

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Retos y Desafíos para Contribuir al Cierre de las Brechas de Pobreza y Desigualdad en la Movilidad Urbana de Latinoamérica y el Caribe
▪ Número de CT:	RG-T3614
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Pinto Ayala, Ana Maria (INE/TSP) Líder del Equipo; Scholl, Patricia Lynn (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Abad, Julieta (INE/TSP); Almeida Oleas, Natalia (LEG/SGO); Armijos Leray, Jean Pol (INE/TSP); Barahona Rebolledo, Juan David (INE/TSP); Navas Duk, Cristian Lee (INE/TSP); Noboa Lopez, Nathaly Sofia (INE/TSP); Pedraza Sanchez, Lauramaria (INE/TSP) ; Natalia Almeida (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	2 Mar 2020
▪ Beneficiario:	América Latina y el Caribe (ALC)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INE)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$275,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	
▪ Tipos de consultores:	Individuos; Firmas Consultoras
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	INE-Sector de Infraestructura y Energía
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Igualdad de género; Diversidad, género y diversidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1. El objetivo de esta CT es proveer a los gobiernos de la región de instrumentos que faciliten el cierre de brechas de pobreza y desigualdad desde el sector transporte, con el propósito de: (i) generar información y conocimiento que apoye la toma de decisiones en esta materia de pobreza y desigualdad; (ii) contar con mejores políticas públicas; y (iii) desarrollar inversiones y soluciones focalizadas a la población más vulnerable.
- 2.2. La región latinoamericana tiene los niveles más altos de desigualdad de ingresos sociales y económicos en el mundo. Aunque la desigualdad disminuyó de 2002 a 2014, y de 2014 a 2018, esta disminución se estancó, con índices promedio de Gini que van del 37 al 49 en 2018 (CEPAL, 2019). Argentina, El Salvador y Uruguay tuvieron la desigualdad más baja, mientras que Brasil, Colombia, Panamá, Costa Rica, y Paraguay mostraron los niveles más altos de desigualdad. Además, las tasas de pobreza y pobreza extrema son muy persistentes. Aunque entre 2002 y 2014, las tasas de pobreza cayeron sustancialmente en la región, del 45,4% al 27,8%, en 2018

las tasas volvieron a aumentar al 30,1%, y la pobreza extrema aumentó al 10,7%. Según la definición del PNUD, más de 224 millones de habitantes en América Latina (38%) de la población se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica. Aproximadamente 32,5 millones de personas en LAC están en pobreza multidimensional, lo que representa el 6,5% de la población (PNUD, 2015).

- 2.3. En 2018, la tasa de pobreza rural en la región de ALC fue del 40% frente a 26,3% en las zonas urbanas. Sin embargo, en términos absolutos, debido a que en la región está altamente urbanizada, la mitad de las poblaciones en pobreza viven en zonas urbanas. Las tasas de pobreza también son muy heterogéneas por edad, género y etnia. En 2018, las tasas de pobreza para las poblaciones indígenas fueron del 48,8% (comparado con los descendientes no indígenas y no afro), jóvenes de 46,2% (comparado con el 18% para las personas mayores de 14 años), mujeres de 26,9% (comparado con 23,8% para los hombres) y 41,6% para desempleados.
- 2.4. Según un informe reciente de CEPAL, la disminución de la pobreza en el período 2002-2014 se debió principalmente al aumento de los ingresos laborales, con contribuciones de transferencias públicas (redes de seguridad social) y privadas que jugaron un papel significativo. Esto se relacionó con un aumento del trabajo asalariado, aumento de la formalización laboral y de los salarios (relacionado con un mayor poder de negociación colectiva) y aumentos en los programas de protección social (CEPAL, 2019). Sin embargo, el fin del auge de los productos básicos que redujo el espacio fiscal para los programas sociales, y la nueva revolución tecnológica que desplazó a muchos trabajadores trajo el final y, en algunos casos, la reversión de estos logros. En el futuro, se identifica que el acceso a los servicios sociales, como la atención médica y la educación¹, así como los servicios públicos de calidad, como el transporte, la vivienda y la infraestructura básica, son clave para superar la desigualdad y la pobreza.
- 2.5. El modelo de desarrollo imperante en los últimos 70 años en Latinoamérica y el Caribe (LAC) ha estimulado una tendencia grande de migración de áreas rurales a zonas urbanas, haciendo la región la más urbanizada del planeta. Con más de un 80% de su población localizada en centros urbanos, esta rápida tasa de urbanización ha generado crecimiento no planeado, en el que la población en condición de pobreza y desigualdad (P&D) se encuentra segregada generalmente a zonas periféricas y/o en asentamientos informales de bajo desarrollo urbano mal atendidos por los servicios públicos y vulnerables a desastres naturales, donde en promedio se estima que vive un 29,5% de la población urbana.
- 2.6. Ante este fenómeno, las ciudades de LAC presentan una limitada capacidad de respuesta para proveer servicios públicos e infraestructura con la adecuada cobertura, calidad y oportunidad. Lo anterior, como resultado principalmente de modelos de planificación y desarrollo territoriales, que generalmente propician actuaciones reactivas sin observar principios de articulación, complementariedad y transversalidad sectorial. Adicionalmente las mujeres, particularmente aquellas de segmentos de bajos ingresos, tienen menos accesibilidad y movilidad debido a preocupaciones de seguridad personal y altas tasas de acoso en los sistemas de transporte público (Osmond y Woodcock 2015; Simicevic et al. 2016).

¹ Nota Técnica BID: Políticas de redistribución a través de los casos de México, El Salvador, y Costa Rica: el valor de la formalización, Eggers, López-Marmolejo y Ruiz-Arranz.

- 2.7. La segregación espacial de los pobres de los centros de trabajo adecuados a las habilidades disminuye la asequibilidad de la búsqueda de empleo y el acceso, y por lo tanto aumenta el desempleo (Kain 1992). Además, las poblaciones de bajos ingresos a menudo soportan las cargas más altas relacionadas con las externalidades negativas del transporte en las ciudades, incluidos tiempos de viaje más largos, mayor exposición a la contaminación y el riesgo de accidentes de tráfico. A su vez, la informalidad en el sector del transporte público ha llevado a una disminución en la calidad del transporte público, y el acceso a empleos y otras oportunidades económicas entre los pobres, quienes dependen del transporte público para una gran parte de sus viajes (recuadro 2.1, Carruthers, Dick y Saurkar 2005). Esta falta de acceso a un transporte asequible y eficiente genera exclusión social, lo que impide el acceso a oportunidades de empleo, servicios y mercados formales.
- 2.8. **Afectación por COVID-19.** La Región está siendo impactada fuertemente por los efectos de la pandemia del COVID-19, según el informe especial de CEPAL se espera un aumento de 4,4 puntos en la tasa de pobreza promedio en América Latina, pasando de 30,3% en 2019 a 34,7% en 2020. Así como también, el incremento de la población de la pobreza extrema que representaba el 11% en 2019 y podría ascender a 13,5%. Estos porcentajes equivalen a que 44,7 millones de personas serán empujadas a la pobreza y pobreza extrema en la región por efecto de la pandemia.² Los países que serán los más afectados son Ecuador, Argentina y México, quienes enfrentarán la segunda contracción más profunda de la región con la caída de alrededor de 6,5% de su PIB, solo por debajo de la contracción del 18% que tendrá Venezuela. Entre los sectores más afectados se encuentra el sector de transporte, y esto se puede notar en la reducción de tráfico en los países que va desde 37% en Brasil hasta 96% en Perú. En el área metropolitana se puede visualizar un impacto aún mayor llegando a ser hasta el 96% de reducción de intensidad de congestión de tráfico en Lima.³ Resultará de interés conocer las condiciones de los territorios vulnerables en las ciudades y su relación con las modalidades de transporte existentes con el fin de disminuir el riesgo de esta población ante la actual pandemia.
- 2.9. **La incidencia del transporte en pobreza y desigualdad.** Si el transporte no responde verdaderamente a sus necesidades, la población en condición de pobreza y desigualdad pueden ver seriamente comprometida su accesibilidad y con ella sus oportunidades de crecimiento y desarrollo futuras, como son encontrar un mejor empleo, o acceder a servicios de salud y educación de calidad. Las poblaciones pobres dependen más de modos de transporte más lentos y costosos, como el transporte público (ej. minivanos y autobuses informales). En promedio, los usuarios de transporte público gastan entre 50% y 100% más en tiempo de viaje que los usuarios de automóviles y motocicletas, y sus niveles de seguridad y comodidad son más bajos (Vasconcellos y Mendoza 2016). La asequibilidad del transporte es otro desafío, ya que los gastos de viaje consumen el 30% o más del ingreso laboral de los pobres, lo que se suma a los costos de tiempo de viaje ya altos (Kalthéier 2002; Vasconcellos 2001)⁴. Por otra parte, el crecimiento del ingreso de la población y el

² www.eleconomista.com.mx/politica/La-crisis-por-Covid-19-profundizara-la-desigualdad-y-la-pobreza-en-America-Latina-Cepal-20200421-0076.html

³ Corte a 4/20/2020 <https://www.iadb.org/es/topics-effectiveness-improving-lives/coronavirus-impact-dashboard>

⁴ Kalthéier, R. 2002. Urban Transport and Poverty in Developing Countries: Analysis and Options for Transport Policy and Planning. Eschborn, (GTZ) GmbH. & Vasconcellos, E. (2014). Urban Transport Environment and Equity: The case for developing countries.

aumento de los créditos de consumo ha beneficiado el aumento en las tasas de motorización y con ello, de las ya conocidas externalidades en materia de congestión, contaminación y siniestralidad vial. Entre 1990 y 2010, la propiedad de automóviles per cápita aumentó más del doble (en México de aproximadamente 75 a 175 automóviles por cada 1,000 habitantes).⁵ La región tiene una de las tasas de mortalidad en carreteras más altas del mundo, con aproximadamente 17 muertes por cada 100,000 habitantes, en comparación con menos de 10 muertes por cada 100,000 habitantes en países de altos ingresos.⁶ Además, los niveles de contaminación del aire en la mayoría de las ciudades de ALC superan las pautas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para los principales contaminantes, lo que representa costos adversos significativos para la salud humana, la esperanza de vida y la productividad.⁷ Superar las condiciones anteriormente referidas, y evitar el riesgo de que la movilidad urbana se constituya en un obstáculo para lograr el crecimiento socioeconómico y bienestar de los habitantes de LAC y que genere más gravamen puede constituir el principal desafío en materia de pobreza y desigualdad en los próximos años, desde la visión del sector transporte.

- 2.10. **Alineación Estratégica.** El proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, mediante el desarrollo de mejores políticas públicas para poblaciones más vulnerables. También se alinea con el área transversal de género y diversidad, al incluir dentro de sus acciones la captura de data desagregada por tipo de usuario (mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, y población marginada), para garantizar que las recomendaciones de políticas para mejorar la planificación del transporte en la región sean sensibles a las necesidades de estos grupos. Por último, la CT es consistente con: (i) el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-7), contribuyendo a la segunda dimensión de éxito enfocada en apoyar a la región a promover un transporte urbano sostenible, eficiente y seguro; (ii) los principios de la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) en cuanto a planificar, construir y mantener infraestructura para proveer servicios de calidad que promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo, y (iii) Programas Estratégicos para el Desarrollo Financiados con Capital Ordinario (GN-2819-1).
- 2.11. Los países beneficiarios de esta CT serán seleccionados con base en los siguientes criterios: (i) identificación de las necesidades del sector transporte relevantes a los temas de la presente CT, (ii) disponibilidad de las autoridades para apoyar los análisis y suministrar información requerida; y (iii) disponibilidad institucional para implementar pilotos propuestos. Los posibles proyectos identificados en ejecución son: EC-L1111, PE-L1147, CO-L1091, AR-L1158 y en preparación PE-L1252. Se recabará la no-objeción de los países beneficiarios antes de iniciarse cualquier acción en el territorio de dichos países de ser el caso.

III. Descripción de los componentes y presupuesto

⁵ Fay M, Andres L. A., Fox C., Narloch U, Slawson M (2017) Rethinking infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending better to achieve more. World Bank, Washington, DC.

⁶ Pan American Health Organization (PAHO). Road Safety in the Americas; PAHO: Washington, DC, 2016.

⁷ Green J, Sánchez S. (2013) Air quality in Latin America: An overview. Clean Air Institute. y Riojas-Rodríguez H, Soares da Silva A, Texcalac-Sangrador JL, Moreno-Banda GL. Air pollution management and control in Latin America and the Caribbean: implications for climate change. Rev Panam Salud Publica.

- 3.1. **Componente I: Generación de conocimiento (US\$145.000).** Financiará: (i) investigaciones y estudios técnicos orientados a fortalecer la inclusión social, equidad de género, diversidad y transporte en proyectos financiados por el Banco; (ii) evaluaciones ex ante y ex post de proyectos con alta incidencia en materia de P&D; (iii) publicaciones que documenten las fuentes y causas de exclusión social en el sistema de transporte al nivel urbano como interurbano, las mejores prácticas y políticas públicas, y proyectos en movilidad urbana con alto impacto en la reducción de la brecha de P&D entre la provisión de transporte más accesible; y (iv) desarrollo de herramientas en proyectos que contribuyan a la reducción de la pobreza. Tales estudios incluirán un informe flagship/monografía sobre el rol del transporte urbano para reducir la pobreza y desigualdad. Todos los productos generados bajo este componente se desarrollarán con perspectiva de género y diversidad.
- 3.2. Además, se realizarán informes de trabajo (working papers) y notas técnicas, algunos de los cuales servirá para complementar la monografía. Estos informes examinarán: (i) la accesibilidad del transporte para la población de menores ingresos, particularmente para los que viven en zonas periféricas urbanas; por ejemplo, ¿Cómo deberían distribuirse los subsidios de transporte público con respecto a la oferta y la demanda para mejorar de manera más efectiva y eficiente la accesibilidad de las poblaciones vulnerables (personas en condiciones de pobreza, mujeres, niños, indígenas) a oportunidades en áreas urbanas?; (ii) el papel del transporte escolar de los niños, o la falta de transporte escolar asequible, en el alto costo de transporte para familias de menores ingresos y la creación de barreras para el empleo y las oportunidades educativas para las mujeres debido a la necesidad de acompañar a los niños a la escuela en los colectivos de la ciudad; (iii) las diferencias de las condiciones de acceso y participación en la sociedad que las mujeres pobres y las personas de bajos ingresos con discapacidad tienen que enfrentar, y las consecuencias para el desarrollo social y económico; por ejemplo, ¿Cómo el limitado tiempo de las mujeres impide su participación en el mercado laboral y cuál es el papel del transporte público seguro, rápido y bien conectado (a los centros de trabajo) para permitir a las mujeres acceder a empleos de calidad?; (iv) como se puede aprovechar los servicios de movilidad basados en plataformas (Uber, DiDi, Cabify y otros servicios de movilidad compartida) para mejorar la movilidad y la accesibilidad en áreas de bajos ingresos que no son fácilmente atendidas por los modos de transporte público tradicionales, (por ejemplo, ¿qué palancas políticas y financieras se podrían utilizar para que las ciudades se asocien con empresas para promover los servicios como un complemento y un medio para acceder a las líneas de transporte público y en qué medida esto podría mejorar la rentabilidad y el acceso?); y (v) como se puede coordinar mejor el uso del suelo y la planificación del transporte en las ciudades de ALC para mejorar las opciones de vivienda asequible cerca del trabajo, la educación, la salud y otras oportunidades. Como parte de esta investigación, se desarrollaría una herramienta de accesibilidad para evaluar los subsidios de transporte público en términos de sus efectos de equidad y eficiencia, y un kit de herramientas de evaluación de políticas de accesibilidad y tarifas para ayudar a las ciudades a evaluar la accesibilidad del transporte público en diversos esquemas de subsidio.
- 3.3. **Componente II: Apoyo para la aplicación de conocimiento sobre pobreza y desigualdad a nivel operativo (US\$100.000).** Financiará: (i) iniciativas piloto en materia de transporte, movilidad y planificación urbana en proyectos en estructuración o en ejecución que contengan un alto potencial de impacto en las poblaciones objetivo de la presente CT con su evaluación ex ante y ex post; y (ii) contribuir al fortalecimiento del Observatorio de Movilidad Urbana mediante el levantamiento de variables

específicas relacionadas con P&D y así mejorar el conocimiento sobre la problemática urbana en esta materia. Las iniciativas piloto puedan consistir en las siguientes, entre otros: (1) transporte público gratis y/o subsidiados en áreas y/o dirigida a poblaciones de menores ingresos; (2) transporte escolar gratis y/o caminos seguros (para caminar y para andar en bicicleta) a escuelas; (3) asociarse con empresas tecnológicas para utilizar datos en tiempos reales para hacer el transporte público más eficiente y redireccionar transporte público a barrios que necesitan más servicios. Los pilotos serán priorizados basado en: (1) un diagnóstico de los problemas relacionado con pobreza y desigualdad en los proyectos y las vinculaciones con el transporte en el área de influencia del proyecto en estructuración o en ejecución, (2) el potencial de tener efecto de demostración de beneficios a las poblaciones en condiciones de pobreza y/o desigualdad, y (3) la voluntad o interés del cliente/país en apoyar con el piloto. Todos los productos generados bajo este componente se desarrollarán con perspectiva de género y diversidad.

- 3.4. **Componente III: Diálogo y Fortalecimiento Institucional (US\$30.000).** Financiará (i) el desarrollo de instancias de diálogo de políticas con tomadores de decisiones clave (gobiernos nacionales y locales), academia, ONG y sociedad civil, entre otros, con la creación de espacios y ámbitos de dialogo como foros y conversatorios. En el marco de esta iniciativa se podrán desarrollar a su vez documentos de investigación para difusión y publicación; y talleres de fortalecimiento institucional alrededor de inclusión social y transporte.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I: Generación de conocimiento (US\$145.000)	(i) investigaciones y estudios técnicos orientados a fortalecer la inclusión social y transporte en proyectos financiados por el Banco; (ii) evaluaciones ex ante y ex post de proyectos con alta incidencia en materia de P&D; (iii) publicaciones que documenten las fuentes y causas de exclusión social en el sistema de transporte; y (iv) desarrollo de herramientas en proyectos que contribuyan a la reducción de la pobreza.	US\$145,000.00	US\$0.00	US\$145,000.00
Componente II: Apoyo para la aplicación de conocimiento sobre pobreza y desigualdad a nivel operativo (US\$100.000)	(i) iniciativas piloto en materia de transporte, movilidad y planificación urbana en proyectos en estructuración o ejecución que contengan un alto potencial de impacto; y (ii) contribuir al fortalecimiento del Observatorio de Movilidad Urbana mediante el levantamiento de variables específicas relacionadas con P&D.	US\$100,000.00	US\$0.00	US\$100,000.00
Componente III: Diálogo y Fortalecimiento Institucional (US\$30.000)	(i) desarrollo de instancias de diálogo de políticas con tomadores de decisiones clave (gobiernos nacionales y locales), academia, ONG y sociedad civil, entre otros.	US\$30,000.00	US\$0.00	US\$30,000.00
Total		US\$275,000.00	US\$0.00	US\$275,000.00

Nota: Los Productos de Conocimiento derivados de esta TC serán de propiedad intelectual del Banco. El costo de la publicación de estos productos a través de medios distintos de los sitios web del Banco se encuentran incluidos en el Presupuesto Indicativo de la TC.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución 4.1. **Agencia Ejecutora.** Dado que la División de Transporte del Departamento de Infraestructura y Energía (INE/TSP) tiene el conocimiento especializado en la prestación de asistencia en los temas de interés relacionados con el objeto de esta CT, el Banco, a través de INE/TSP, será la agencia ejecutora.

El período de ejecución será de 24 meses y los desembolsos se realizarán conforme a la contratación de los diferentes servicios de consultoría.

- 4.2. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.
- 4.3. La División de INE/TSP será la encargada de la preparación y la publicación de solicitudes de expresiones de interés, la elaboración de listas cortas, la preparación y distribución de solicitudes de propuestas, la evaluación y selección de los consultores conforme a los criterios establecidos en las solicitudes de propuestas, y la negociación de los contratos respectivos y la supervisión de estos.

V. Riesgos importantes

- 5.1. El riesgo principal es la falta de acceso a la información requerida para la elaboración de los análisis. En caso de recurrir a fuentes primarias, este riesgo será mitigado a través de la relación del Banco con los actores de los sectores público y privado de los países que se analizarán, tanto por los proyectos que ya fueron financiados, como por la asistencia técnica que se les ha brindado en el sector de transporte urbano, dado que serían ellos los encargados de suministrar esa información. En caso esto sea insuficiente, se podrá recurrir a fuentes secundarias de información, como reportes previos, estudios similares y proxis de los datos necesarios para la elaboración de los análisis y reportes requeridos.
- 5.2. Por efectos de la pandemia se priorizarán medidas tendientes a la mitigación de eventuales riesgos para los equipos. Las medidas comprenden, entre otros aspectos, la adquisición remota de información primaria, fortalecimiento de búsqueda y priorización de fuentes de información secundaria para los análisis previstos, y el apoyo tecnológico para el desarrollo de encuestas, eventos y demás actividades de difusión de conocimiento.

VI. Excepciones a las políticas del Banco 6.1. No se prevén excepciones a políticas del Banco para esta TC.

VII. Salvaguardias Ambientales 7.1. La presente CT no tiene implicaciones ambientales ni sociales por tratarse de servicios de consultoría diseñados para generar conocimiento sobre el estado de la desigualdad en la región. Teniendo en cuenta la naturaleza de la CT en temas de impactos, riesgos ambientales y socioculturales, esta operación es considerada por el equipo de proyecto como Categoría C, de acuerdo a los filtros ambientales ([SSF](#) y [SPF](#)).

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados_59360.pdf](#)

[Términos de Referencia_5632.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_40348.pdf](#)