

REVISIÓN COMPARATIVA INTERNACIONAL DE LA REGLAMENTACIÓN RELATIVA A LAS HORAS DE CONDUCCIÓN Y EL DESCANSO DE CHOFERES DE BUSES Y CAMIONES

RESUMEN EJECUTIVO

Proyecto para ACHS/FUCYT

Cód. 209-2017

4 Diciembre 2018

Investigador principal: Sylvia Galleguillos

Co-investigador: Marisol Concha

Ayudante de investigación: Magdalena Rendic

Este trabajo fue seleccionado en la Convocatoria de Proyectos de Investigación e Innovación en Prevención de Accidentes y Enfermedades Profesionales 2017 de la Superintendencia de Seguridad Social (Chile) y fue financiado por la Asociación Chilena de Seguridad, a través de la Fundación Científica y Tecnológica (FUCYT-ACHS), con recursos del Seguro Social de la Ley N°16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Agradecimientos

Expresamos nuestros agradecimientos a Claudio Segura, Especialista Senior en Seguridad y Salud Ocupacional de la ACHS, por sus comentarios que fueron de gran utilidad para concluir nuestro estudio, y a las siguientes personas que nos ofrecieron amablemente su tiempo para entrevistas:

Juan Araya, CNDC, Presidente

Marcela Lobos, CONASET, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Katiuska Devivo, SEREMI Metropolitana de Salud, Encargada de Unidad de Accidentes Laborales, Sub departamento Salud Ocupacional

Rocío Uribe, CODELCO, Jefe Operaciones Seguridad Vial, Unidad Operación Carretera, Superintendencia de Transportes

Francisco Olguín, ESACHS, Jefe Nacional de Prevención de Riesgos

Jorge Zúñiga, ESACHS, Gerente Zona Norte

Nicolás Odeh, ESACHS, Jefe de Área Planificación y Proyectos

Jorge Guzmán, Dirección del Trabajo, Jefe de Departamento Inspección

Francisco Lobos (QEPD), AGETICH, Gerente

Julio Villalobos, UNAB, Director Centro de Transporte y Logística

José Rafael Campino, Gerente General, Gauss-Control

Lisette Isa, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Coordinadora de Transporte por Camión, División de Desarrollo Logístico

Baldemar Higuera, CNTC, Gerente Corporativo y de Gestión

Marcos Carter, FENABUS, Presidente

José Sandoval, SITRACH, Presidente

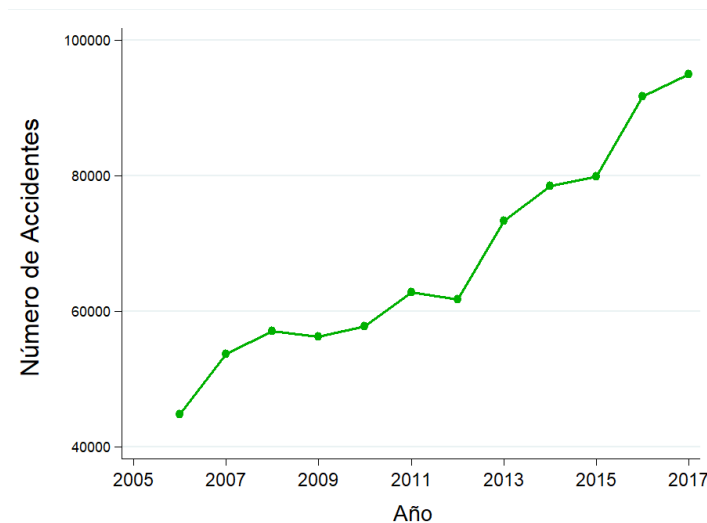
Sabino Pastén, SITRACH, Tesorero

Jonatan Jiménez, Dirección del Trabajo, Jefe de Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo

RESUMEN EJECUTIVO

Los accidentes de tránsito son una cruda realidad en Chile. Datos entregados por CONASET (2018) muestran que desde el año 2006 al 2017 los accidentes de tráfico aumentaron en un 116%, pasando de 44.839 accidentes a 94.879 (Figura 1), mientras que el parque vehicular aumentó en un 86% entre los mismos años. De los accidentes ocurridos el 2016, el 7,2% involucró vehículos del transporte de carga, y un poco más del 1% a buses. Además, si se considera los accidentes ocurridos en vías interurbanas, estos porcentajes ascienden a 16,2% y 3% respectivamente. Estos registros son aún más relevantes cuando consideramos que del total de accidentes, mueren un promedio de 1.629 personas al año. De todos los fallecidos, el mayor porcentaje corresponde a accidentes de camiones, con un promedio de 25% entre los años 2010 y 2014. En la Figura 2 se presenta la evolución de los accidentes del transporte de carga y pasajeros entre el 2006 y el 2016, controlados por el parque vehicular. Los accidentes de transporte de pasajeros no tienen una tendencia definida, aunque está claro que la tasa del 2016 (27,4) está muy por sobre la del año 2006 (13,2). Por su parte, los del transporte de carga tienen una tendencia ascendente algo irregular, nuevamente con el año 2016 (24,4) por sobre la tasa del año 2006 (20,1)¹.

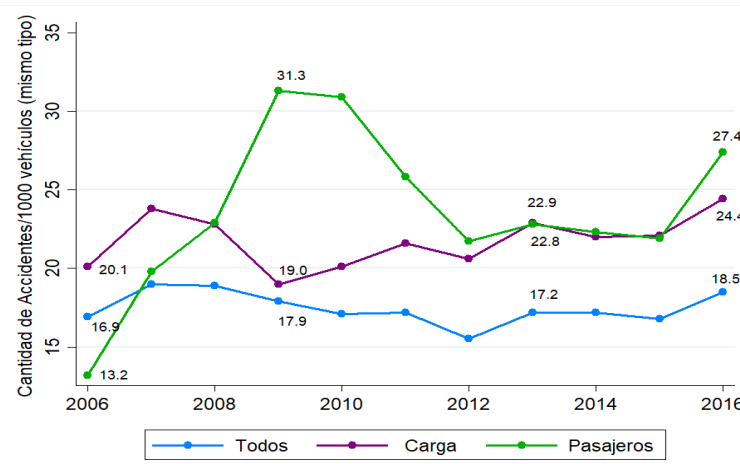
Figura 1: Chile: Accidentes de Tránsito 2007-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de CONASET

¹Fuente: CONASET, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: Cifras de Accidentabilidad de Camiones en Chile 2010-2014.

Figura 2: Cantidad de Accidentes por cada mil Vehículos del Mismo Tipo 2006-2016 (Chile)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONASET.

Dada esta situación, interesa preguntarnos respecto a una causal de los accidentes. Es conocido que los accidentes tienen múltiples causas, muy difíciles de medir. Aquí nos interesa, en particular, el rol de la *fatiga* en los mismos, de la que se sabe, es un determinante importante de los accidentes de tránsito, y como causal está sub registrada. En este estudio la entendemos como “el cansancio relacionado con la incapacidad de continuar una actividad, generalmente porque la actividad ha durado mucho”. Sinónimos de fatiga son cansancio, hastío o falta de energía. Es un concepto más amplio que la falta de sueño. De hecho, la fatiga puede ser causal de falta de sueño, o su consecuencia, y su medición, es particularmente compleja.

En esta oportunidad nuestro interés es conocer el estado del arte respecto de la manera que tienen los distintos países de abordar el problema de la fatiga en la conducción, lo que nos puede ser de utilidad para nuestro país. En particular, el Objetivo General del estudio es “*Revisar la experiencia nacional e internacional respecto de la regulación y fiscalización de las horas de conducción en conductores de buses y camiones, con el objeto de efectuar recomendaciones de política que permitan contribuir a la prevención de los accidentes relacionados con esa causal para el caso chileno*”. Dentro de los Objetivos Específicos, se considera buscar además qué intervenciones del gobierno y de privados, existen actualmente para prevenir la fatiga en los conductores. Asimismo, la evidencia en la literatura en países, de la posible relación existente entre la implementación de la reglamentación, y sus resultados reflejados en la frecuencia de accidentes de tránsito en buses y camiones.

La metodología consistió en una revisión bibliográfica acerca de la normativa que regula el comportamiento de choferes de buses y camiones respecto de sus horas de conducción y descanso. Esto se realizó respecto de Chile, y otros países que se eligieron por ser de la región (México y Perú), y otros de la OECD (Australia, Gran Bretaña, España, Estados Unidos, Francia). Además, se revisaron los convenios y recomendaciones OIT en materia de seguridad del trabajo de conductores, y la información para cada país acerca de la institución encargada de regular, el contenido de la normativa, y otros aspectos, como el nivel de tecnología exigido por la ley.

Respecto de la fiscalización, los hallazgos fueron escasos. Se buscó información para cada país, relativa al organismo encargado de la fiscalización del cumplimiento de la normativa, a qué consiste o cómo se lleva a cabo, y su adecuación y efectividad. Si bien fue posible acceder a algunos documentos oficiales, prácticamente no existen estudios que analicen cómo se lleva a cabo la fiscalización en la práctica, sus procedimientos, resultados, ni sus efectos sobre el cumplimiento. En el caso de Chile, fue posible recopilar algunos antecedentes a través de las entrevistas realizadas a representantes de distintos organismos involucrados, como la Dirección del Trabajo, la SEREMI de Salud Metropolitana y el Ministerio de Transportes. Estas fueron algunas de las entrevistas realizadas, con el objeto de complementar la información bibliográfica en general. Para el resto de los países, se procedió a contactar directamente a la OIT para acceder a información sobre este tema, sin embargo tampoco se encontró literatura con mayor detalle.

Adicionalmente, se hizo una búsqueda bibliográfica para conocer evidencia del posible impacto de cambios en la normativa en los países, sobre la frecuencia de accidentes. Sin embargo, este proceso no tuvo éxito, dada la imposibilidad de encontrar antecedentes sobre esta materia. Posiblemente, se deba a lo complejo que resulta medir el impacto relativo de las múltiples causalidades que influyen en los accidentes de tránsito.

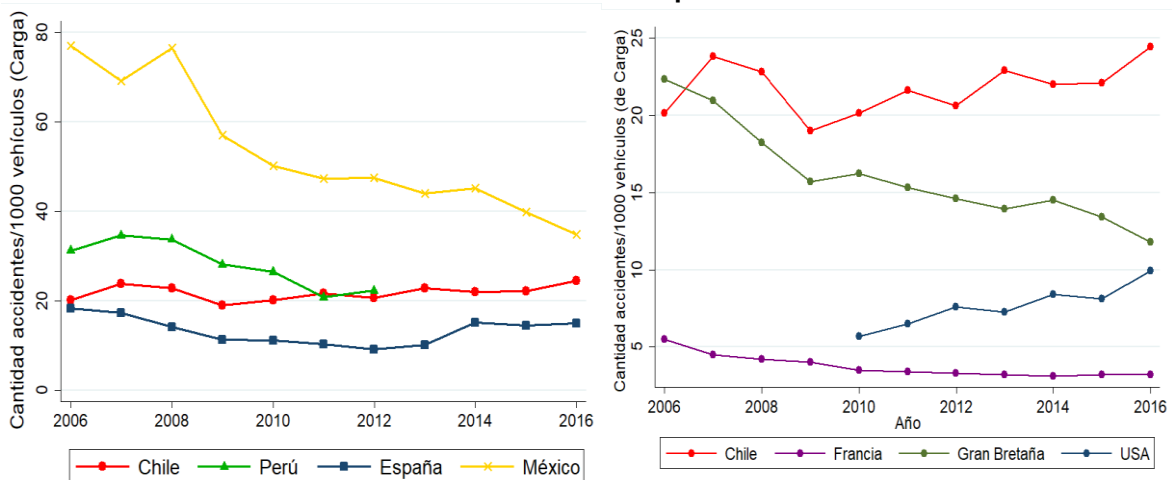
Por último, también con la revisión y las entrevistas realizadas, intentamos cumplir con el objetivo de conocer y seleccionar iniciativas de empresas y gobiernos en los países señalados anteriormente, para prevenir los accidentes relacionados con la fatiga.

En otro tenor, para dimensionar la magnitud del problema de los accidentes de tránsito, como aproximación a data de accidentes causados por fatiga, se trabajó en la elaboración de series de estadísticas de accidentes de tránsito. Para construir una serie de datos lo más homogénea posible para su comparación, se recogió data acerca de los vehículos involucrados en accidentes de tránsito, por año y tipo de vehículo. Esto, ya que la mayoría de los países seleccionados contaba con esta información (con excepción de Australia), con mayor o menor nivel de especificación. Algunos países como España, Francia y México ofrecen estadísticas de accidentes con gran nivel de detalle, fáciles de acceder e interpretar.

Con las series disponibles se pudo calcular, para la mayoría de los países, qué porcentaje de los vehículos que participan en accidentes de tránsito corresponden al transporte de carga y de pasajeros. Para controlar por la evolución del parque vehicular, se calcularon las tasas de vehículos –del transporte de carga o de pasajeros- involucrados en accidentes de tránsito, por cada 1000 vehículos del mismo tipo. Como era de esperarse, los países cuentan con distintas clasificaciones de los vehículos y accidentes, por lo que las series no son totalmente homogéneas. No obstante, la información disponible permitió comparar la evolución de cada país en el tiempo, además de tener al menos una idea de las dimensiones del problema, y de los niveles de seguridad en el tránsito de los distintos países

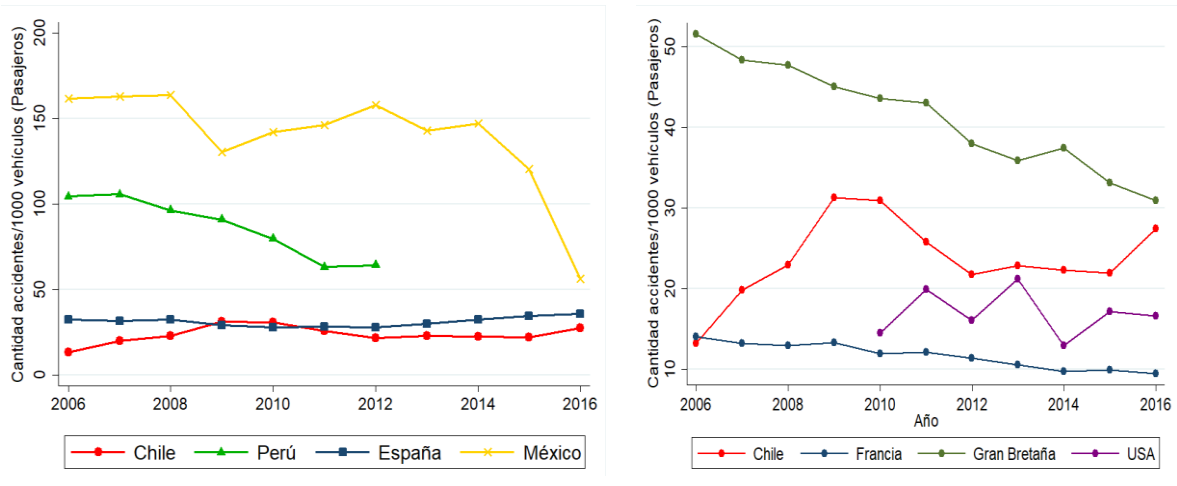
Se encontraron estadísticas para el período 2006-2016, las que revelaron en algunos países, el éxito para controlar los accidentes de vehículos y camiones en el período (Figuras 3 y 4). Este es el caso para Gran Bretaña, con una clara tendencia a la baja, tanto en accidentes de camiones y buses. Asimismo, Perú muestra una tendencia a la baja, aunque contamos sólo con datos hasta el 2012. Francia resulta sin dudas el país que ha mantenido las cifras más bajas de accidentes de vehículos de carga y de pasajeros en el período. Le sigue Estados Unidos, aunque para este país sólo tenemos cifras a partir del 2002. Chile ocupa el quinto lugar, aunque bastante lejos, respecto de accidentes de camiones, y el tercero respecto de accidentes de pasajeros. Qué explica estos logros, es difícil de detectar, dado que, como señalamos anteriormente, los accidentes son provocados por múltiples causas.

Figura 3: Comparación Cantidad de Accidentes Vehículos de Transporte de Carga por cada mil Vehículos del mismo tipo 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de países de distintas fuentes.

Figura 4: Comparación Cantidad de Accidentes Vehículos de Transporte de Pasajeros por cada mil Vehículos del mismo tipo 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de países de distintas fuentes.

Aunque muchas veces la modalidad y redacción puede ser variada, la revisión muestra que nuestro país cuenta con una reglamentación similar a los otros, respecto de fijar tiempos mínimos de descanso para el día, mes, y horas de conducción continuas, tanto para conductores de buses como de camiones². La excepción es que nuestra legislación no fija jornadas máximas semanales y no diferencia entre el descanso diurno y nocturno. Esto último podría ser deseable de incorporar, dado los problemas que experimentan las personas cuando sus horarios laborales contravienen su ciclo circadiano.

Se registró también comparativamente, los requisitos que se establecen para conductores y vehículos, tales como la edad mínima para conducir. En general, para los países de la Unión Europea, la edad mínima es de 18 años para camiones, y 21 para buses. Para

²Esto no es aplicable para México, que con una muy alta tasa de accidentes, no tiene todavía esta normativa. Adicionalmente este país presenta una marcada tendencia a la disminución de accidentes en los últimos diez años, sin embargo, es necesario señalar que encontramos en la literatura que existe sub registro importante respecto de los fallecidos en accidentes (Pérez- Núñez et al : Subestimación de la Mortalidad Causada por el Tránsito en México: Análisis Sub nacional, Revista Salud Pública de México 2016; 58: 412-420), y se encuentra en el séptimo lugar en el mundo en accidentes viales en general, por lo que es necesario revisar más en profundidad los datos para el subconjunto de accidentes de transporte de carga y de pasajeros.

Estados Unidos y Australia, también la edad es de 21 años, mientras que para México se encontró la más alta, 22 años. En Chile, la edad mínima es de 20 años para buses y para conductores de transporte de carga. Adicionalmente, otros requisitos, como el examen teórico, práctico, y el médico psicotécnico y de la vista, aparentemente también son similares nominalmente, pero en la práctica podrían existir diferencias importantes respecto de su calidad e intensidad.

Las licencias profesionales en nuestro país tienen un período de vigencia de 4 años, al cabo del cual, ella se renueva con los mismos requerimientos que se establecen para la primera vez, con la excepción del examen práctico, que no se pide. No se establecen requisitos de capacitación para la actualización de los conductores, los que sí se exigen en los países pertenecientes a la Unión Europea, después de 5 años, lo que nos parece una medida muy importante de reproducir.

El mecanismo de control exigido en Chile, es la Libreta de Registro Diario de Asistencia de Conductores de Vehículos de Carga, mejor conocida como “la libreta” (manual) para registrar horarios laborales, y un sistema automatizado de control para los buses, denominado tacógrafo, que registra, a lo menos, las variaciones de velocidad entre 0 y 120 km/h, el tiempo de marcha y detención y la distancia recorrida.

Los países de la Unión Europea también tienen como requisito el tacógrafo digital, y un limitador de velocidad. Perú exige para los vehículos de pasajeros un sistema limitador de velocidad, y alertas sonoras cuando el conductor haya excedido el límite permitido.

Acerca de su cumplimiento, en nuestras entrevistas confirmamos casi permanentemente, que se podía evadir la fiscalización de los medios señalados anteriormente, a través de distintas formas (en particular, por ejemplo, la libreta usada para camiones) y nos quedamos con la impresión que las deficiencias con que contaba el sistema de fiscalización que expondremos a continuación, le daba poca confiabilidad.

Respecto de la fiscalización, una diferencia es que aquí en Chile, depende del Ministerio del Trabajo, mientras que en otros de la OECD (Australia, España, Francia, Inglaterra y EEUU), depende de organismos a cargo del transporte terrestre. No logramos obtener datos de su dimensión en nuestro país, pero, a través de las entrevistas, nos informamos que se realizaba principalmente los fines de semana largo, inicios y términos de vacaciones, sin existir una continuidad durante el año, lo que implicaría una escasa área de influencia. En otros países, sus procesos son continuos y de mayor magnitud. En Francia, por ejemplo, se fiscaliza como mínimo a un 10% de los conductores anualmente. En España, participan de manera muy coordinada todos los órganos competentes en materias de inspección y las fuerzas de vigilancia y de seguridad en las vías públicas. En contraposición, en nuestro país, respecto de los buses, existe un Registro Nacional de Servicios de Transporte de

Pasajeros donde están inscritos los conductores y los buses respectivos en los que prestarán sus servicios. Sin embargo, respecto del transporte de carga, hace varios años que las organizaciones sindicales han solicitado al Gobierno el establecimiento de un Registro Nacional de Transportistas de Carga por Carretera, lo que ayudaría de manera importante a la profesionalización de la actividad, y entregaría información básica para el diseño de políticas públicas, entre ellas, metas de cobertura de fiscalización.

A medida que avanzábamos en la investigación, nos dimos cuenta que había muchas condiciones, distintas a la falta de fiscalización, que influían que los conductores no tuvieran el descanso apropiado, favoreciendo así la existencia de fatiga. De esta manera incursionamos en características propias de la industria del transporte, la infraestructura disponible, la tecnología utilizada, las condiciones en la carretera, el estado de salud de los conductores, los tiempos de espera, entre otras cosas. Esto nos dio nuevos insumos para complementar la investigación.

La conclusión es que para hacer efectivas las horas de descanso, además de la fiscalización, deben abordarse varias otras condiciones existentes en los conductores y en el país, para lo cual se entregan algunas propuestas para superarlas. Ellas son las siguientes:

1. Capacitación y certificación de los conductores: La idea es que se aumenten en lo posible, los cupos para capacitación profesional, particularmente para conductores de camiones, lo que permitiría aumentar su dramático déficit en el país. Asimismo, que se exija actualización de la capacitación por lo menos cada 5 años, como lo hace la Unión Europea. Por otra parte, reconociendo lo clave que resulta la capacitación para prevenir la fatiga en la conducción, promover en lo posible Talleres y cursos que permitan que los conductores reconozcan los síntomas de la fatiga, cómo actuar ante esta situación, cómo evitarla. También que propicien mejorar la salud de los conductores, levantando temas de alimentación saludable y las maneras de combatir el stress.

2. Sistema de control automatizado para camiones y buses: La propuesta es incorporar en la ley la exigencia en los camiones de carga, e igualar así este requisito con el existente actualmente en los vehículos de transporte de pasajeros. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en los países de la Unión Europea. El objetivo es hacer más eficaz la fiscalización, ya que durante el estudio obtuvimos de diversas fuentes, la percepción que la herramienta de la libreta de viaje es muy fácil de vulnerar. Énfasis de enfoque colaborativo y destinar recursos para el testeo de tecnología de costo viable para las condiciones de nuestro país

3. Enfoque colaborativo de buenas prácticas: empresas, gobierno y trabajadores: En el estudio se destacó, a partir de experiencias en otros países, los grandes logros que se pueden obtener en investigación respecto de la fatiga y accidentes, su difusión, y el diseño

y uso de tecnologías apropiadas, si los esfuerzos se aúnan en torno al objetivo de prevenir la fatiga. Este esfuerzo, puede ser propiciado por el gobierno, y ejecutado con la participación de empresarios y trabajadores. Esto permite contar con mayores recursos, a la vez que avanzar en otras buenas prácticas que reconozcan a los trabajadores como principales agentes para combatir la fatiga, a los empresarios como copartícipes de generar ambientes de trabajo adecuados para ese fin, y al Gobierno asumiendo la responsabilidad de asegurar el bienestar de los trabajadores y de la ciudadanía en general.

4. Registro Nacional de Conductores Profesionales: Medida básica para atacar la informalidad, mejorar la toma de decisiones de inversión, darle una cualificación a los conductores, mejorar el control de sus condiciones de trabajo. Esta iniciativa lleva varios años presente en el sector, y habría que favorecer las condiciones para su ejecución

5. Modificación en la Ley del Tránsito: Se señaló en el estudio el importante efecto que tendría sobre la prevención de accidentes relacionados con la fatiga, incorporar la legislación existente en el Código del Trabajo, bajo la Ley del Tránsito. Esto permitiría ampliar el espectro de la fiscalización, a empresarios independientes y trabajadores informales.

6. Nueva reglamentación para la fiscalización: Obedece a que otra conclusión tuvo que ver con las deficiencias relacionadas con el traslape de la responsabilidad de la fiscalización en la Dirección del Trabajo, el Ministerio de Transportes, y Carabineros. Ella carece de claridad y de responsabilidades bien definidas, lo que fomentaría la falta de eficiencia y eficacia en esta función.

7. Mejoramiento de logística en carreteras, terminales y puertos: Esta medida permitiría disminuir y mejorar la calidad de los tiempos de espera en los conductores de carga, factor importante en la extensión de sus jornadas de trabajo, propicio para la fatiga. El establecimiento de áreas de descanso apropiadas en las carreteras, tanto en su localización como en su habilitación; mejoras en terminales y puertos que eviten que los conductores realicen tareas para las cuales no cuentan con especialización, entre otras medidas, apuntarían en ese sentido. Debiera ser el resultado de la promoción de evaluaciones de proyectos, con el objeto de priorizar los recursos incurridos por el Estado, destinados al logro de una mejora significativa de esta causa de fatiga en los conductores de nuestro país.