conformadas por la totalidad de los representantes del CNSV y son los responsables del diseño y evaluación de las políticas de seguridad vial.

- D. Elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 y 2015 – 2024

La responsabilidad de su elaboración recae en la Secretaría Técnica del CNSV.

- E. Creación de los departamentos de las diferentes instituciones estatales conformadas por:

- El área de capacitaciones y actividades del CNSV–MITINCI.
- El área de Seguridad Vial de la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR) del MINEDU.
- La oficina de Estrategia Sanitaria Nacional de Seguridad Vial y Cultura de Transito de la Dirección General de Promoción de la Salud del MINSA.
- La Dirección de Tránsito y Seguridad Vial: La División de prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito (DIVPIAT), y el Instituto Superior de Transito (INSUTRA).

- F. Ejecución del Programa Nacional de Capacitación de Educación en Seguridad Vial (PRONACESVI) dirigido a la capacitación de los docentes.

El PRONACESVI pertenece a la Dirección General de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación. Está dirigido a los docentes a nivel nacional y es conducido, implementado y supervisado por el MINEDU.

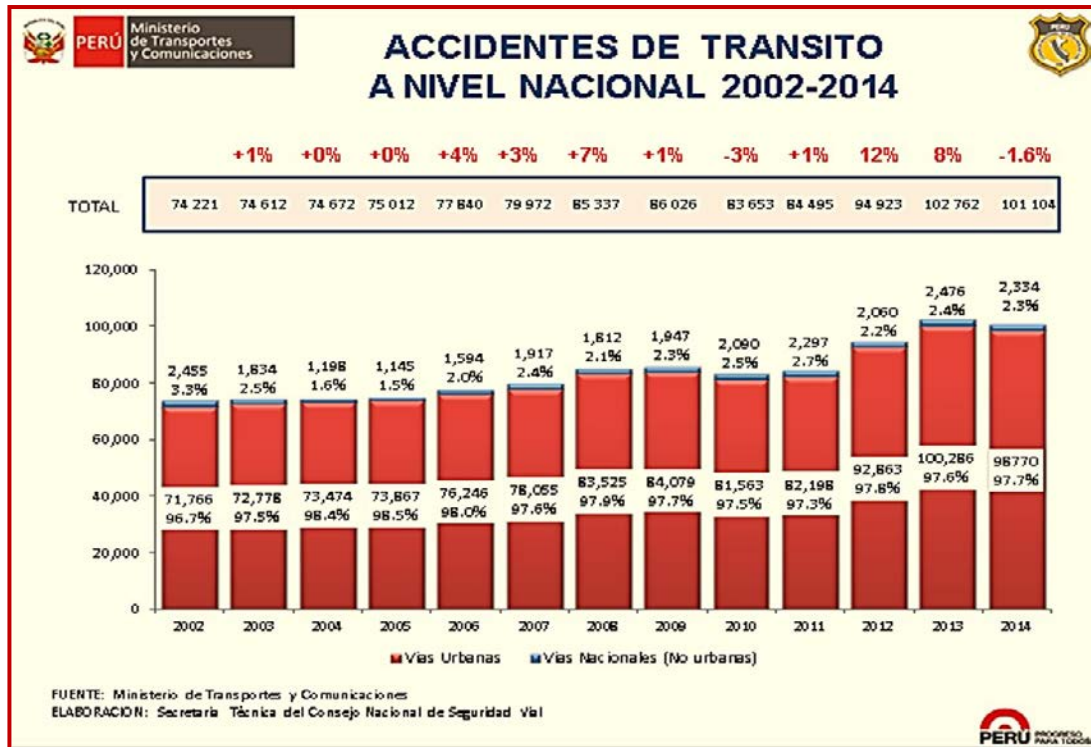
- G. Elaboración del Programa Educativo en Seguridad Vial inserto en el plan anual de educación básica regular dirigido a los alumnos

Es un Programa orientado a formar capacidades en los docentes del nivel de educación primaria y secundaria para el dictado de temas y contenidos de educación vial.

Los actores de primer, segundo y tercer nivel entrevistados coincidieron en manifestar que pese a que existen suficientes mecanismos formales de coordinación, en la práctica la coordinación es limitada. Lo anterior, según los entrevistados es producto de la fragilidad de la institucionalidad en materia de seguridad vial, ya que el Consejo Nacional de Seguridad Vial, responsable de liderar y alinear las políticas y estrategias en esa materia, no está empoderado como tal. Es decir, no tiene facultades de dirección ni coercitivas para exigir a los demás actores, un trabajo articulado, de cooperación y coordinado, lo que se deriva en el alto grado de discrecionalidad de los actores.

La situación anterior, da lugar a que cada uno de ellos cuente con su propia información y no la comparta, ya sea por intereses personales o un afán de protagonismo, lo que se refleja al observarse los cuadros estadísticos sobre la accidentalidad en la ciudad de Lima, donde los datos difieren unos de otros. Ver tablas comparativas 2 y 3.

GRÁFICO DE BARRAS DE DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS N° 1



CUADRO N° 02

DATOS ESTADÍSTICOS DISTINTOS PROPORCIONADOS POR EL
MININTER Y LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ,
SOBRE HERIDOS Y MUERTOS POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO
EN LIMA METROPOLITANA

MINISTERIO DEL INTERIOR DIRECCIÓN DE GESTIÓN EN TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES -DIRTEPOLES – PNP		DIVPIAT - PNP	
2014 LIMA METROPOLITANA		2014 LIMA METROPOLITANA	
HERIDOS	MUERTES	HERIDOS	MUERTES
290	474	221	525
Fuente Ministerio del Interior – Dirección de Gestión en Tecnología de la información y Comunicaciones – Dirtepoles – PNP		Fuente DIVPIAT – PNP	

Como se aprecia en el cuadro precedente, el número de heridos durante el año 2014, según fuente de la Dirección de Gestión en Tecnología de la Información y Comunicaciones -DIRTEPOLES – PNP, no coincide con las cifras que registra la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito DIVPIAT.

CUADRO N° 03

CUADRO NUMÉRICO COMPARATIVO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO
FATALES 2011-2015, OCURRIDOS EN LIMA METROPOLITANA

POLICIA NACIONAL DEL PERU					
DIRTRAN PNP - DIVPIAT PNP					
CUADRO NUMERICO COMPARATIVO DE ACCIDENTES DE TRANSITO FATALES 2011 - 2015, OCURRIDOS EN LA JURISDICCION DE LIMA METROPOLITANA					
PERIODO: 01 ENE.2011 AL 12DIC. 2015					
AÑOS	2011	2012	2013	2014	2015
ACCIDENTES	547	546	505	514	530
MUERTOS	569	570	517	525	562
LESIONADOS	208	290	157	221	283

Fuente: Área de estadística del DIVPIAT PNP.

En el cuadro precedente se aprecia que en los años 2014-2015 se registraron un total de 1,044 accidentes de tránsito con un saldo de 1,087 personas fallecidas y 504 heridos.

CUADRO N° 04
ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES, OCURRIDOS EN LIMA
METROPOLITANA 2014

POLICIA NACIONAL DEL PERU				
DIRTRAN-PNP				DIVPIAT-PNP
CUADRO ESTADISTICO DE ACCIDENTES DE TRANSITO FATALES, OCURRIDOS EN LIMA METROPOLITANA				
PERIODO: 01 ENE. AL 31DIC. 2014				
DESCRIPCION	ACCIDENTES	MUERTOS	LESIONADOS	%
ATROPELLOS COMUN	274	278	36	53.31
ATROPELLO FUGA	79	79	4	15.37
CHOQUES	117	123	131	22.76
VOLCADURA	19	19	43	3.70
CHOQUE FUGA	10	11	7	1.95
ESPECIAL COMUN	0	0	0	0.00
CAIDAS	12	12	0	2.33
CAIDA FUGA	1	1	0	0.19
VOLCADURA FUGA	0	0	0	0.00
ACC. FERROVIARIO	1	1	0	0.19
ESPECIAL FUGA	1	1	0	0.19
INCENDIO	0	0	0	0.00
OTROS	0	0	0	0.00
T O T A L	514	525	221	100.00

Fuente: área de estadística del DIVPIAT-PNP.

En el cuadro precedente se observa que la mayor incidencia de los accidentes de tránsito durante el año 2014 se ha producido en la modalidad de atropello común que registra 274 accidentes de tránsito con 278 muertos y 36 lesionados que representa el 53.31%. Seguido de la modalidad choques que registra 117 accidentes de tránsito con el saldo de 123 muertos y 131 lesionados que representa el 22.76%.

CUADRO N° 05

CAUSAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES OCURRIDOS EN LIMA METROPOLITANA 2014

DIRTRAN-PNP	DIVPIAT- PNP	
CUADRO ESTADISTICO POR CAUSAS DE ACCIDENTES DE TRANSITO FATALES OCURRIDOS EN LIMA METROPOLITANA		
PERIODO 01ENE AL 31DIC DEL 2014		
DESCRIPCION	TOTAL	%
EXCESO DE VELOCIDAD	67	13.04
IMPRUDENCIA DEL PEATON	39	7.59
IMPRUDENCIA TEMERARIA DEL CONDUCTOR	272	52.92
EBRIEDAD DEL PEATON	52	10.12
EBRIEDAD DEL CONDUCTOR	48	9.34
NEGLIGENCIA DEL CONDUCTOR	32	6.23
FALLA MECANICA	0	0.00
IMPRUDENCIA DEL PASAJERO	1	0.19
NEGLIGENCIA DE LOS PADRES/ FAMILIARES	2	0.39
IMPERICIA DEL CONDUCTOR	0	0.00
MAL ESTADO DE LA VIA	1	0.19
OTROS	0	0.00
FALTA DE UN ELEMENTO(FUGA)	0	0.00
SE INVESTIGA	0	0.00
T O T A L	514	100.00

Fuente: área de estadística del DIVPIAT-PNP

En el cuadro precedente se observa que las causas de los accidentes fatales con mayor incidencia durante el 2014, se da bajo la modalidad de imprudencia temeraria del conductor con 272 casos que representa el 52.92%, seguido del exceso de velocidad con 67 casos que representa el 13.4% del total de la modalidad de las causas.

CUADRO N° 06

ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES, OCURRIDOS EN LIMA
METROPOLITANA 2015

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ						
DIRTRAN-PNP					DIVPIAT-PNP	
CUADRO ESTADÍSTICO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES, OCURRIDOS EN LIMAMETROPOLITANA						
PERIODO: DEL 01ENE AL 12DIC DEL 2015						
DESCRIPCIÓN	ACCIDENTES	%	MUERTOS	%	LESIONADOS	%
ATROPELLOS COMÚN	276	52%	278	49%	31	11%
ATROPELLO FUGA	73	14%	73	13%	1	0%
CHOQUES	139	26%	167	30%	239	84%
VOLCADURA	16	3%	17	3%	9	3%
CHOQUE FUGA	8	2%	9	2%	1	0%
ESPECIAL COMÚN	1	0%	1	0%	0	0%
CAIDAS	13	2%	13	2%	0	0%
CAIDA FUGA	0	0%	0	0%	0	0%
VOLCADURA FUGA	1	0%	1	0%	2	1%
ACC. FERROVIARIO	2	0%	2	0%	0	0%
ESPECIAL FUGA	1	0%	1	0%	0	0%
INCENDIO	0	0%	0	0%	0	0%
OTROS	0	0%	0	0%	0	0%
T O T A L	530	100%	562	100%	283	100%

Fuente: área de estadística del DIVPIAT-PNP.

En el cuadro precedente se observa que la mayor incidencia de los accidentes de tránsito durante el año 2015 es en la modalidad de atropellos con 276 accidentes de tránsito con 278 muertos y 31 lesionados. Asimismo, sigue la modalidad de choques con 139 accidentes de tránsito con el saldo de 167 muertos y 239 lesionados.

CUADRO N°07
CAUSAS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO FATALES OCURRIDOS EN LIMA
METROPOLITANA, AÑO 2015

POLICIA NACIONAL DEL PERU				
DIRTRANPNP				DIVPIAT PNP
CUADRO ESTADISTICO POR CAUSAS DE ACCIDENTES DE TRANSITO FATALES OCURRIDOS EN LIMA METROPOLITANA				
PERIODO DEL 01ENE AL 12DIC DEL 2015				
I.- ELEMENTO HOMBRE	Nº CAUSA		TOTAL	%
A.- ATRIBUIDO AL CONDUCTOR:				
1. IMPRUDENCIA	1		141	
2. NEGLIGENCIA	6		13	
3. IMPERICIA				
4. EBRIEDAD	5		36	
5. EXCESO DE VELOCIDAD	2		122	
SUB TOTAL			312	12%
B.- ATRIBUIDO AL PEATON:				
1. IMPRUDENCIA	3		44	
2. NEGLIGENCIA				
3. EBRIEDAD	4		41	
4. OTROS				
SUB TOTAL			85	1%
C.- ATRIBUIDO AL PASAJERO:				
1. IMPRUDENCIA				
2. NEGLIGENCIA	6	0	1	
3. EBRIEDAD		0		
4. OTROS	7		1	
SUB TOTAL		0	2	0%
II.- EN PROCESO INVESTIGATORIO:			131	87%
T O T A L			530	100%

Fuente: área de estadística del DIVPIAT-PNP.

En el cuadro precedente se observa que las causas de los accidentes fatales con mayor incidencia durante el 2015, atribuido al conductor, fue la imprudencia del conductor con 141 casos, seguido del exceso de velocidad con

122 casos. Asimismo, atribuidos al peatón se tuvo por imprudencia 44 casos y por ebriedad se registraron 41 casos. Finalmente, atribuidos al pasajero se registró solo 1 caso, de donde se desprende que el factor humano es el factor predominante en los accidentes de tránsito.

Según los entrevistados “Medri”, “Iguana”, “Barrio”, “Esan” y “Kike” (funcionarios del MTC y MINEDU), indicaron que el Plan Nacional de Seguridad Vial, se constituye en una herramienta de gestión, que desde el ámbito gubernamental, involucra a los diferentes actores y aborda la seguridad vial como una política de Estado. El PNSV es un modelo sistémico para el desarrollo de la seguridad vial, sustentado en estrategias y actividades, que permiten el logro de objetivos, para el establecimiento de una cultura de prevención y educación vial. De esta forma se establece que dicha herramienta de gestión también es un mecanismo de coordinación, que permite interactuar a los actores y desarrollar así un trabajo articulado, de cooperación y coordinado para el logro de las metas y objetivos. Sin embargo, en la práctica el mencionado Plan aún no ha sido implementado ni socializado por el Consejo Nacional de Seguridad Vial entre los actores involucrados, que desconocen su contenido.

Asimismo, como parte de mi trabajo de campo se realizó un cuestionario dirigido a 100 profesores de cinco II.EE. (20 por cada Institución Educativa) de Lima Metropolitana, el 91% informó que no conoce el contenido del Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 y 2015 y 2024. Sólo el 9% manifestó conocerlo. Esto se corrobora con la siguiente tabla estadística.

CUADRO N°8

NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL,
PERIODOS 2007-2011 Y 2015-2024, DE LOS DOCENTES DE LAS II.EE. DE
LIMA METROPOLITANA

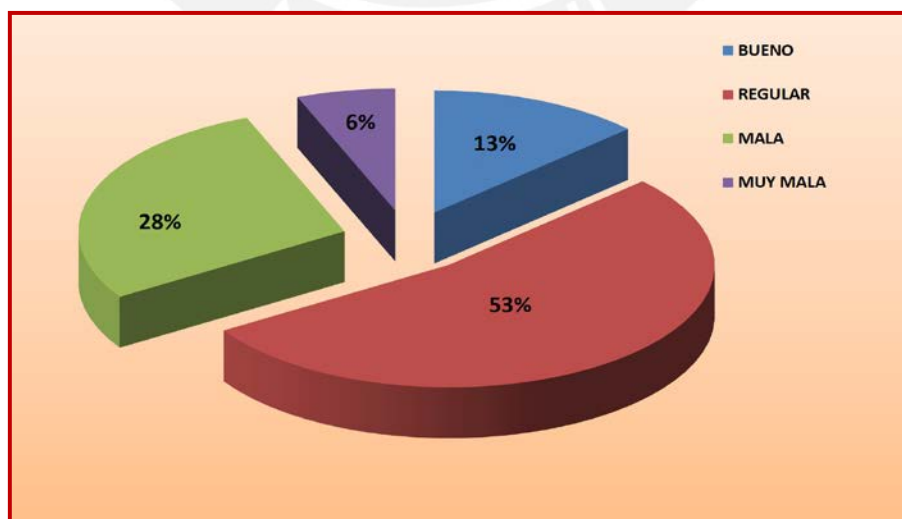
PROFESORES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	SI	NO	TOTAL
SIMÓN BOLIVAR	5,0%	95,0%	100,0%
HIPÓLITO UNANUE	15,0%	85,0%	100,0%
TÚPAC AMARU	10,0%	90,0%	100,0%
ALIPIO PONCE VASQUEZ	15,0%	85,0%	100,0%
NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	5,0%	95,0%	100,0%
Total	9,0%	91,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro precedente, se desprende que el 91% de los docentes desconoce el contenido del Plan Nacional de seguridad vial 2007 – 2011 y 2015 y 2024 y solo el 9% refiere conocerlo.

Gráfico circular N° 02

EVALUACIÓN DEL NIVEL DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL E
INTERINSTITUCIONAL RELACIONADAS CON EL PNSV 2007-2011



Fuente: Encuesta Consejos Regionales de Seguridad Vial

Por otro lado, la empresa Ingeniería y Auditoría (INGEAUDIT)² evaluó el PNSV 2007 - 2011, mediante la aplicación de una encuesta en el año 2014 a personas consideradas “Actores Claves” conformado por los representantes de los Consejos Regionales de Seguridad Vial. Este cuestionario incluyó una serie de preguntas relacionadas con la Seguridad Vial, entre ellas el nivel o grado de coordinación tanto sectorial como multisectorial, entre los distintos actores involucrados en la prevención y educación vial.

En este contexto, se establece que existen problemas de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el tema de la seguridad vial. Por consiguiente, resulta pertinente determinar la tipología de los mecanismos de coordinación existentes, y determinar más adelante cuáles son los problemas relevantes por los cuales pese a existir estos mecanismos, la coordinación entre los actores es limitada.

Por otra parte, en mi investigación he determinado que los problemas de coordinación obedecen a que el CNSV no está empoderado. Según Sagástegui (2010) señala que “la Secretaría Técnica que cumple funciones ejecutivas, hasta el año 2006 solamente contaba con 4 funcionarios y un presupuesto de S/. 298 000 para desarrollar sus funciones y sólo en el año 2010 aumentó el número de funcionarios a 16 trabajadores, con un presupuesto de cerca de dos millones de soles, siendo en la actualidad un total de 18 trabajadores, persistiendo el problema de déficit de personal y falta de presupuesto para

² El resultado de la encuesta indica que: sólo el 13% señala que el nivel de coordinación es bueno. El 53% que es regular, el 28% mala y el 6% muy mala. Es decir se estableció que la coordinación de los actores es deficiente.

atender la problemática a nivel nacional” (Sagástegui, 2010: 257). La problemática anterior, da lugar a que los funcionarios del CNSV se vean limitados para convocar a los demás actores componentes del Consejo a reuniones de coordinación y formación de las Comisiones multisectoriales. Eso explica por qué se reúnen sólo 2 veces al año. Del mismo modo, los demás actores integrantes del referido Consejo se muestran indiferentes ante la problemática de la seguridad vial en el país y no le dan la debida importancia pese a los altos índices de siniestralidad por accidentes de tránsito en nuestro país.

2.4 Tipologías de los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de políticas de seguridad vial

Los actores involucrados en materia de seguridad vial y vinculada principalmente con la prevención y educación vial de los alumnos del nivel inicial, primario y secundario, requieren de ciertos mecanismos para realizar un trabajo articulado y coordinado. Para tal efecto, se ha clasificado a estos mecanismos en: formales e informales.

A. Mecanismos Formales

Estos mecanismos se instituyen a través de leyes o normas formales, como es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Vial. Así, este organismo como mecanismo de coordinación genera un espacio donde los actores involucrados se reúnen para realizar un trabajo coordinado, articulado y de

cooperación en materia de seguridad vial. Asimismo, las Comisiones sectoriales y multisectoriales, se constituyen también en mecanismos de coordinación que facilitan la interacción entre los representantes de las instituciones públicas involucradas. Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Vial es otro mecanismo, ya que comprende a todos los actores involucrados y define de manera explícita las funciones que compete a cada actor, para el logro de las metas y objetivos. Tenemos también como mecanismo de coordinación, a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial, responsable de supervisar las actividades de los actores involucrados.

Al respecto, Hernández (2006) señala que “desde el punto de vista teórico, epistemológico y metodológico, la historia de los mecanismos de coordinación intergubernamentales en México, da cuenta que el modelo de Estado autoritario ha pasado a un modelo de Estado con más apertura a la participación por medio de convenios de colaboración” (2006:46). Adaptando esto al Perú, en una democracia como la peruana donde prevalece el estado de derecho, las autoridades gubernamentales deben instituir todos los mecanismos de coordinación posibles, para generar espacios de coordinación.

B. Mecanismos Informales

Según Lloria (2008) señala que “los mecanismos de coordinación informal u orientados a facilitar las relaciones informales son los más simples y fáciles de utilizar. Los individuos se enfrentan a una determinada situación y, espontáneamente, se comunican entre sí. Si no se requiere una mayor

coordinación, los mecanismos de carácter informal pueden ser suficientes” (2008:129). En el caso de los mecanismos informales en mi presente investigación parto del precepto “hecha la ley hecha la trampa”. Es decir, que pese a que la seguridad vial es un tema de Estado, regulado por normas y procedimientos, sin embargo, muchas veces la informalidad impera en nuestro país, especialmente en Lima Metropolitana que tiene la mayor carga vehicular en circulación de transportes de pasajeros. Así, muchas veces los transportistas en contubernio con malos funcionarios del MTC logran sacar permisos como tarjeta única de circulación operando sin contar en realidad con los requisitos. Asimismo, éstos se ven habilitados para circular poniendo en riesgo la seguridad vial y la vida de las personas, caso la empresa Orión, el Chosicano, entre otros, que han protagonizado más accidentes de tránsito con saldos fatales en Lima Metropolitana.

CAPÍTULO 3

PROBLEMAS EN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD VIAL

El desarrollo del presente capítulo, responde al segundo objetivo de mi investigación que describe los problemas en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre las instituciones estatales competentes en materia de seguridad vial, en las Instituciones Educativas (II.EE.) de Lima Metropolitana, periodos 2014-2015. Seguidamente, se analizarán las actividades programadas de los actores.

3.1 Los problemas en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación de las instituciones estatales

En nuestro país, si bien en materia de seguridad vial hay mecanismos de coordinación orientados a generar espacios de coordinación para que interactúen los actores pertenecientes a las instituciones estatales, lo cierto es que en la mayoría de las veces esos mecanismos no funcionan como tal. En ese sentido, he clasificado a los problemas que impiden que dichos

mecanismos funcionen de manera eficiente y eficaz, en problemas normativos, la falta de presupuesto, falta de voluntad política, problemas tecnológicos y falta de actitud positiva de los actores. A continuación desarrollaremos cada uno de ellos.

A. Los problemas normativos

La inexistencia de una Ley Nacional de Seguridad Vial que delimite de manera clara y expresa las funciones de cada uno de los integrantes del CNSV y articule el trabajo de todos ellos, para que la seguridad vial funcione como un sistema. Asimismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima pese a ser una entidad competente en materia del tránsito vehicular, no forma parte del CNSV, tampoco se advierte la participación de la sociedad civil.

Por otra parte, el depender jerárquicamente el CNSV del Viceministerio de Transportes, deja de tener autonomía y ve limitado su accionar, constituyéndose sólo en un órgano coordinador sin facultades para poder ejercer la supervisión o fiscalización del cumplimiento de la política de seguridad vial a nivel nacional. Dentro de este marco, el Consejo Nacional de Seguridad Vial que también se constituye en un mecanismo de coordinación para la interacción de los representantes del MTC, MINEDU, MINSA y PNP, no funciona como tal. La problemática anterior, genera un alto grado de discrecionalidad que da lugar a que los actores, no se involucren en el desarrollo y funcionamiento de programas de educación vial en el Sistema Educativo Nacional.

B. La falta de presupuesto

El CNSV al no tener autonomía, tiene que requerir de la aprobación de otras instancias para la ejecución de sus programas y actividades relacionados con la seguridad vial en el país, y particularmente, con los programas de prevención y educación vial en las II.EE. de Lima Cercado. Asimismo, en el transcurso de los años el presupuesto asignado para dicho Consejo ha estado supeditado al criterio de prioridad por parte de las autoridades a cargo del MTC; criterio que ha traído consigo que la asignación de recursos sea insuficiente para el logro de los objetivos y metas trazadas por el Plan Nacional de Seguridad Vial. Así, el Consejo Nacional de Seguridad Vial si bien fue instituido también como mecanismo de coordinación, sin los recursos presupuestales poco o nada puede hacer para coordinar, promover y supervisar el desarrollo y funcionamiento de programas de educación vial en las II.EE. de Lima Cercado.

“No se les proporciona a los instructores el material para la instrucción por falta de presupuesto; el que va a capacitar necesita de ayudas como afiches y trípticos. El problema no es el coordinador o capacitador; el problema se da con el que está en el nivel superior quien no les proporciona el material por falta de presupuesto” (Seudónimo “Reicel” Director de una I.E.).

C. Falta de voluntad política

La falta de voluntad política de las autoridades gubernamentales para incluir a la Seguridad Vial como tema prioritario de Política Pública que trascienda de una Política de Gobierno a una Política de Estado. Así, la Seguridad Vial no fue considerada como política de Estado en el Acuerdo

Nacional suscrito en Palacio de Gobierno el 22 de julio del 2002, por lo tanto no todos los estamentos del poder público están comprometidos. Por el contrario, no se aprovechó una oportunidad única para llevar a cabo las decisiones institucionales, organizacionales y financieras para organizar el sistema de seguridad vial, particularmente la referida a la prevención y educación vial en las II.EE. del Cercado de Lima. Siendo las cosas así, resulta claro que no hay disposición del poder político para implementar mecanismos de coordinación efectivos y eficaces tales como: Comisiones sectoriales e intersectoriales, con la autoridad necesaria para articular a las demás instituciones estatales implicadas con la seguridad vial. Por otra parte, con relación de los mecanismos de coordinación existentes, éstos funcionan de manera limitada.

Un funcionario entrevistado explica:

“Se considera que la seguridad vial no es prioridad frente a otro problema como la defensa civil, la seguridad ciudadana, entre otros. No se valora la relación del elevado índice de accidentes de tránsito y la creación de una cultura de seguridad vial en el niño o joven estudiante. Los responsables no realizan ni promueven reuniones de coordinación para implementar las actividades de prevención en seguridad vial en la I.E.” (Seudónimo “Masie” Director de una I.E.).

D. Problemas tecnológicos

El propósito de los mecanismos de coordinación es el de generar espacios de coordinación para que los actores de las distintas instituciones estatales vinculadas con la seguridad vial, interactúen y desarrollen un trabajo articulado, de cooperación y coordinación. Sin embargo, por temas de orden presupuestal no se aprovechan los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para implementar nuevos mecanismos de

coordinación. En ese sentido, resulta necesario implementar a través del diseño de redes, mecanismos de coordinación virtuales como la plataforma de interoperabilidad electrónica, para que todos los actores involucrados se interconecten en tiempo real. Siendo así, los representantes del MTC, CNSV, MINEDU, MINSA y PNP, podrán utilizar esta plataforma para compartir e intercambiar información, realizar coordinaciones, dictado de charlas virtuales de seguridad vial a los alumnos de inicial, primaria y secundaria, o como fuente de consulta.

E. Falta de actitud positiva de los actores

Por otra parte, si bien es cierto el CNSV como ente rector no ejerce su liderazgo, también es verdad que no hay interés por parte de los demás actores involucrados en la prevención y educación vial en las II.EE. de Lima Cercado. Es decir, a sabiendas de la crisis de liderazgo por el que atraviesa el Consejo Nacional de Seguridad Vial, los representantes del MTC, MINEDU, MINSA y PNP, no se preocupan por impulsar desde su sector el desarrollo de estas políticas y estrategias. Lo anterior, se manifiesta con el resultado del cuestionario aplicado a los directores de las II.EE. involucradas, donde se establece que el 91% no conoce el Plan Nacional de Seguridad Vial, ni las funciones que le corresponden en esa materia, lo cual es preocupante. En resumidas cuentas, es evidente que ningún mecanismo de coordinación va a funcionar con eficiencia y eficacia, si los representantes de las instituciones públicas comprometidas en el tema, no muestran voluntad alguna para

involucrarse en la seguridad vial. Un funcionario del nivel de Educación Básica Regular del MINEDU señaló:

“Un segundo problema se tiene en “la desidia y desinterés de los directores de las Instituciones Educativas” para cumplir con la implementación de las políticas dadas” (Seudónimo “Greco” integrante del Área de Seguridad Vial del Ministerio de Educación).

Los directores entrevistados de las II.EE. coincidieron en señalar que no conocen la normativa de tránsito ni el contenido del Plan Nacional de Seguridad Vial, menos aún participan en las charlas de capacitación que dicta el Consejo Nacional de Seguridad Vial, ni reciben de este organismo material educativo porque no hay una coordinación fluida entre ellos. De igual modo, manifestaron tener conocimiento que el currículo de los alumnos de inicial, primaria y secundaria debe contener temas vinculados con la educación vial y la prevención de los accidentes de tránsito. Sin embargo, señalan que en la práctica esto no sucede así, por falta de coordinación de dicho Consejo con el representante de la UGEL y con ellos mismos, para realizar un trabajo articulado y coordinado. No obstante, señalaron que en ocasiones coordinan con la Dirección de Policía de Tránsito de la Policía Nacional, para el dictado en sus II.EE. de charlas de educación vial que incluye el conocimiento de los dispositivos de tránsito, y el cumplimiento de las reglas. Al respecto Martínez (1992) concluye que “La coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común” (1992:163).

3.2 Análisis de las actividades programadas de los actores responsables en la seguridad vial en las instituciones educativas

Una de las funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es coordinar la política de transportes en armonía con la política general del gobierno y los planes de desarrollo del país. Una política general de gobierno es reducir el incremento de los accidentes de tránsito y fortalecer la seguridad vial. El presente estudio considera de especial relevancia el buen funcionamiento de los mecanismos de coordinación en la prevención de la seguridad vial en las instituciones educativas. En este contexto, de las entrevistas realizadas a los actores de primer, segundo y tercer nivel, así como de la encuesta anónima administrada a los alumnos de las II.EE. visitadas se establece la deficiente coordinación de los mecanismos de coordinación, debido a la carencia de coordinadores (segundo nivel) e instructores (tercer nivel) representantes del MTC. El rol de los coordinadores se centra en viabilizar el cumplimiento de las actividades establecidas en las instituciones educativas por los mecanismos de coordinación conjuntamente con los demás organismos estatales. Mientras que, los instructores del MTC tienen la misión de educar a los alumnos respecto al funcionamiento del transporte urbano e interurbano, tanto en la infraestructura como en los demás componentes que intervienen en la atención de la demanda de este servicio, considerando en todo momento la finalidad de prevenir los accidentes de tránsito y la seguridad vial.

Por su parte el Ministerio de Educación tienen entre sus funciones:

- A. La formulación de la política nacional en materia de educación, cultura, deporte y recreación.
- B. Desarrollar estrategias pedagógicas, normas y orientaciones de alcance nacional para los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.

Esto significa que el Ministerio de Educación incorpora contenidos que permiten el conocimiento de las normas de tránsito, la prevención de accidentes y el correcto uso de la vía. En este sentido, el Ministerio de Educación considerando la Estrategia N° 1 “Implementación del programa educativo de seguridad vial” (mecanismo de coordinación), señalado en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 aprobado con Decreto Supremo N° 013-2007-MTC (Mecanismo de coordinación), con el apoyo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los organismos estatales integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Vial, elaboraron las guías de educación en seguridad vial con contenidos específicos para docentes y tutores de los niveles de educación primaria y secundaria. Estas guías fueron oficializadas con Resolución Ministerial N° 0374-2008-ME (mecanismo de coordinación), disponiendo la implementación en cada aula de las II.EE. a nivel nacional, a partir del año escolar 2009. En el nivel primario en la asignatura de personal social y en el nivel secundario en la asignatura de formación ciudadana y cívica.

Sin embargo, los actores entrevistados con los seudónimos de “Reichel”, “Alipon”, “Neusegu”, “Meca” y “Casacas” señalaron que el programa educativo de seguridad vial no ha sido implementado en las instituciones educativas y no se ha diseñado un seguimiento, monitoreo y evaluación por parte del Ministerio

de Educación sobre su implementación y el desarrollo de las actividades programadas. Asimismo, indicaron que se carece de presupuesto para diseñar actividades que viabilicen la enseñanza a los alumnos en materia de seguridad vial, tales como trípticos, folletos, etc.

CUADRO N° 09

PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE RECIBIERON CHARLAS SOBRE
ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL
PERIODO 2014 – 2015

PREGUNTA N° 1			
ENCUESTA APLICADA A LOS ALUMNOS EN LAS IIEE A LA PREGUNTA ¿EN EL COLEGIO RECIBEN CHARLAS SOBRE ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL?			
PROFESORES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	SI	NO	TOTAL
SIMÓN BOLIVAR	10,0%	90,0%	100,0%
HIPÓLITO UNANUE	10,0%	90,0%	100,0%
TÚPAC AMARU	5,0%	95,0%	100,0%
ALIPIO PONCE VASQUEZ	15,0%	85,0%	100,0%
NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	5,0%	95,0%	100,0%
Total	9,0%	91,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro precedente se visualiza que de la encuesta aplicada a 100 alumnos de las 5 Instituciones Educativas mencionadas, el 91% de los alumnos señalan que no recibieron charlas sobre accidentes de tránsito y seguridad vial. Sólo el 09% manifestó haber recibido este tipo de capacitación.

CUADRO N° 10

PORCENTAJE DE LOS ACTORES RESPONSABLES DEL DICTADO DE
CHARLAS DE CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD VIAL,
PERIODO 2014 – 2015

PREGUNTA N° 4					
¿QUIÉNES DAN LAS CHARLAS?					
PROFESORES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	Docente	Policía	Docente y Policía	Director o autoridades del colegio	TOTAL
SIMÓN BOLIVAR	35,0%	15,0%	25,0%	25,0%	100,0%
HIPÓLITO UNANUE	35,7%	14,3%	21,4%	28,6%	100,0%
TÚPAC AMARU	70,6%	5,9%	17,6%	5,9%	100,0%
ALIPIO PONCE VASQUEZ	18,8%	31,2%	37,5%	12,5%	100,0%
NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	26,7%	20,0%	40,0%	13,3%	100,0%
Total	37,8%	17,1%	28,0%	17,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Del resultado de la encuesta anónima realizada a los alumnos, se tiene que no se realizan las actividades programadas por los mecanismos de coordinación de manera planificada con el personal de instructores de las diferentes instituciones estatales: Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Educación, Salud y Policía Nacional conforme se visualiza de los siguientes resultados. El 37.8% señala que solo dan charlas los docentes; el 17,1% solo los policías, el 28,0% el docente y la policía; y el 17,1% el director u otras autoridades de la Institución Educativa. Este resultado nos muestra la deficiente coordinación de los actores docente – policía y la nula coordinación para el desarrollo de las actividades con los instructores del MTC y el Ministerio de Salud. La situación anterior refleja que la capacidad operativa de los

diferentes actores para el desarrollo de los programas y actividades de capacitación en seguridad vial en Lima Metropolitana es bastante limitada, por lo que la cobertura de capacitación educativa en otras Instituciones Educativas del país es casi nula.

CUADRO N° 11

PORCENTAJE DE ACTORES INVOLUCRADOS QUE VISITARON LAS II.EE:
DE LIMA METROPOLITANA PARA EL DICTADO DE CHARLAS DE
SEGURIDAD VIAL, PERIODO 2014-2015

PREGUNTA N° 6			
¿HAN RECIBIDO VISITAS DE OTRAS INSTITUCIONES COMO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y DEL MINISTERIO DE SALUD PARA BRIDARLES CHARLAS SOBRE SEGURIDAD VIAL?			
PROFESORES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	NO	SI	TOTAL
SIMÓN BOLIVAR	95,0%	5,0%	100,0%
HIPÓLITO UNANUE	90,0%	10,0%	100,0%
TÚPAC AMARU	100,0%	0%	100,0%
ALIPIO PONCE VASQUEZ	85,0%	15,0%	100,0%
NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	90,0	10,0%	100,0%
Total	92,0%	8,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro precedente se observa que la inacción de los coordinadores e instructores del MTC y del MINSA queda corroborado con los resultados de la siguiente pregunta ¿Han recibido visitas de coordinadores e instructores del MTC y MINSA a darles charlas sobre seguridad vial? El resultado general fue: el 8% señala que si han recibido visitas de representantes de ambos Ministerios. Mientras que un 92% dice que no. Este resultado nos indica que es significativamente deficiente la actuación de los

coordinadores e instructores del MTC y MINSA en la implementación de los programas y actividades de prevención sobre seguridad vial en las instituciones educativas.

Por otra parte, del análisis conjunto de las entrevistas realizadas a los actores involucrados y del resultado del cuestionario y encuesta anónimo administrado a los directores y alumnos de las instituciones educativas visitadas; se establece que no existe coordinación planificada por parte de los actores involucrados en la implementación de las actividades programadas por los diferentes mecanismos de coordinación para la prevención de la seguridad vial en las instituciones educativas.

Esta deficiencia encontrada en la implementación de las actividades programadas por los mecanismos de coordinación se sustenta en lo sostenido por Bertotti (2008) citado en el capítulo I de la presente investigación, quien refiere que la seguridad vial es “la disciplina que estudia y aplica las acciones y mecanismos tendientes a garantizar el buen funcionamiento de la circulación en la vía pública, previniendo los accidentes de tránsito”. Al no existir un buen funcionamiento de la circulación en la vía pública y al continuar incrementándose los accidentes de tránsito, con su afirmación Bertotti pone de manifiesto que en el Perú la aplicación de las actividades y mecanismos de coordinación en materia de seguridad vial son deficientes.

Asimismo, se establece que solo de manera independiente los instructores de la Policía Nacional y profesores de las escuelas de educación

básica en algunos casos programan sus actividades; pese a que el tema de la seguridad vial está establecido en el currículo a partir del 2009 y su cumplimiento es obligatorio en el nivel primaria en la asignatura de personal social y en el nivel secundaria formación ciudadana y cívica.

Finalmente cabe precisar que la Organización Mundial de la Salud (2004: 41) ha señalado que las pérdidas de vidas causadas por accidentes de tránsito constituyen gravísimos problemas de salud pública y de desarrollo. Sin embargo, en nuestro país no se le da importancia a este problema, visualizándose especialmente en la deficiente coordinación de los actores en sus diferentes niveles para la implementación de las actividades programadas. Luego de enumerar los problemas de los mecanismos de coordinación y analizar las actividades programadas por estos mecanismos, en el siguiente capítulo desarrollaremos las causas que generan estos problemas.

CAPÍTULO 4

CAUSAS DEL DEFICIENTE FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN PARA PREVENIR LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y FORTALECER LA SEGURIDAD VIAL

En el presente capítulo mi análisis abordará las causas del deficiente funcionamiento de los mecanismos de coordinación en materia de seguridad vial. Para tal efecto, se ha establecido nuevas categorías de análisis en base a tres grupos de factores determinantes del deficiente funcionamiento de dichos mecanismos, y son los siguientes: Institucionales, coyunturales y estructurales.

1.1 Determinantes institucionales

A. Los actores y la institucionalidad de la seguridad vial

En nuestro país, vemos que existen diversos actores con competencias y que están comprometidos con la seguridad vial, particularmente en el dictado de charlas de educación vial y prevención de los accidentes de tránsito, en las II:EE de Lima Cercado. Estos actores son: el Consejo Nacional de Seguridad Vial, ente rector y responsable del ejercicio del liderazgo de la política de

seguridad vial, así mismo, los Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Educación, Salud e Interior, a través de la Policía Nacional. Sin embargo, pese a existir todos estos agentes con competencias en seguridad vial, en la práctica no hay avances en esa materia, peor aún en lo concerniente al fomento de la educación vial y prevención de accidentes de tránsito. La principal conclusión en las entrevistas sobre la institucionalidad de la gestión de la seguridad vial en el Perú, realizadas a funcionarios del MTC, MINEDU, MINSA y PNP, en número de veintidós, fue la falta de una figura que liderara y alineara todas las iniciativas existentes. Es decir, de un organismo autónomo con autoridad para dirigir, supervisar y fiscalizar a los demás actores, y con un soporte legal y manejo de recursos. En este contexto, los mecanismos de coordinación existentes no facilitan la interacción de los distintos actores para realizar un trabajo articulado y coordinado.

B. Deficiente gestión pública

Como se dijo anteriormente, el Perú no cuenta con un marco de disposiciones integral, claro y efectivo en materia de seguridad vial, vinculada a la educación vial y prevención de los accidentes de tránsito en las II.EE. de Lima Cercado. Por consiguiente, se va a generar un alto grado de discrecionalidad de los funcionarios públicos con competencias y responsabilidad en la seguridad vial. Así, podemos afirmar que la discrecionalidad del funcionario en el cumplimiento de su labor, es determinante para que los mecanismos de coordinación funcionen de manera deficiente. La idea subyacente de esta afirmación es que a mayor

discrecionalidad menor posibilidad de controlar a un funcionario, y por ende mayores posibilidades para que el mismo de incumplir con sus obligaciones. Es decir, al no estar todo reglado o normado, se deja espacio para la actuación discrecional del funcionario, ya que, si éste quiere asiste o no a las convocatorias del CNSV, comparte o no información, entre otros.

Por otra parte, mientras no se mejore el marco estratégico ni fortalezca la capacidad institucional para gestionar la seguridad vial, no será posible mejorar los índices de siniestralidad.

A. Determinantes coyunturales: Falta de capacidad de los actores

La falta de capacidad de coordinación de los actores es otra de las debilidades por las cuales, los mecanismos de coordinación funcionan limitadamente, y por lo tanto, no permiten un trabajo articulado y coordinado de los actores involucrados. Esta falta de capacidad de los funcionarios públicos obedece a “favores políticos”, “familiaridad”, “clientelismo” o “amistad” para su nombramiento. La situación descrita anteriormente se ve favorecida por la coyuntura del momento; generalmente, en las ocasiones de cambio de gobierno, sea nacional, regional o local, donde el entrante ubica a sus partidarios en puestos claves, incluida la gestión de la seguridad vial. Es decir para su nombramiento no se consideran sus competencias, idoneidad ni profesionalismo, lo que se evidencia en su incapacidad para utilizar los mecanismos de coordinación existentes para realizar un trabajo sistémico con los demás actores.

Por otra parte, el incremento alarmante de la criminalidad y el delito en nuestro país, ha dado lugar a que las autoridades gubernamentales y la sociedad en su conjunto, hayan puesto especial interés en resolver de manera prioritaria este problema social. Es decir, para combatir la delincuencia y el crimen organizado, el gobierno incrementa los recursos presupuestales de las instituciones públicas responsables de contrarrestar este fenómeno social. Por consiguiente, dada la coyuntura de violencia e inseguridad por la que atraviesa el país, ni las autoridades gubernamentales ni la sociedad civil le prestan mayor atención al tema de la seguridad vial, pese a los elevados índices de accidentalidad en el Perú. Un funcionario del MINEDU explicó:

“No se le da la debida prioridad e importancia a la prevención de los accidentes de tránsito y a la seguridad vial en las instituciones educativas. Se priorizan otras actividades como la seguridad ciudadana, el programa de defensa civil para la prevención de sismo, inclusive a los concursos de matemática, física, folklore, pintura, arte, etc. (Seudónimo Ccesare Director de una I.E.)

1.2 Determinantes estructurales

En este acápite voy a analizar en detalle los determinantes sociales y la falta de organismos de control, que monitorean y evalúan las políticas de seguridad vial.

A. Determinante social

Las características demográficas, sociales y económicas de nuestro país, además de ser multiétnico, multirracial y pluricultural, determinan el comportamiento de los alumnos en las vías de circulación. También tiene injerencia el comportamiento de los padres de familia en estas vías y el mal

ejemplo que transmite a sus hijos cuando no acatan lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Tránsito. Situación que ha sido confirmada por todos los entrevistados cuando señalan que la propia sociedad no contribuye a la educación vial. Asimismo, es necesario resaltar que la capacitación que brindan los diferentes actores en temas de seguridad vial a los alumnos a nivel de Lima Metropolitana es bastante limitada y deficiente y casi nula en el resto del país. No obstante, si a ello le agregamos el mal ejemplo de los padres y la sociedad civil al no respetar las señales de tránsito y la vida de los demás, el problema de accidentalidad se agudiza aún más.

Las autoridades regionales y locales también no contribuyen al tema de la seguridad vial cuando mantienen semáforos malogrados o simplemente no existen en zonas de alto riesgo. En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta institución goza de autonomía y, de acuerdo a su ley orgánica, tiene competencias en materia de seguridad vial. Sin embargo, paradójicamente no integra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta incongruencia es otro de los factores que determina el deficiente funcionamiento de los mecanismos de coordinación, y que si bien existen, no resultarían eficaces al no haberse considerado a un actor clave, aunado a la falta de cultura vial de la sociedad peruana. Un funcionario del MINEDU manifestó:

“La sociedad en su conjunto no tiene una cultura de seguridad vial, ya que nadie respeta las reglas, ni las autoridades ni la población. Las vías son tierra de nadie, y las normas son letra muerta, así no vamos a llegar a ningún sitio” (Seudónimo “Masie”, Director de una I.E.)

B. Falta de organismos de control

Por otra parte, otro de los factores institucionales más determinantes en el deficiente funcionamiento de los mecanismos de coordinación para impulsar la política educativa en materia de seguridad vial, es la debilidad técnica y de potestades del Consejo Nacional de Seguridad Vial. Es decir, su actuación se circunscribe únicamente a la coordinación y articulación con los otros actores involucrados; sin embargo, la sola articulación y coordinación no va a disminuir la accidentalidad en nuestro país. En consecuencia, al no haber en nuestro país un órgano independiente, autónomo, imparcial, dotado de atribuciones de supervisión y fiscalización, que logre de manera transversal, el compromiso de todas las instituciones involucradas, ningún mecanismo de coordinación va a funcionar.

Finalmente, no debemos dejar de lado el tema de la corrupción, toda vez que durante los últimos años un sinnúmero de autoridades regionales, locales y otros, han cometido una serie de actos de corrupción en concertación con terceros, sin que nadie haya advertido esa situación. Lo anterior es preocupante, ya que evidencia la inacción e ineficiencia del Sistema Nacional de Control, particularmente de la Contraloría General de la República y operadores de justicia. Este flagelo social de una u otra manera también contribuye en sobremanera a que el funcionamiento de los mecanismos de coordinación sea deficiente, ya que prevalecen los intereses personales antes que el interés de la sociedad. Un director de una I.E. señaló:

“La corrupción se encuentra en todas las esferas del gobierno, y los funcionarios solo ven sus propios intereses: Es probable que en estos momentos, uno de ellos se esté apropiando indebidamente de dinero destinados para la adquisición de material educativo de seguridad vial para las II.EE. Por ese motivo, es más cómodo para ese funcionario no realizar ningún tipo de coordinación con los directores de las II.EE., para así sustraerse de la fiscalización” (Seudónimo Ccesare Director de una I.E.)

Sin duda, los determinantes estructurales influyen significativamente en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación para la prevención de accidentes de tránsito y la seguridad vial; toda vez que, son seres humanos tanto las autoridades que diseñan, implementan y ejecutan acciones; como la población afectada. Todos ellos, no han logrado formar un mecanismo de coordinación que tenga como finalidad la prevención efectiva de los accidentes de tránsito. Actualmente solo rige el criterio personal influenciado por estos mecanismos estructurales.

CONCLUSIONES

En los últimos años los datos de víctimas mortales por accidentes de tránsito en la ciudad de Lima se han incrementado significativamente, de acuerdo a las estadísticas de la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la PNP, registrándose por ejemplo sólo en los años 2014-2015 1,044 accidentes de tránsito con un saldo de 1,087 muertos y 840 lesionados. Asimismo, luego de haber revisado diferentes trabajos de investigación y analizado el impacto que genera en la seguridad vial, la falta de coordinación de las autoridades competentes en materia de tránsito, he arribado a las siguientes conclusiones:

Durante la presente investigación se determinó que existen mecanismos de coordinación entre los actores involucrados en materia de seguridad vial y que se dieron mediante leyes, consejos, comisiones, protocolos entre otros. Asimismo, entre estos mecanismos de coordinación tenemos el Consejo Nacional de Seguridad Vial, la Secretaria Técnica del CNSV, las Comisiones multisectoriales y el Plan Nacional de Seguridad Vial 2015 – 2024. Sin embargo, pese a existir estos mecanismos, no ha habido un trabajo articulado,

coordinado y de cooperación entre las instituciones involucradas, lo que se tradujo en el incremento de los accidentes de tránsito en la ciudad capital.

Por otra parte, si bien es cierto existen los mecanismos de coordinación, también es verdad que la falta de institucionalidad en nuestro país, da lugar a que no se cumplan las reglas de juego establecidas formalmente. Además, mientras el Consejo Nacional de Seguridad Vial no tenga capacidad de acción directa sobre las otras instituciones competentes, ni poder para exigirles su involucramiento en la política de seguridad vial, la sola articulación y coordinación por sí sola no va a disminuir la accidentalidad de la ciudad de Lima.

El inadecuado marco normativo sobre seguridad vial en el Perú, que otorga competencias en materia de seguridad vial a distintos actores, da lugar a que no haya estadísticas confiables sobre la accidentalidad en la ciudad de Lima. Es decir, cada institución maneja estadísticas propias y que difieren unas de otras. Asimismo, se determinó que no existen mecanismos de coordinación que se hayan dado gracias a los avances de la tecnología de la información y de las comunicaciones, que permita que los actores interactúen en tiempo real. Así, no hay una plataforma de interoperabilidad electrónica que permita a los actores trabajar cooperativamente y compartir conocimiento, videos educativos, conferencias virtuales, de manera rápida y fácil gracias a la tecnología sin considerar el tiempo, la distancia o los límites de la organización.

Otro hallazgo encontrado y que tiene que ver con los problemas en los mecanismos de coordinación, es la falta de capacidad de coordinación de los actores involucrados. Es decir, los funcionarios públicos de algunos organismos vinculados con la seguridad vial, no son idóneos para ocupar dichos cargos, ya que desconocen el tema, entre ellos tenemos a los docentes de las instituciones educativas. De igual modo, se evidenció que la seguridad vial no es una prioridad para el gobierno nacional, ya que existe marcado desinterés para la implementación de políticas públicas de seguridad vial, destinando los fondos necesarios.

Por otra parte, se identificó diversas causas que inciden negativamente en la falta de funcionamiento de los mecanismos de coordinación, fundamentalmente tenemos la inoperancia e incapacidad de los actores del Consejo Nacional de Seguridad Vial, Ministerios de Transporte, Educación, Salud y la Policía Nacional. Además, se identificó otros determinantes que contribuyen a acentuar esta problemática, y que tienen que ver con lo social, esto es la falta de compromiso y sentido de pertenencia de los actores a las instituciones a las cuales pertenecen. Asimismo, otra de las causas la constituyen las características sociodemográficas de los habitantes de bajos recursos económicos. La falta de una cultura de seguridad vial, se deriva en el incumplimiento de las reglas de tránsito, prescritas en el Reglamento Nacional de Tránsito. En ese sentido, son los padres de familia los primeros infractores, enseñando a sus hijos desde pequeños a transgredir las normas. Finalmente, se determinó que la sociedad civil no se ha involucrado en temas de seguridad

vial, es decir, no participa con las autoridades competentes en el diseño y formulación de políticas públicas de seguridad vial.

Otro determinante es el vinculado con el fenómeno de la corrupción, flagelo social que desde hacía ya muchos años atrás, ha penetrado y viene destruyendo a las instituciones del Estado, provocando un retroceso en la implementación de dichas políticas en materia de seguridad vial.

Por último algunos actores de importancia de algunas instituciones estatales no han sido considerados como miembros del CNSV. Ejemplo los gobiernos regionales y locales

Durante el presente trabajo de investigación, se corroboró en su totalidad mi hipótesis: “La deficiente coordinación entre los Ministerios de Educación, Transportes y Comunicaciones, Salud y la Policía Nacional del Perú, conllevan al incumplimiento de la política pública de seguridad vial. Las actividades preventivas y los roles de los actores involucrados en el sistema de seguridad vial son imprecisos. Ello genera un problema público de inseguridad vial. Esto afecta de forma especial a las instituciones educativas y contribuye en el incremento de los accidentes de tránsito en Lima Metropolitana”.

Los altos índices de accidentalidad en las distintas vías de la ciudad de Lima, constituyen desde hace un buen tiempo atrás en un problema público, que amerita su inserción en la agenda pública, y posterior intervención del

Estado en la Seguridad Vial. Para ello, es necesario el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas eficaces y efectivas en materia de seguridad vial, a fin de prevenir y reducir los accidentes de tránsito, y generar además una cultura de seguridad vial.



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L. F.

1993 La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.

La Asociación Civil Seguridad Vial Perú

2012 Proyecto Educativo de Fortalecimiento a la Educación en Seguridad Vial en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas a Nivel Nacional.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2010 Definición y problemática de la Seguridad Vial.

BARDACH, E.

1998 Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un Manual para la práctica (Primera Ed.) (D. García. J.Machado, & A.C. Skertchl Benavides, Trads.) México: Miguel Ángel Porrúa. Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).

BERTOTTI, E.

2008 Seguridad vial - Bases para el entendimiento de la problemática del tránsito y la seguridad vial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Seguridad Vial.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

- 2012 Especial Seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Bogotá.

JIMÉNEZ ROJAS, K. E.

- 2010 Origen y desarrollo de una Política Social en Seguridad Vial en Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica Facultad de Ciencias Sociales Escuela de Trabajo Social.

LA FUNDACIÓN MUTUALIDAD DE LA AGRUPACIÓN DE PROPIETARIOS DE FINCAS RÚSTICAS DE ESPAÑA (MAPFRE) Y LA UNIVERSIDAD PRIVADA DE VARILLAS

- 2008 Informe para contribuir a prevenir y reducir los elevados índices de accidentes de tránsito, en la ciu. Madrid.

HERNANDEZ, A

- 2006 Relaciones intergubernamentales. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México pp. 36-53

LAHERA P., E.

- 2004 Política y políticas públicas. Santiago Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

LLORIA ARAMBURU, M. B.

- (2008) Mercanismos de coordinación estructural, no estructural e informal. Propuesta y validación de escalas de medidas. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, XIV(3), 127-150.

MARTÍNEZ, G.

- 1992 La Administración estatal y municipal de México, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

MENY, Y., & THOENIG, J.

- 1992 Las Políticas Públicas” (Primera ed.). Barcelona: Ariel.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2008 Resolución Ministerial N° 374-2008-ED. Aprueba las Guías de Educación en Seguridad Vial para docentes y dispone su implementación en Aulas. Lima, Perú.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES - CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

- 2015 Consejo Nacional de Seguridad Vial - Secretaría Técnica. Lima, Perú.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 2001 Decreto Supremo N° 033-2001-MTC. Lima.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 2009 Resolución Directoral N° 2766. Establecen contenidos y duración de cursos de capacitación dirigidos a conductores infractores de las normas de tránsito terrestre. Lima, Perú.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 2010 Resolución Directoral N° 3093-2010-MTC/15. Modifican artículos de la R.D. N° 2766-2009-MTC/15, mediante la cual se aprobó el contenido y duración de los cursos de capacitación dirigidos a conductores infractores de las normas de tránsito terrestre, así como el procedimiento para acceder a ellos. Lima, Perú.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES; MINISTERIO DE EDUCACIÓN; DIRECCIÓN DE TUTORÍA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA; DIRECCIÓN NACIONAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR; PRESIDENCIA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL; SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO

- 2008 Guía de Educación en Seguridad Vial para profesores y tutores de primaria. Lima: JB Grafic EIRL.

MINISTERIO DEL TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 2015 Plan nacional de Seguridad Vial 2015 - 2024. Lima

MONCLÚS, J.

- 2007 Planes Estratégicos de Seguridad Vial: Fundamentos y Casos prácticos. Madrid: ETRASA.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

- 2004 Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. Ginebra: Biblioteca de la Organización Mundial de la Salud.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

- 2009 Informe sobre el Estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas. Washington, D.C: Biblioteca de la Organización Panamericana de la Salud.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2001 Decreto Supremo N° 033-2001-MTC - Reglamento Nacional de Tránsito. Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Lima, Lima.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2007 Decreto Supremo N° 013-2007-MTC. Aprobación del Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011. Lima, Perú.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2008 Decreto Supremo N° 040-2008-MTC. Aprueban el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir de vehículos. Lima, Perú.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2009a Decreto Supremo N° 016-2009-MTC. Modificación de artículos del Reglamento Nacional de Tránsito. Lima, Perú.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2009b Decreto Supremo No. 017-2009- MTC. Aprobación del Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Lima, Perú.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2009c Decreto Supremo N°029-2009-MTC. Modifican el texto único del Reglamento Nacional de Tránsito-Código de Tránsito. Lima, Perú.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2014 Decreto Supremo N° 003-2014-MTC . Decreto Supremo que modifica e incorpora disposiciones al Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, al Reglamento Nacional de Administración de Transporte. Lima, Perú.

PICO, GONZÁLES, & NOREÑA

2014 Seguridad vial. En I. E. Anacona Gómez, Propuesta educativa sobre seguridad vial y prevención ambiental en la comunidad educativa escuela integral indígena. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

RODRÍGUEZ, C.

2008 Propuesta sobre prevención de accidentes de tránsito dirigido a docentes de las escuelas saludables del municipio Iribarren, Estado de Lara. Universidad Centro Occidental "Lizandro Alvarado". Barquisimeto: Universidad Centro Occidental "Lizandro Alvarado".

SAGÁSTEGUI, F.

2010 Supervisando la seguridad vial en el Perú. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, XXVII((2):), 255-59.

SAMANIEGO VERNE, M. G.

2008 Propuesta de lineamientos para la elaboración de campañas de comunicación para la prevención de accidentes de tránsito urbano en la ciudad de Lima Metropolitana. Lima: Universidad Pontificia Católica del Perú.

ASOCIACIÓN CIVIL SEGURIDAD VIAL EN EL PERÚ.

2012 Proyecto Educativo de Fortalecimiento a la Educación en Seguridad Vial en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas a Nivel Nacional. Lima: Seguridad vial en el Perú.

STEIN, E.

2006 La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina.-Informe 2006.-BID.Segunda Parte, capítulo 3.

SUBIRATS

1992 Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue. C & Varonne , F. .Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel S.A.