

CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL Y TRANSPORTE PÚBLICO

DICIEMBRE | 2023

INTRODUCCIÓN

Este informe evalúa cómo se está teniendo en cuenta el transporte público en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés).

Podemos reducir las emisiones urbanas y descarbonizar la movilidad diaria de las personas de forma más rápida, fiable y asequible mediante el transporte público y la movilidad activa¹.

La sociedad se beneficiará de un aumento del reparto modal del transporte público, reduciendo el número de muertes y lesiones en carretera, facilitando la inclusión social, disminuyendo la congestión, mejorando la calidad del aire y recuperando espacio en las ciudades.

El primer balance global (GST, por sus siglas en inglés)² muestra que no vamos por buen camino. ¿Qué políticas y medidas nacionales existen ya en las NDC? ¿Cuáles son las oportunidades para impulsar la acción climática a través del transporte público durante esta década crítica?

Este informe identifica una serie de oportunidades para que las NDC sean más ambiciosas, apoyándose en políticas que apuestan por el transporte público y la movilidad activa. Mejorar la formación para respaldar su adopción e implementación puede proporcionar la base sólida necesaria que permita avanzar en los objetivos climáticos de manera progresiva y eficaz.

¿QUÉ SON LAS NDC? ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO?

Las NDC son los planes de los diferentes países para hacer frente al cambio climático en virtud del Acuerdo de París. Cada país debe actualizarlos cada cinco años; la próxima ronda de actualización está prevista en 2025.

Las NDC deben establecer objetivos para mitigar las emisiones y definir las estrategias y medidas que se adoptarán para alcanzarlos. Dado que la financiación climática es clave para implementar los planes, las NDC también deberán contemplar una estrategia de financiación y, si procede, incorporar las necesidades de formación asociados.

Además, son un factor importante para promover y financiar el transporte público. Del mismo modo, las soluciones de transporte público pueden ayudar a crear NDC más ambiciosas. Pueden tener un efecto catalizador para aumentar la colaboración multinivel e impulsar la alineación de políticas que faciliten la descarbonización.



¹ <https://www.uitp.org/cop/>

² <https://unfccc.int/topics/global-stocktake/about-the-global-stocktake/why-the-global-stocktake-is-important-for-climate-action-this-decade>

El primer balance global (GST) concluirá en la COP28. Nos permitirá ver en qué estamos progresando conjuntamente con respecto al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Asimismo, sentará las bases para que los países mejoren y actualicen sus NDC.

La movilidad sigue siendo la mayor fuente de emisiones locales de GEI y contaminación, con el tráfico y la congestión como principal causa. Los estudios de las últimas dos décadas realizados por ONU-Habitat³ y otras instituciones todavía muestran un predominio fuerte y continuo del transporte privado motorizado en nuestras ciudades.

El transporte público sigue estando infrutilizado en muchos lugares del mundo. Sin embargo, hay oportunidades para invertir en el sector a medida que las ciudades siguen creciendo y desarrollándose.

Las NDC son compromisos respaldados políticamente por los países. Si se usan correctamente, podrían ser una forma de evitar la actual crisis climática mundial y convertir el transporte público en el eje central de la movilidad urbana. Podemos utilizarlas para acelerar la acción climática local y aprovechar, de manera estratégica, el potencial del transporte público y la movilidad activa. Esto nos ayudaría a cumplir de manera más rápida, fiable y asequible el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

de los viajes individuales (es decir, pasar de los modos más contaminantes y consumidores de energía a otros modos más ecológicos) con el transporte público y la movilidad activa como eje central. «*Improve*» se centra en la eficiencia de los vehículos y del combustible, y en la introducción de fuentes de energía renovables en el sector del transporte.

Cada vez hay más pruebas que muestran que las estrategias «*Avoid*» y «*Shift*» son las que más y mejor contribuyen a la reducción de las emisiones, especialmente en los países en desarrollo que se están urbanizando con rapidez.

También se ha reconocido ampliamente que las políticas climáticas actuales dependen demasiado de estrategias «*Improve*» de mejora centradas en la tecnología y que son insuficientes para lograr la transformación sistémica y rápida necesaria con el fin de alcanzar los objetivos climáticos y de equidad globales⁵.

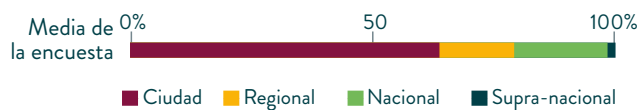
El potencial de reducción de emisiones mediante el transporte público, con medidas «*Avoid*» y «*Shift*», está infravalorado. **Duplicar el uso del transporte público, y diseñar ciudades en torno a él para limitar la dependencia del automóvil, permitiría reducir la mitad del total de emisiones necesarias para reducir el calentamiento global a 1,5 °C. Para 2030, se necesita una proporción modal de viajes activos y transporte público de entre el 40% y el 80%, según el tipo de ciudad⁵.** La inversión en transporte público no solo aumenta la participación de los modos de transporte público, sino que también aumenta los viajes activos⁶.

El ahorro de costes alcanzaría el 5 % e impulsaría la industria, ya que crearía decenas de millones de empleos, en comparación con la inversión actual. Esto se debe a que cada dólar invertido en transporte público aporta cinco veces más a la economía en general⁷. Como resultado, las inversiones se justifican rápido.

Dado que gran parte del transporte público ya funciona con energías renovables, puede ser la fuerza impulsora de una transición energética en el sector del transporte urbano y utilizarse como un activo estratégico para una mayor descarbonización de la movilidad urbana.

Si bien muchas ciudades en todo el mundo han logrado avances significativos, la acción local se lleva a cabo en el contexto de marcos nacionales más amplios.

Proporción de instrumentos de política⁸



¿POR QUÉ NECESITAMOS MÁS TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS NDC?



Evitar desplazamientos motorizados innecesarios basados en la proximidad y la accesibilidad, gracias a una planificación integrada del uso del suelo y del transporte



Pasar a modos menos intensivos en CO₂: del vehículo privado al transporte público, la movilidad compartida, caminar, bicicleta, transporte acuático y bicicletas de carga para entregas de última milla, entre otros.



Mejorar el diseño de los vehículos, la eficiencia energética y las fuentes de energía limpias para diferentes tipos de vehículos de mercancías y pasajeros.

Fuente: Slocat⁴

Las acciones de mitigación en el sector del transporte se pueden clasificar según el enfoque ASI (*Avoid*, de evitar o reducir, *Shift*, de cambiar, e *Improve*, de mejorar). «*Avoid*» alude a la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema de transporte y reducir la demanda de viajes motorizados, así como la duración de los viajes impuesta por los modelos espaciales actuales, a través de planes integrados de uso del suelo y transporte. «*Shift*» busca mejorar la eficiencia

3 https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg_11_synthesis_report_2023_executive_summary_final.pdf

4 <https://slocat.net/asi/>

5 SLOCAT (2021) Transport and Climate Change Global Status Report. <https://tcc-gsr.com/wp-content/uploads/2021/06/1.1-Global-Transport-and-Climate-Change.pdf>

6 The Future is Public Transport: <https://thefutureispublictransport.org/>

7 UITP Policy Brief «Cities for People» <https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/Policy-Brief-CitiesForPeople-web.pdf>

8 Resultados de la encuesta global «LSE Cities Going Green» <https://www.lse.ac.uk/cities/Assets/Documents/Research-Reports/Going-Green-Final-Edition-web-version.pdf>

Aproximadamente, una cuarta parte de las políticas de transporte urbano son competencia del nivel nacional, por lo que hay una gran cantidad de medidas que los responsables de formular políticas nacionales pueden adoptar para impulsar el uso del transporte público, hacer que caminar o ir en bicicleta sea fácil y seguro, y ofrecer alternativas al vehículo privado.

Se requieren estrategias e incentivos nacionales de apoyo en las NDC para garantizar que las ciudades tengan los recursos y las capacidades disponibles a fin de adoptar las políticas y medidas necesarias.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

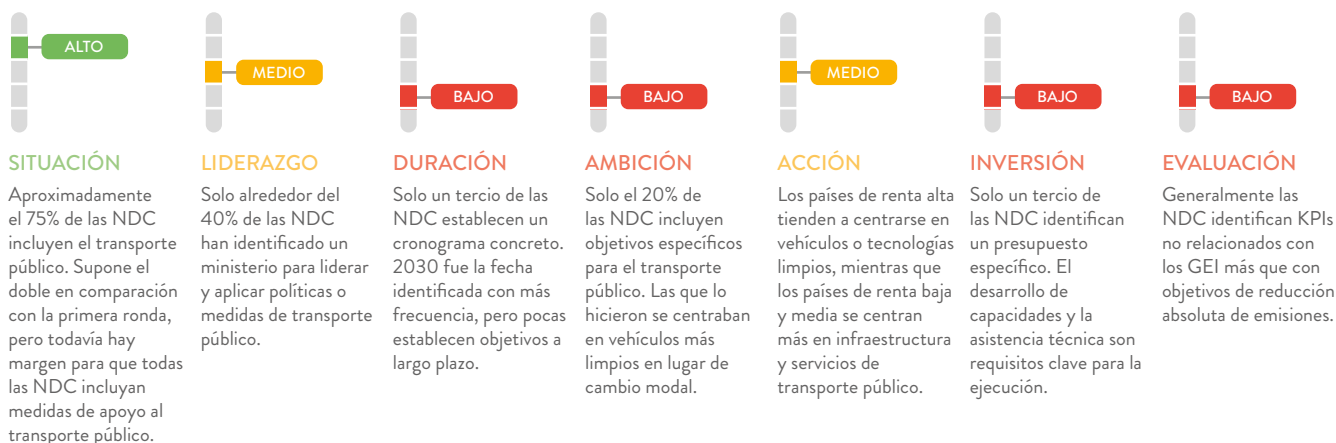
Este informe expone los resultados del análisis de todas las NDC que se presentaron a CMNUCC (UNFCCC, por sus siglas en inglés), hasta agosto de 2023, que representan a 193 Partes. Se centra en identificar las políticas o medidas nacionales que respaldan las infraestructuras y servicios de transporte público, así como las acciones relevantes para su mejora.



Los criterios de evaluación se basan en el enfoque adoptado por la Partnership for Active Travel and Health (PATH) en su revisión de las políticas nacionales para caminar e ir en bicicleta en los países del ITF⁹. Para garantizar que los resultados fueran fiables, la UITP comparó su análisis con la herramienta de seguimiento de NDC de SLOCAT⁴ y la evaluación de NDC de transporte público del WRI¹⁰. Dada la gran cantidad de información incluida en las NDC y el hecho de que éstas están en varios idiomas, se reconoce que, tal vez, no se hayan identificado absolutamente todas las políticas o medidas contempladas. En todo caso, el estudio se centra en el nivel global en la medida de lo posible.

La UITP está a disposición de los países para colaborar en la revisión de sus NDC (tanto actuales como futuras). Esto nos permitiría proporcionar una evaluación individual de cada país sobre cómo contempla el transporte público, así como ofrecer recomendaciones y apoyo al desarrollo de capacidades para su fortalecimiento.

RESULTADOS PRINCIPALES

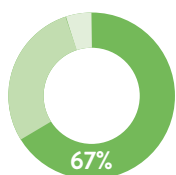


⁹ <https://pathforwalkingcycling.com/wp-content/uploads/PATH-ITF-policias-report.pdf>

¹⁰ <https://www.wri.org/update/assessing-and-improving-essential-role-public-transport-ndcs>

SITUACIÓN:

¿CUÁNTAS NDC INCLUYEN POLÍTICAS O MEDIDAS DE TRANSPORTE PÚBLICO?



- Transporte público incluido en las NDC
- NDC que abarcan el transporte, pero no incluían el transporte público
- NDC que no incluían el transporte

Si bien el transporte individual de pasajeros es el centro de la mayoría de las NDC de transporte, el 67% de los países tomaron la decisión correcta de incluir el transporte público. Esto representa el doble en comparación con la primera ronda de NDCs en 2015.

Solo el 5% de los países no incluyeron el sector del transporte en sus NDC. El motivo más repetido es que el sector no constituía una fuente importante de emisiones.

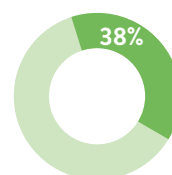
Aunque la práctica totalidad de las NDC apuntan a la reducción de emisiones en el transporte, la mayoría se centran en los vehículos privados (y, en el 28% de los casos, solo en este modo). No todas las NDC explicaron las razones de esta priorización, pero algunas indican que esto se debe a que el coche particular es el principal modo de desplazamiento en el país. Los esfuerzos se limitan a medir la eficiencia de los vehículos privados, como el cambio de combustible (ya sea biocombustibles o electricidad), en lugar del cambio modal.

Los países de renta baja y media incluyen más habitualmente políticas o medidas de transporte público en comparación con los países de renta alta, y suelen relacionarlo con una doble oportunidad de mitigación y desarrollo. Sin embargo, muchas de las medidas son difícilmente cuantificables y existe una falta de coherencia significativa entre los proyectos de transporte público y lo que se incluye en las NDC. Estos vínculos deben mejorarse en las NDC actualizadas.



LIDERAZGO:

¿CUÁNTAS NDC IDENTIFICAN UN MINISTERIO QUE IMPLEMENTE O SUPERVISE LAS POLÍTICAS O MEDIDAS?



- NDC que identifican el Ministerio de Transporte como supervisor de las políticas o medidas

Casi ninguna NDC identifica un ministerio que lidere o aplique políticas o medidas de transporte público. De identificarse uno, el 38% de las NDC especifican que es el Ministerio de Transporte el que supervisa la implementación.

En la mayoría de los casos, no se incluyeron detalles de la gobernanza. En este sentido, es poco probable que las medidas cuenten con el acuerdo general a nivel de gobierno, lo cual es necesario para la apropiación y ejecución de las acciones. Éste es uno de los principales obstáculos para la implementación.

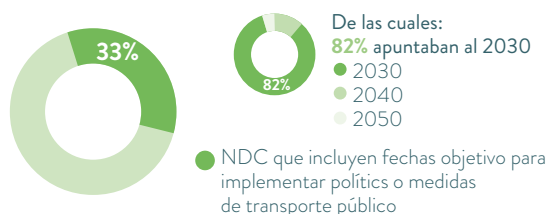
Los países de renta baja y media identificaron al Ministerio de Transporte como la agencia líder casi en exclusiva, pero no incluyeron información sobre su mandato concreto.

El Ministerio de Transporte no siempre integra el transporte público entre sus competencias, sino que éste cae bajo la responsabilidad de otro ministerio o se transfiere al nivel local. Algunas NDC reflejan esto al afirmar que la ejecución de la intervención en transporte público la supervisará la autoridad local, pero apenas proporcionan información sobre cómo los gobiernos nacionales planean implicarse, fomentar y respaldar esta acción en las ciudades. Las NDC bien diseñadas deben especificar las funciones o mandatos de los distintos niveles de gobierno, así como las acciones que se tomarán.

DURACIÓN:

¿CUÁLES SON LOS PLAZOS PARA APLICAR LAS POLÍTICAS O MEDIDAS?

Sólo un tercio de las NDC tiene un cronograma establecido para implementar políticas o medidas de transporte público. 2030 es la fecha identificada con mayor frecuencia.



No es más habitual que los países de renta alta indiquen un plazo en comparación con los de renta baja y media. No obstante, en el caso de estos últimos, los plazos suelen estar condicionados tanto a obtener una financiación adecuada como a crear capacidad y asistencia técnica.

En algunas NDC se señala que, como los proyectos de transporte público son complejos y requieren mucho tiempo, no se puede concretar su finalización.

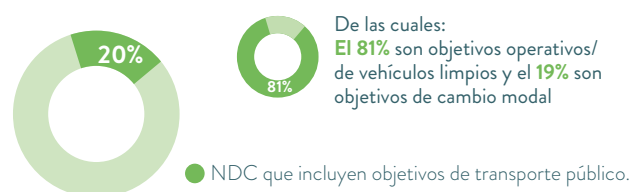
Solo el 5% fijó una fecha objetivo a largo plazo (es decir, 2040 o más adelante). Dado que el GST servirá como base para crear futuras NDC más ambiciosas, se deben incluir compromisos más a largo plazo para las inversiones en transporte público. Esto enviará una fuerte señal a los mercados y ayudará a generar confianza en los inversores.

Otro punto importante es que las NDC deben ser más específicas en sus intenciones, ya que, en demasiados casos, las políticas o medidas son vagas en su terminología (por ejemplo, apuntan a «aumentar la eficiencia en el transporte público», «ampliar el transporte público» o «priorizar el transporte público»). Si bien transmiten un compromiso con el transporte público, sus acciones no son lo suficientemente concretas y claras.



AMBICIÓN:

¿CUÁNTAS NDC INCLUYEN OBJETIVOS PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO?



Solo el 20% de las NDC de transporte público incluyen objetivos cuantitativos y se centran principalmente en vehículos limpios (autobuses), aunque esto abarca una serie de tecnologías y combustibles limpios. Se necesitan más NDC con objetivos concretos y ambiciosos, que combinen el propósito de aumentar el uso del transporte público junto con la adopción de vehículos de transporte público limpios o con cero emisiones.

Mientras que, aproximadamente, la mitad de las NDC que promueven el transporte público anhelan un cambio de modo, una minoría establece objetivos específicos al respecto. Los países de renta baja y media fijan objetivos casi exclusivamente en este sentido, con aspiraciones de cambio de modo del transporte por carretera al transporte público en torno al 25-30%. Rara vez se combinaron con objetivos relacionados con caminar o ir en bicicleta, o con objetivos de renovación de flota a vehículos limpios.

Los países de renta alta y grandes emisiones, con la mayor cantidad de kilómetros recorridos en vehículos privados, no incluyen objetivos para reducir esto o respaldar un cambio hacia el transporte público.

Muchos de los principales planes y esfuerzos de las ciudades para reducir la huella de carbono del transporte y fomentar un cambio a modos de transporte más sostenibles no se reflejan en las NDC. En muchos casos, sin embargo, son más ambiciosos que los compromisos nacionales, por lo que deberían incorporarse en las NDC actualizadas.

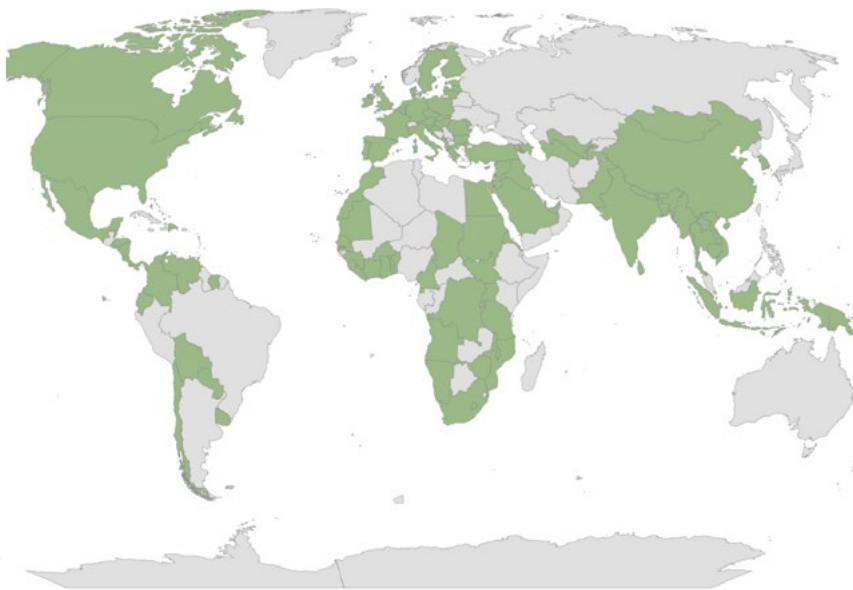
POLÍTICAS Y MEDIDAS EN LAS REGIONES MUNDIALES

EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE:

Las NDC se centran principalmente en enfoques de «mejora» destinados a aumentar la eficiencia del combustible y los vehículos con cero emisiones.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

Los países más grandes de la región se centran más en medidas relativas a los vehículos privados¹¹, mientras que los países de renta baja y media dieron más prioridad a las inversiones en infraestructura de transporte público y a normativas más eficientes para vehículos y combustibles alternativos.



ÁFRICA:

Región que más incluye políticas y medidas de transporte público destinadas a ampliar la infraestructura y los servicios de transporte público.

ASIA-PACÍFICO:

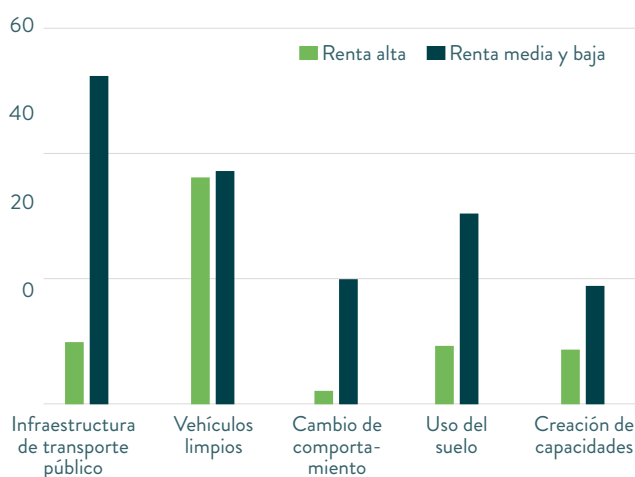
Los países de renta alta se centran en vehículos o tecnologías limpios, mientras que los países de renta baja y media se centran más en la mejora de los servicios y las infraestructuras de transporte público.

El verde indica los países que incluyen el transporte público en sus NDC

ACCIÓN:

¿QUÉ TIPO DE POLÍTICA O MEDIDA DE TRANSPORTE PÚBLICO ESTÁ PREVISTA?

Las NDC suelen incluir más de una política o medida específica que abarca varias estrategias ASI y se centra, casi exclusivamente, en los esfuerzos de mitigación.



La política o medida mencionada con mayor frecuencia es el desarrollo o ampliación de las infraestructuras y los servicios de transporte público (formal) existentes, como el transporte rápido por autobús (BRT, por sus siglas en inglés), ampliar las líneas de tranvía o metro. También el uso o la compra de vehículos más limpios (entre ellos, se citan la electrificación y los biocombustibles).

Los países de renta alta son más propensos a centrarse en enfoques de vehículos limpios, lo que suele considerarse una medida de “mejora”. Por su parte, los países de renta baja y media son más propensos a centrarse en el desarrollo de infraestructuras y servicios de transporte público, lo que puede considerarse un enfoque “evitar” y “cambio”. Las políticas y medidas relacionadas con vehículos limpios son bastante más concretas que las de enfoques «Avoid» y «Shift», perdiendo gran parte de sus ventajas.

El siguiente bloque de medidas fueron las relacionadas con los usos del suelo, la planificación urbana, como el desarrollo orientado al tránsito o los planes nacionales de movilidad urbana, que fomentan un desarrollo urbano más compacto e integrado con el transporte público.

En las NDC se identificaron también, pero en menor medida, políticas de cambio de comportamiento, como políticas tarifarias que favorezcan el uso del transporte público o disuadan a las personas de utilizar vehículos privados, así como herramientas de concienciación sobre los beneficios del transporte público. Las políticas identificadas con menos frecuencia fueron las relacionadas con el desarrollo de capacidades y las reformas de gobernanza, como el establecimiento de autoridades locales de transporte. Esto es, sin embargo, fundamental si queremos crear un entorno institucional y normativo propicio para la ejecución de políticas a nivel local.

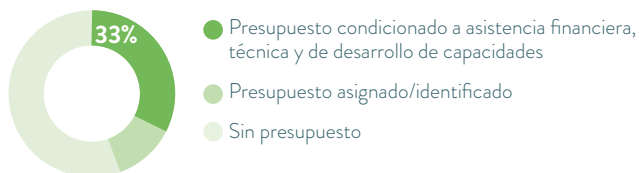
Una NDC ideal debería abarcar todos los aspectos mencionados, que deberían incluirse en un modelo o plantilla de NDC que fomente y apoye el transporte público y la movilidad activa.

¹¹ «Transportation 2050: pathways to decarbonization and climate resilience in Latin America and the Caribbean»

<https://publications.iadb.org/en/transportation-2050-pathways-decarbonization-and-climate-resilience-latin-america-and-caribbean>

INVERSIÓN:

¿IDENTIFICÓ LA NDC UN PRESUPUESTO ESPECÍFICO PARA EJECUTAR LAS ACCIONES DE TRANSPORTE PÚBLICO PLANIFICADAS?



Casi la mitad de las NDC de transporte público incluyen un presupuesto, pero, a menudo, están condicionadas por la prestación de apoyo financiero, técnico y de desarrollo de capacidades.

Los países de renta baja y media incorporan en sus NDC un presupuesto financiero con mucha más frecuencia que los países de renta alta. Sin embargo, supeditan la ejecución a la asistencia financiera externa, así como del apoyo técnico y de desarrollo de capacidades. Las necesidades abarcan una serie de facetas, como la gobernanza, las capacidades, la formación, los conocimientos técnicos y la transferencia de conocimientos, sin olvidar la posibilidad de atraer inversiones. Esto es fundamental para la configuración institucional y los mecanismos de implementación, ya que garantiza que las políticas y medidas adoptadas sean de calidad.

Cerrar esta brecha de capacidad será fundamental para alcanzar NDC más ambiciosas. Con el fin de ayudar a los países a prepararse para los futuros procesos de actualización de las NDC, se necesitan con urgencia herramientas, orientación, plataformas y asesoramiento de las instituciones líderes. El desarrollo de un modelo de NDC que incorpore el transporte público y la movilidad activa, además de la creación de capacidad asociada, ayudaría a los países a mejorar tanto las estrategias y los instrumentos de su NDC como la preparación institucional para su implementación.

EVALUACIÓN:

¿QUÉ INDICADORES SE ESTÁN UTILIZANDO PARA MEDIR EL IMPACTO O EL RENDIMIENTO?

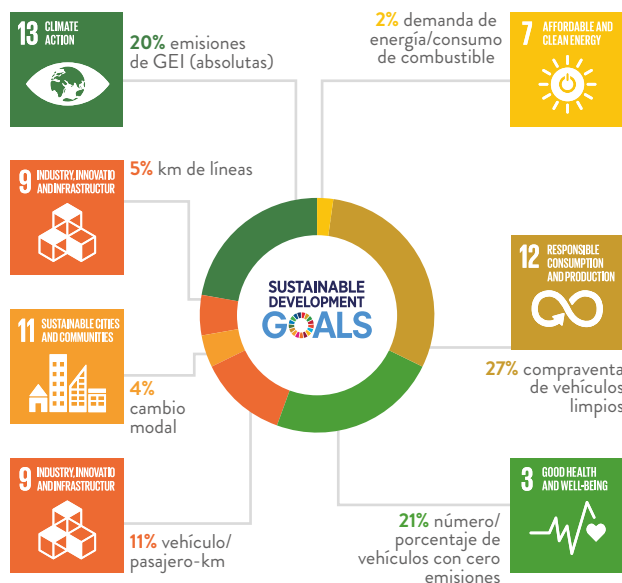
Aproximadamente un tercio de las NDC de transporte público tienen un marco de evaluación claro (indicadores) para evaluar su impacto. En lugar de analizar únicamente la reducción de emisiones, muchas NDC utilizan KPI no relacionados con los GEI.

Las NDC recientes muestran conexiones cada vez mayores entre la acción climática y los ODS. Al medir indicadores no estrictamente ligados a los GEI, es posible establecer la

conexión con objetivos y metas relevantes.

Si los indicadores se utilizan a lo largo del tiempo de manera regular y coherente, pueden ser una herramienta muy útil a la hora de evaluar si las políticas incluidas en las NDC están teniendo el efecto deseado a nivel local.

Trasladar esto a nivel nacional puede reforzar la coherencia vertical y la colaboración multinivel, así como complementar y contribuir al impacto de las NDC y la implementación de los ODS.



CONCLUSIONES Y 5 OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LAS NDC

Hay varias formas de reforzar las NDC. Lo más fácil es que todas las NDC actualizadas incluyan compromisos para reducir las emisiones a través del transporte público y la movilidad activa.

Una NDC idónea debe conectar las políticas nacionales y subnacionales, incluir datos sobre las emisiones actuales del sector del transporte y establecer objetivos ambiciosos tanto de reducción de emisiones como, más amplios, de transporte sostenible. Esto debería ir acompañado de un sólido marco de gobernanza nacional y local e inversiones a largo plazo en transporte público, también a nivel nacional y local. También debería establecer vínculos con la agenda más amplia de los ODS e incluir medidas de adaptación. La colaboración eficaz es clave para conseguir resultados.

Dado que la financiación climática es clave para implementar los planes, las NDC deben también detallar una estrategia de financiación. Así, deben incluir los planes y acciones del sector de transporte público para reducir su huella de carbono y fomentar un cambio a modos de transporte más sostenibles. Al hacerlo, consolidarán los esfuerzos de los países y ayudarán a elevar el nivel de ambición de la lucha contra el cambio climático.

Crear las condiciones propicias será clave para el cumplimiento; para ello, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica son un elemento esencial. El desarrollo de un modelo de NDC que incorpore, fomente y apoye el transporte público y la movilidad activa sería de gran ayuda.

RECOMENDACIONES

- 1 Todas las NDC deben incluir una serie de políticas y medidas de transporte público y movilidad activa. También deben incorporar compromisos y financiación a largo plazo para el transporte público, así como objetivos firmes y ambiciosos que aumenten la proporción de viajes realizados mediante transporte público y movilidad activa.
- 2 Las NDC deben respaldar a los gobiernos subnacionales en su implementación y detallar cómo habilitarán y apoyarán la acción en materia de transporte público en las ciudades. Los ministerios nacionales y los gobiernos locales, además del sector del transporte público, cooperarán y alinearán estrategias, comunicaciones y procesos para implementar esfuerzos y actualizaciones colectivas de NDC coordinadas a múltiples niveles.
- 3 Incluir en los NDC los principales planes y proyectos del sector de transporte público para reducir su huella de carbono y fomentar un cambio modal las hará más ambiciosas.
- 4 Se debe aprovechar el apoyo al desarrollo de capacidades y la asistencia técnica (sobre todo, de agentes no gubernamentales) para garantizar que las NDC se cumplan y sean más ambiciosas.
- 5 Las NDC deben incluir indicadores ligados a los GEI y otros más amplios, de modo que se establezcan vínculos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible relevantes.

Éste es un informe de la UITP, la Asociación Internacional de Transporte Público. La UITP cuenta con más de 1.900 socios en 100 países de todo el mundo y representa los intereses de los actores clave en este sector. Entre sus miembros se incluyen autoridades de transporte, operadores públicos y privados de todos los modos de transporte público urbano de viajeros, y la industria. La UITP trabaja sobre los aspectos económicos, técnicos, organizativos y de gestión del transporte de viajeros, así como el desarrollo de políticas de movilidad y transporte público en todo el mundo.