

# RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

## Políticas de logística y movilidad

Propuestas para una política de movilidad urbana  
eficiente, integrada y sostenible

Patricio Rozas Balbontín  
Azhar Jaimurzina  
Gabriel Pérez Salas

(Volumen 2)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

## Políticas de logística y movilidad

Propuestas para una política de movilidad urbana  
eficiente, integrada y sostenible

Patricio Rozas Balbontín

Azhar Jaimurzina

Gabriel Pérez Salas

(Volumen 2)



Este documento fue preparado por Patricio Rozas Balbontín, Azhar Jaimurzina y Gabriel Pérez Salas, funcionarios de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, quienes trabajaron sobre la base de un primer borrador de discusión preparado por Andrés Pizarro Gariazzo, consultor de la misma división, que resultó de gran utilidad para el equipo de trabajo. La versión final estuvo a cargo de Patricio Rozas, bajo la supervisión de Azhar Jaimurzina, Oficial a Cargo de la Unidad de Servicios de Infraestructura. Los autores agradecen los comentarios siempre útiles de Ricardo Sánchez, Gordon Wilmsmeier y Octavio Doerr.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L.4120/ADD.1

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-01005

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Summary</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Desarrollo urbano, conectividad y movilidad: marco conceptual del transporte público</b> .....	13
A. El transporte público entendido como servicio público .....	14
B. Desarrollo urbano y transporte público .....	19
C. Conectividad, movilidad y transporte público .....	22
1. Conectividad .....	22
2. Movilidad .....	23
D. Ciudad, sostenibilidad y desarrollo .....	25
1. Conceptuación de la composición de la ciudad .....	26
2. La ciudad y el desarrollo económico .....	26
<b>II. Marco general de una política pública para la movilidad urbana en América Latina</b> .....	29
A. La movilidad urbana en el marco de la política nacional de logística y movilidad .....	30
B. Los principios de sostenibilidad e integralidad en las políticas de movilidad urbana.....	32
<b>III. Los lineamientos de la política sectorial de movilidad urbana</b> .....	35
A. Gestionar y regular la demanda.....	36
B. Asignar al transporte colectivo carácter de servicio público.....	38
C. Reducir las externalidades negativas de los servicios de transporte .....	39
D. Promover una mejor organización industrial de los operadores del servicio de transporte público .....	40
E. Adaptar la infraestructura y los medios de transporte a la demanda de la movilidad urbana .....	41
F. Establecer un sistema coherente y adecuado de financiamiento y subsidios .....	42

G.	Crear una institucionalidad adecuada para la elaboración y la implementación de la política. ....	43
<b>IV.</b>	<b>Acciones estratégicas de una política de movilidad urbana integrada y sostenible</b> .....	45
A.	Medidas para gestionar la demanda de la movilidad urbana.....	45
1.	Reestructurar la infraestructura a favor de medios con menores externalidades .....	46
2.	Promover el uso sostenible del automóvil particular y motocicletas .....	48
3.	Regular el estacionamiento .....	50
4.	Actuar sobre otros servicios de transporte .....	52
5.	Regular los servicios de carga y logística urbana .....	53
B.	Medidas para mejorar la oferta de movilidad urbana.....	54
1	Promover un sistema de transporte público eficiente, inclusivo y sostenible .....	55
2.	Mejorar la organización industrial del transporte público.....	57
3.	Promover modos de transportes alternativos y no contaminantes .....	61
C.	Medidas para reducir las externalidades principales de la movilidad urbana .....	62
1.	Acciones de seguridad vial .....	62
2.	Disminuir el impacto ambiental de la movilidad urbana .....	64
D.	Medidas institucionales para la implementación de una estrategia de movilidad urbana.....	66
1.	Establecer una visión nacional de movilidad urbana participativa con dimensión nacional y local .....	67
2.	Organizar y coordinar las instituciones del Estado a nivel de gobierno central y local.....	68
3.	Diseño de un marco legal regulador de la movilidad urbana .....	69
4.	Establecer un sistema de recolección de datos, monitoreo y evaluación de políticas .....	73
5.	Promover investigación y capacitación de recursos humanos .....	73
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	75
	<b>Bibliografía</b> .....	77
	<b>Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados</b> .....	81
<b>Figuras</b>		
Figura 1	Concepto de desarrollo urbano: componentes básicos .....	20
Figura 2	La movilidad urbana en el marco de una política nacional de logística y movilidad.....	31

## Resumen

---

América Latina ha sido escenario de diversas políticas de movilidad urbana. Estas incluyen la puesta en marcha de los autobuses colectivos operados por agentes privados en la década de 1920, la instalación de tranvías eléctricos por cuenta de inversionistas extranjeros, la intervención del Estado en el sector transporte que se tradujo incluso en la creación de empresas públicas a cargo de entes estatales y la posterior desregulación de los servicios y reducción de la participación pública en el sector. A fines de la década de 1990, sin embargo, en la mayoría de los países se acordó fortalecer la función reguladora del Estado con el propósito de enfrentar a las externalidades negativas generadas por el transporte urbano, en especial por el servicio prestado por vehículos automotores antiguos, contaminantes e inseguros que constituían la base del transporte público. En las décadas posteriores, las políticas de movilidad urbana han relevado los sistemas BRT (*Bus Rapid Transit*) y la expansión de metros en las principales ciudades de América Latina, como los medios a través de los cuales se busca la modernización del sector y la prestación de un servicio más de acuerdo con la demanda creciente de transporte en ciudades en continua expansión y desarrollo.

De las experiencias internacionales y regionales se ha colegido, sin embargo, que la introducción de nuevos medios de transporte urbano o de modificaciones en la forma que se presta el servicio, por sí mismos, no producen los efectos deseados de transformación y mejora de la movilidad en las ciudades. Si bien la implementación de nuevos medios y de cambios en la prestación han contribuido a mitigar los problemas de movilidad que afectan a las ciudades, lo cierto es que los principales espacios urbanos de América Latina continúan registrando problemas de congestión, ineficiencias operativas, accidentalidad, emisiones locales y de efecto invernadero, ineficiencia energética e ineficiencia en el uso del espacio. De esta manera, las transformaciones sectoriales que se esperaba surgieran espontáneamente a partir de los cambios introducidos a los sistemas de transporte público urbano no se produjeron en los niveles estimados inicialmente, haciendo necesarios cambios más radicales en las políticas y en las medidas de política que acompañen y orienten estas inversiones estratégicas, los que debieran reflejarse adecuadamente en los marcos regulatorios de la actividad.

El crecimiento económico y poblacional registrado en las últimas décadas en varios de los países de la región aumentó significativamente el parque automotriz y, como consecuencia, el consumo de combustibles fósiles, la congestión y la siniestralidad vial. En este sentido, es crecientemente necesario un cambio en la forma en que se conciben las políticas de transporte urbano, de forma de brindar una

movilidad sostenible a todos los sectores de la sociedad, desacoplando el crecimiento económico del consumo energético y otras externalidades negativas.

Desde hace algunos años la CEPAL ha venido sosteniendo que la movilidad urbana debe ser abordada por medio de políticas que sean integradas y sostenibles. El uso del concepto movilidad no es casual, puesto que hace referencia al conjunto de características relativas al desplazamiento de personas y de carga de un punto a otro, independientemente del servicio de transporte que se emplee para tal fin. Con ello se hace expresa la necesidad de dar cabida a los múltiples elementos que determinan la movilidad de los ciudadanos de un área metropolitana por sobre el enfoque tradicional de las políticas de transporte.

Este documento complementa el texto que presenta una visión panorámica de la movilidad urbana en los países latinoamericanos (Rozas, Jaimurzina y Pérez, 2015), y propone un conjunto de elementos que, en opinión de los autores, permiten construir una política eficiente de movilidad urbana capaz de hacer frente a los diversos problemas que afectan en este plano a las principales ciudades de la región.

El documento está dividido en cinco partes. En la introducción se plantean los problemas de movilidad en los espacios urbanos conforme al diagnóstico elaborado precedentemente (Rozas, Jaimurzina y Pérez, 2015). En la sección que sigue —capítulo I— se analiza la relación entre desarrollo urbano, movilidad e inclusión social, con el propósito de establecer los principales parámetros teóricos que han orientado tanto el análisis de los problemas de movilidad en las ciudades de América Latina como la definición de los objetivos de política que se propone en este documento. En el capítulo II se presenta el marco general de una política pública para la movilidad urbana en América Latina, poniéndose especial énfasis en la necesidad de articular la movilidad en los espacios urbanos con una política nacional de logística y movilidad, por una parte, los principios de sostenibilidad e integralidad, por la otra. En el capítulo III se exponen los lineamientos estratégicos que ordenan y articulan el conjunto de elementos que forman parte de una política de movilidad urbana integrada, multimodal, sostenible y eficiente, procurándose destacar tanto los elementos vertebradores de la política como los objetivos de las políticas sectoriales o específicas que se requiere implementar para tal efecto. Finalmente, en el capítulo IV se proponen las políticas y medidas a considerar, agrupadas en tres áreas principales: gestión de la demanda de la movilidad urbana, gestión de su oferta y reducción de las externalidades generadas por el transporte urbano.

## Summary

---

Latin America has been the scene of various urban mobility policies. These include the implementation of collective buses operated by private operators in 1920, the installation of electric trams on behalf of foreign investors, state intervention in the transport sector which resulted in the creation of public companies by state authorities and the subsequent deregulation of services and reducing public participation in the sector. In the late 1990s, however, most countries agreed to strengthen the regulatory role of the State in order to address the negative externalities generated by urban transport, especially for the service by old, polluting and unsafe motor vehicles that formed the basis of public transport. In subsequent decades, urban mobility policies have relieved BRT (Bus Rapid Transit) and the expansion of meters in the main cities of Latin America, by the means through which it seeks to modernize the sector and provide a service more in line with the growing demand for transport in cities continued expansion and development.

International and regional experience has been surmised, however, with the introduction of new urban transport or changes in the way the service is provided, by themselves, do not produce the desired effects of transformation and improving mobility in cities. While the implementation of new media and changes in the delivery have helped alleviate mobility problems affecting cities, the fact is that the major urban areas of Latin America continue to show congestion, inefficient operations, accidents, greenhouse

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5\\_842](https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5_842)

