

Políticas y Programas de Inversión Nacionales de Movilidad Urbana en Apoyo a los Compromisos Climáticos en América Latina y el Caribe

Un análisis de SLOCAT, el Programa EUROCLIMA+ y MobiliseYourCity
Diciembre 2022

Photo: Scania

La importancia del transporte para la acción climática en América Latina y el Caribe

La trayectoria actual de la demanda de transporte en América Latina y el Caribe (ALC) apunta a un empeoramiento de la congestión, una mayor contaminación y un aumento de las emisiones. ALC es la segunda región más urbanizada del mundo después de Asia, con un 81% de la población viviendo en zonas urbanas en 2019. Esta alta tasa de urbanización ha generado un aumento en la demanda de transporte. Si bien el uso del transporte público sigue siendo elevado (en promedio, el 68% de todos los viajes de pasajeros), los habitantes de la región dependen cada vez más de los vehículos privados. De hecho, la **región está experimentando el mayor crecimiento en tasas de propiedad de automóviles en el mundo**, hasta un 58% entre 2005 y 2015, o más del doble del promedio mundial del 27%. En 2015, casi **un tercio de los países de la región tenían tasas de propiedad de automóviles superiores al promedio mundial** de 173 vehículos por cada 1.000 habitantes. Además, **alrededor del 70% del transporte de carga en ALC se realiza en camiones, y se espera que la demanda regional de carga (por tierra y mar) se incremente a más del doble entre 2015 y 2050**. En consecuencia, las emisiones de CO₂ por transporte en ALC aumentaron un 3% de 2010 a 2019, lo que representó el 31% de las emisiones totales de CO₂ de la región y el 8% de las emisiones globales totales en 2019. **En dos tercios de los países de ALC, el crecimiento de las emisiones de CO₂ por transporte superó el promedio mundial del 16%** (Figura 1).¹

A 10 de abril de 2022, 24 países de la región habían presentado Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de segunda generación y seis países habían presentado Estrategias de Largo Plazo (NDCs y LTS, respectivamente, por sus siglas en inglés). En ellas, **estos países de ALC han identificado el transporte como un área importante para alcanzar sus objetivos climáticos**. Más importante aún, el número de medidas de transporte propuestas en las NDCs de la región ha aumentado a lo largo de los años.²

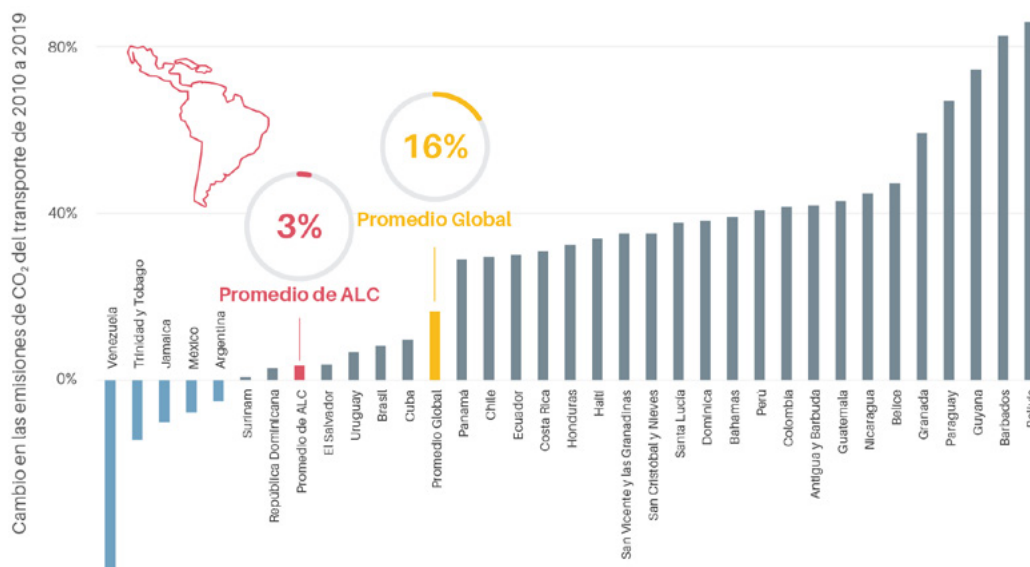


Figura 1. Cambio en las emisiones de CO₂ por transporte en América Latina y el Caribe, 2010 - 2019



Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y Estrategias a Largo Plazo

En virtud del Acuerdo de París, las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) deben presentar Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs), o marcos y estrategias detallando sus objetivos y acciones específicas para reducir emisiones. Las NDCs comunican las medidas de mitigación y adaptación previstas por las Partes, incluidos los planes para lograr sistemas de transporte resilientes y con bajas emisiones de carbono. Las NDCs son presentadas en un ciclo de cinco años, con la primera generación de NDCs presentadas en 2015 y 2016. De acuerdo con el ciclo quinquenal establecido, las Partes de la CMNUCC debían presentar NDCs de segunda generación para finales de 2020. Sin embargo, debido a la pandemia de COVID-19, la CMNUCC amplió el plazo para que las Partes presentaran las NDCs de segunda generación hasta 9 o 12 meses antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP26. Para complementar las NDCs, el Acuerdo de París invita (pero no obliga) a las Partes a formular y comunicar Estrategias de Desarrollo a Largo Plazo con Bajas Emisiones (LTS). Estas estrategias establecen trayectorias bajas en carbono hasta 2050.



Photo: Ricardo IV Trujano



Las NUMPs como estrategia para integrar los compromisos globales con la planificación nacional y local

La movilidad urbana no es sólo una preocupación local, sino también una cuestión de interés nacional para combatir el cambio climático. Las ciudades son las principales responsables de implementar medidas de movilidad urbana sostenible y la acción local es esencial para que las NDCs y las LTS avancen más allá de compromisos formales a nivel nacional. Sin embargo, **muchos gobiernos locales tienen autoridad y recursos limitados para la planificación de la movilidad urbana sostenible**. Para superar esto, **las autoridades nacionales deben desarrollar planes y políticas para apoyar a los gobiernos locales en la planificación e implementación de estrategias de movilidad urbana sostenible, y garantizar coherencia entre los compromisos climáticos y la planificación subnacional del transporte**.

A pesar de que la mayoría de los países cuentan con normativas nacionales sobre planificación del transporte, éstas no siempre ofrecen una visión clara para el desarrollo de un transporte urbano sostenible ni se ajustan a las necesidades particulares de las ciudades. Un análisis llevado a cabo por SLOCAT³ comparó el contenido de transporte de los compromisos expresados por las NDCs y LTSs de siete países (Barbados, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, Surinam, Uruguay) de América Latina y el Caribe, por un lado; con el contenido de transporte de sus instrumentos de planificación nacionales y subnacionales, por el otro. Aunque en la mayoría de los países existe coherencia entre los distintos niveles, el análisis también presenta casos en los que las medidas propuestas a nivel nacional y subnacional difieren entre sí y con los compromisos climáticos. Además, el análisis destaca que sólo cuatro de estos países tienen políticas o planes nacionales sobre transporte y movilidad urbana, mientras que los otros tres incluyen medidas de transporte en planes más amplios sobre desarrollo estratégico, desarrollo territorial o energía. De manera similar, sólo las ciudades más grandes de los países estudiados cuentan con planes de movilidad urbana sostenible o incluyen el tema en otros planes. Este escenario resalta la necesidad de que los gobiernos nacionales desarrollen herramientas de planificación para guiar a ciudades de diferentes tamaños y circunstancias en la planificación e implementación de la movilidad urbana sostenible.

Varios países de la región han reconocido la importancia de apoyar la labor de sus ciudades en materia de movilidad urbana mediante marcos normativos e instrumentos financieros nacionales adecuados. Aunque todavía no están muy generalizadas, las **Políticas y Programas de Inversión Nacionales de Movilidad Urbana (NUMPs, por sus siglas en inglés⁴) están ganando importancia en la región** como instrumentos de planificación efectivos para cerrar esta brecha y habilitar a los gobiernos locales para mejorar el transporte y la movilidad urbana.



Políticas y Programas de Inversión Nacionales de Movilidad Urbana (NUMPs)

Una NUMP es un marco estratégico para la movilidad urbana orientado a la acción, desarrollado por gobiernos nacionales y promulgado para mejorar la capacidad de las ciudades para planificar, financiar e implementar proyectos y medidas diseñadas para satisfacer las necesidades de movilidad de las personas y las empresas en las ciudades y sus alrededores de una forma sostenible.

Una NUMP se basa en las políticas y normativas existentes y busca armonizar las leyes, normas, estrategias sectoriales y programas de apoyo y de inversión relevantes hacia un enfoque integrado en beneficio de las ciudades y sus habitantes, considerando principios de participación y evaluación.⁵ Una NUMP integral proporciona un marco sólido, coordinado y multinivel que sirve de referencia para que las ciudades desarrollen acciones y garantiza que la movilidad se planifique de forma coherente a diferentes niveles.⁶

Existen tres tipos diferentes de NUMPs: políticas, programas y una combinación de ambos. Todos ellos aspiran a un cambio de paradigma en la elaboración de políticas al enfatizar el rol central de los gobiernos nacionales en lo que respecta a la movilidad urbana, y complementan el papel natural de las ciudades y las autoridades locales. Una política fija objetivos, establece un marco y designa autoridades y medios a las instituciones nacionales o a las administraciones de las ciudades para regular, planificar, financiar e implementar medidas de movilidad urbana sostenible e infraestructura de transporte de forma integrada. Un programa establece marcos normativos y financieros que produzcan efectos de transformación significativos en la movilidad urbana sostenible mediante el desarrollo de determinados modos o temas de transporte por parte del sector público o privado.⁷

Uno de los principios rectores de las NUMPs es la contribución a los compromisos internacionales, fomentando la vinculación entre las medidas de movilidad urbana sostenible y su potencial de reducción de emisiones de GEI, y conectando las estrategias de movilidad urbana sostenible con los compromisos internacionales y las oportunidades de financiación. **Las NUMPs son herramientas para que los países vinculen la ambición de las NDC y las LTS con acciones localmente apropiadas, alineando los esfuerzos para cumplir los compromisos internacionales en materia de cambio climático.** Reflejar los compromisos de las NDCs en las NUMPs, y viceversa, puede amplificar la acción transformadora sobre movilidad urbana sostenible.

NUMPs en América Latina y el Caribe

En los últimos años, algunos países de la región han empezado a desarrollar sus NUMPs con el apoyo de iniciativas de cooperación internacional como el **programa EUROCLIMA+** y la **Alianza MobiliseYourCity**. Estas NUMPs reconocen el papel fundamental que desempeña la coordinación horizontal y vertical en la superación de los principales obstáculos a la movilidad sostenible, así como la importancia de desarrollar instrumentos de implementación que las complementen. Los siguientes estudios de caso de Chile, Colombia y Uruguay describen las políticas nacionales de transporte que están alineadas con la ambición climática de estos países y que se han desarrollado con el apoyo del programa EUROCLIMA+ y la metodología de MobiliseYourCity.



Estudio de caso - Chile

En Chile, el sector del transporte aporta alrededor del 31% de las emisiones totales de CO₂ del país⁸ y existen indicadores de que al menos la mitad de las emisiones del transporte provienen del ámbito urbano.⁹ Hasta hace poco, debido a un sistema muy centralizado, las ciudades chilenas tenían muy pocas competencias para planificar una movilidad urbana sostenible. Gracias al reciente proceso de descentralización en curso, las ciudades recibirán nuevas competencias en este ámbito. Para apoyar este proceso, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) de Chile comenzó a implementar una Política Nacional de Movilidad Urbana (NUMP), con el objetivo de proporcionar a las ciudades y regiones un marco general multisectorial habilitante para el desarrollo de Planes de Movilidad Urbana Sostenible; así como orientación técnica sobre la reducción de emisiones del transporte.¹⁰

La NUMP de Chile tiene dos componentes complementarios. Por un lado, la **Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible (ENMS)**, lanzada en 2021 y disponible para los gobiernos subnacionales, es el primer instrumento político del sector del transporte chileno en establecer directamente directrices estratégicas en la interfaz entre el transporte y la acción climática. La estrategia establece una visión de la movilidad urbana para 2050 con siete objetivos y un conjunto de 30 medidas ilustrativas para su posible desarrollo a nivel local en coordinación con el nivel nacional. También recomienda medidas con

diferentes niveles de impacto y dificultad para que cada ciudad pueda generar sus propias estrategias locales alineadas con la ENMS. A su conceptualización contribuyeron los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Desarrollo Social y Familia, Energía y Medio Ambiente, así como la Subsecretaría de Desarrollo Regional. La estrategia está vinculada a otros instrumentos desarrollados previamente por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y por otros ministerios, como la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Estrategia de Electromovilidad.¹¹ Por otro lado, el **Programa Nacional de Movilidad Urbana Sostenible** será el principal instrumento público del gobierno central para facilitar la financiación de las medidas contempladas en la Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible (ENMS). Este programa ha estado en desarrollo a lo largo de 2022.¹²



Estudio de caso - Colombia

El sector transporte es responsable de aproximadamente el 35,5% de las emisiones de CO₂ en Colombia.¹³ Para contrarrestar esta situación, el Ministerio de Transporte formuló la **Estrategia Nacional de Movilidad Activa con Enfoque de Género y Diferencial (ENMA)** con el objetivo de promover la caminata y la bicicleta como opciones para reducir la dependencia del automóvil y luchar contra el cambio climático; teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades de personas con movilidad reducida y discapacidades y promoviendo la igualdad de género.¹⁴ La estrategia define líneas de trabajo en materia de planificación territorial, infraestructura, esquemas de gobernanza, instrumentos de regulación y financiación, y cambios de comportamiento.¹⁵ La estrategia presenta una serie de acciones e identifica responsabilidades a nivel nacional y subnacional; reconociendo asimismo el papel de otras entidades como los ministerios de Salud y Protección Social; Deporte; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; y Vivienda, Ciudad y Territorio; así como el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.¹⁶

La estrategia se complementa para su implementación con una **Guía de Sistema de Bicicletas Compartidas** que promueve la evaluación de aspectos técnicos, normativos y financieros para la implementación de este tipo de sistemas en las ciudades. La guía busca reflejar la diversidad de experiencias, capturando la complejidad y profundidad de los aspectos desarrollados en los diversos procesos de planificación e implementación, con el fin de brindar una orientación práctica a las grandes y pequeñas ciudades.¹⁷



Estudio de caso - Uruguay

En Uruguay, el transporte es el mayor emisor de CO₂, representando alrededor del 51% de emisiones totales de CO₂.¹⁸ A pesar de la existencia de diversas políticas públicas que promueven la movilidad sostenible, el desarrollo e implementación de la NUMP fue identificado como un proceso estratégico a nivel nacional para coordinar esfuerzos. Este proceso fue liderado conjuntamente por los ministerios de Medio Ambiente; Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Transporte y Obras Públicas; y Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades a nivel nacional y subnacional en la planificación de la movilidad urbana sostenible, el proceso incluyó el desarrollo de instrumentos técnicos, normativos y financieros para facilitar la implementación de medidas de movilidad urbana sostenible en las ciudades uruguayas. Para ello, se desarrollaron la NUMP y dos guías de implementación para autoridades municipales.

La **Política Nacional de Movilidad Urbana Sostenible** es una ambiciosa política multisectorial centrada en las personas que destaca el papel de la movilidad urbana para lograr el desarrollo sostenible y que pretende captar la compleja realidad del país. Se basa en un enfoque de abajo hacia arriba que comenzó con la recopilación de la experiencia e impresiones de ciudades uruguayas sobre cómo la política nacional podría apoyar sus esfuerzos para avanzar en la movilidad sostenible.¹⁹

Como complemento, la **Guía para la Planificación de la Movilidad Urbana Sostenible en Uruguay** (2021) busca proporcionar a los técnicos de los gobiernos subnacionales herramientas para la planificación e implementación de estrategias de movilidad urbana sostenible, y promover el desarrollo urbano y la planificación de la movilidad integral. La guía detalla el contexto de la movilidad en Uruguay; incluye conceptos de movilidad sostenible; describe el proceso de planificación, y sugiere un amplio conjunto de medidas con directrices y recomendaciones para la planificación, el diseño y la implementación.²⁰ Asimismo, la **Guía sobre Movilidad Urbana Eléctrica en Uruguay** (2022) presenta opciones para la promoción de la movilidad eléctrica; sistematizando el estado del arte de la movilidad eléctrica urbana para carga y pasajeros y brindando recomendaciones para su promoción e implementación por parte de los gobiernos locales de Uruguay.²¹

Conclusión

En la región de ALC, la mayoría de las medidas necesarias para descarbonizar el transporte deben aplicarse en las zonas urbanas, lo que sitúa a las ciudades en la primera línea de la lucha contra el cambio climático. Las NUMPs pueden ser un importante mecanismo de apoyo para la acción climática en el transporte, coordinando y posibilitando esfuerzos en múltiples niveles. La región de ALC ha empezado a mostrar buenos ejemplos de estrategias marco nacionales que permiten una coordinación horizontal eficiente entre departamentos ministeriales y un apoyo eficaz desde el nivel nacional al subnacional. Estos esfuerzos en materia de políticas públicas pueden servir de fuente de inspiración para otros países. Por lo tanto, es esencial difundirlos y apoyar el aprendizaje entre pares sobre el diseño y la aplicación de NUMPs para seguir ampliando la huella positiva de estas buenas prácticas de planificación en la región.



Acerca del Partenariado SLOCAT | www.slocat.net

SLOCAT es el partenariado internacional de múltiples actores que habilita el conocimiento y la acción colaborativos para el transporte sostenible y bajo en carbono y lleva la voz del movimiento a los procesos internacionales de cambio climático y sostenibilidad. Con un enfoque principal en el transporte terrestre y una huella geográfica dirigida al Sur Global; cumplimos nuestra misión a través de tres líneas de trabajo que se refuerzan mutuamente: análisis de conocimientos y políticas; incidencia y participación, diálogo y trabajo en red. Nuestro partenariado involucra a un vibrante ecosistema internacional multi-actor de más de 90 entidades entre asociaciones del transporte, conocimiento y universidades, gobiernos, organizaciones multilaterales, ONGs, filantropía e industria; así como una amplia comunidad de expertos y agentes de cambio de primer nivel internacional. Llegando donde otros no llegan o no pueden hacerlo individualmente, aprovechamos nuestro partenariado inclusivo y multi-actor para establecer agendas globales ambiciosas y catalizar nuevas ideas y soluciones para la transformación urgente de los sistemas de movilidad.



Financiado por la Unión Europea



Implemented by giz

Acerca del Programa EUROCLIMA | www.euroclima.com

EUROCLIMA+ es el programa insignia de la UE sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático con América Latina. Su objetivo es reducir el impacto del cambio climático y sus efectos en América Latina promoviendo la mitigación y adaptación al cambio climático, la resiliencia y la inversión. El sector de Movilidad Urbana de EUROCLIMA+ apoya a la transición de las ciudades latinoamericanas hacia una movilidad urbana sostenible a través de 19 proyectos en 12 países. Es impulsado por dos agencias implementadoras: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Agence Française de Développement (AFD).



Acerca de la Alianza MobiliseYourCity | www.mobiliseyourcity.net

Lanzada en la COP21 de París, la Alianza MobiliseYourCity es una Alianza mundial líder para la movilidad sostenible con casi 100 socios, incluidas 65 ciudades miembros y 15 países miembros. Con 40 millones de euros para apoyar la asistencia técnica y la preparación de proyectos en 39 ciudades y 8 países, los primeros proyectos finalizados en 2019 han movilizado 1.296 millones de euros para proyectos concretos de movilidad sostenible.

Endnotes

- 1 SLOCAT (2021). Informe de Estado Global del Transporte y el Cambio Climático de SLOCAT - 2ª edición. [Panorama Regional de América Latina y el Caribe](#).
- 2 SLOCAT (2022). [Climate Strategies for Transport in Latin America and the Caribbean](#).
- 3 SLOCAT (2022). [¿Hay coherencia entre las estrategias climáticas y las políticas de transporte? El caso de América Latina y el Caribe para los niveles nacional y subnacional](#).
- 4 National Urban Mobility Policies and Investment Programmes
- 5 MobiliseYourCity. [Hoja informativa sobre políticas y programas de inversión nacionales de movilidad urbana \(NUMP\)](#).
- 6 MobiliseYourCity. [Políticas y Programas de Inversión Nacionales de Movilidad Urbana - Guía para Profesionales](#).
- 7 MobiliseYourCity. [Políticas y Programas de Inversión Nacionales de Movilidad Urbana - Guía para Profesionales](#).
- 8 GIZ y SLOCAT (2022). [Tracker of Climate Strategies for Transport - Chile](#).
- 9 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile (2021). [Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible \(EMS\)](#).
- 10 MobiliseYourCity (2022). [MobiliseYourCity Global Monitor 2022](#).
- 11 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile (2021). [Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible \(EMS\)](#).
- 12 MobiliseYourCity (2022). [MobiliseYourCity Global Monitor 2022](#).
- 13 GIZ y SLOCAT (2022). [Tracker of Climate Strategies for Transport - Colombia](#).
- 14 Comisión Europea, Ministerio de Transporte y Universidad EAFIT (2022). [Estrategia Nacional de Movilidad Activa con enfoque de género y diferencial - ENMA](#).
- 15 Ministerio de Transporte de Colombia (2022). [Ministerio de Transporte presenta la Estrategia Nacional de Movilidad Activa para promover modos de transporte donde el desplazamiento depende de la energía de las personas](#).
- 16 Comisión Europea, Ministerio de Transporte y Universidad EAFIT (2022). [Estrategia Nacional de Movilidad Activa con enfoque de género y diferencial - ENMA](#).
- 17 Ministerio de Transporte de Colombia (2022). [Ministerio de Transporte presenta la Estrategia Nacional de Movilidad Activa para promover modos de transporte donde el desplazamiento depende de la energía de las personas](#).
- 18 GIZ y SLOCAT (2022). [Tracker of Climate Strategies for Transport \(2022\) - Uruguay](#).
- 19 Changing Transport (2022). [What it Takes to Build a "NUMP" - the Story of Uruguay](#).
- 20 Programa EUROCLIMA+, proyecto NUMP Uruguay (2021). [Guía para la planificación de la movilidad urbana sostenible en Uruguay](#).
- 21 Programa EUROCLIMA+, proyecto NUMP Uruguay (2021). [Guía sobre Movilidad Urbana Eléctrica en Uruguay](#).