

Documento de Cooperación Técnica.

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	MEXICO
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al fortalecimiento institucional local para la implementación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y su Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU)
▪ Número de CT:	ME-T1464
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Chevalier, Ophelie (CSD/HUD) Líder del Equipo; Avila, Francy Dianela (CSD/HUD); Chamas Piedrabuena, Paula (CSD/HUD); Escobar Gutierrez, Carlos Andres (CSD/HUD); Garza Cortina, Miriam (VPC/FMP); Guzman Osorio, Jessica (CSD/HUD); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Macuare Herrera, Angel Gabriel (CSD/HUD); Rodriguez Perez, Ariel Enrique (VPC/FMP); Villota Coral, Maria Alejandra (CSD/HUD)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	20 May 2021.
▪ Beneficiario:	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), México
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad(SUS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$600,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Octubre 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales; y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2):	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Cambio climático; Sostenibilidad ambiental

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivos.** El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para mejorar la implementación a nivel subnacional de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) a través de la aplicación de sus instrumentos y el fortalecimiento del marco regulatorio. Los objetivos

específicos son: (i) coordinar la implementación de los instrumentos de ley a escala local; (ii) fortalecer el marco regulatorio del desarrollo urbano; y (iii) evaluar los esfuerzos de implementación de esta.

- 2.2 **Antecedentes.** A partir de la segunda mitad del siglo XX, México ha experimentado un acelerado proceso de urbanización debido al rápido crecimiento demográfico que alcanzó en localidades urbanas hasta un 6,3% anual, mientras que la media nacional fue de 3,5%¹. Un tema que no se puede soslayar es la expansión urbana que han registrado casi todas las ciudades mexicanas en los últimos años y que ha agravado las condiciones de movilidad de las personas, ya que las viviendas más asequibles se encuentran alejadas de los centros urbanos. Así, el patrón de ocupación territorial se ha caracterizado por el aumento exponencial de la mancha urbana. Entre 1980 y 2010, ciudades como San Luis Potosí y Cabo San Lucas multiplicaron su mancha urbana en 7,4 y 76,4 veces respectivamente, reportando densidades promedio muy bajas, de 55 y 48 habitantes por hectárea, respectivamente. En el mismo periodo, ciudades como Tlaxcala, Río Verde y Villahermosa expandieron sus manchas urbanas 26, 15 y 10 veces más de lo que creció su población (Soto, 2015). Esta forma de expansión urbana genera altos costos al erario debido a los costos incrementales para proveer servicios esenciales hacia estas nuevas zonas periféricas.
- 2.3 Desde el año 2016, la LGAHOTDU ha creado los mecanismos para atender esta situación. Sin embargo, la implementación de esta ley requiere un esfuerzo mayor. Se estima que de los 761 municipios que conforman el Sistema Urbano Nacional de México (SUN), 53,5% no cuentan con un programa municipal de desarrollo urbano, 24% requieren actualización y sólo 22,5% tienen un instrumento de planeación actualizado (SEDATU, 2020). Gracias a una mejor planeación desde la implementación del Plan de Mejoramiento Urbano, la SEDATU ha apoyado a 30 municipios. El gran desafío es alcanzar al menos a 500 municipios para los próximos tres años (SEDATU, 2021).
- 2.4 **Experiencia del Banco en México y apoyo a la reforma de sector urbano.** El Banco está apoyando a la SEDATU en la implementación de la LGAHOTDU a través de dos operaciones de préstamo consecutivas ² y de las CT ME-T1356; [OC-16447-ME](#) y ME-T1357; [JF-16577-ME](#)³, las que actualmente tienen una ejecución del 81% y 71%, respectivamente y concluirán en el año 2021. Estas operaciones han creado instrumentos de gestión territorial y normativa fundamentales para la implementación de dicha ley, tales como el Sistema de Información Territorial y Urbana (SITU), la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), la Guía Metodológica para la Adecuación y/o de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones, el Programa Territorial Operativo del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, así como diversos anteproyectos de la Norma Oficial Mexicana (NOM). Por su parte, la SEDATU elaboró con recursos propios o con apoyo de otras agencias nuevos instrumentos estratégicos, tales como el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Programa Nacional de Vivienda, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la metodología para la elaboración de la opinión de impacto territorial, la Movilidad 4s para México: Saludable, Segura,

¹ Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, ENOT. Gobierno de México - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). 2021.

² Las operaciones ME-L1266; [4535/OC-ME](#); y ME-L1294; [4954/OC-ME](#); de apoyo a la elaboración y reglamentación del marco para la implementación de la LGAHOTDU.

³ Para el apoyo al desarrollo de múltiples instrumentos de carácter normativo, de planificación y gestión territorial.

Sustentable y Solidaria, el Plan de Movilidad para una nueva normalidad, el Manual y Caja de Herramientas de Gobernanza, la Guía Metodológica de Recuperación Socioeconómica Municipal en contexto de COVID-19, Somos ciudades (Alineando la planeación a la Agenda Global de Desarrollo) y, finalmente, la Guía Trazando Ciudades (para integrar a las personas en la planeación urbana).

- 2.5 **Justificación.** Esta CT busca expandir la implementación de la LGAHOTDU a nivel subnacional mediante la aplicación de los instrumentos definidos en la misma y el fortalecimiento de su marco regulatorio. En este sentido, mediante las operaciones ME-L1266; [4535/OC-ME](#); y ME-L1294; [4954/OC-ME](#) se apoyó el inicio de la instrumentalización de la LGAHOTDU. Con la presente CT, se dará continuidad a ese apoyo y se complementarán las CT ME-T1356; [OC-16447-ME](#) y ME-T1357; [JF-16577-ME](#) previamente aprobadas. Adicionalmente, esta CT incluye consideraciones de género en la planificación y gestión territorial, atendiendo lo definido en la LGAHOTDU en sus artículos 4 y 10, en los que se contempla explícitamente la inclusión de los temas de género en su instrumentalización. En esta etapa de implementación de la ley, la SEDATU busca la inclusión sistemática de los temas transversales planteados en ella, tales como género, cambio climático, manejo de riesgos y diversidad. Como seguimiento a este esfuerzo, la CT incluirá de manera transversal el tema de género en varios productos: diagnósticos, recolección de datos, y ejercicios de planificación.
- 2.6 **Alineación estratégica.** La cooperación técnica es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, dado que una mejor planificación de las ciudades permitirá un acceso más equitativo de los ciudadanos a los servicios públicos; (ii) Productividad e Innovación, ya que la LGAHOTDU contribuye al uso efectivo del suelo a través de sistemas de registro integrados entre los diferentes niveles de gobierno; y (iii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, debido a que el objetivo de la reforma legal e institucional propuesta por dicha ley es propiciar ciudades y territorios resilientes. Igualmente se alinea con otros temas transversales como la Capacidad Institucional y Estado de Derecho, ya que contribuye al marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12). Así mismo, esta operación contribuirá con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al fortalecer la gestión pública y la capacidad institucional y a la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), al fomentar inversiones planificadas y participativas.
- 2.7 Esta operación también está alineada con los marcos sectoriales de Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-11), ya que aborda los nexos que existen entre crecimiento urbano descontrolado y los problemas de gestión territorial; Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8), al apoyar una mayor coordinación de los arreglos intergubernamentales; Género y Diversidad (GN-2800-8), al incluir el tema en las herramientas de planificación; y de Cambio Climático (GN-2835-8), al promover una visión multisectorial y territorial de los temas de vulnerabilidad ante el cambio climático, atención a los desastres y de uso del suelo. Las acciones de esta operación son consistentes con los objetivos de la Estrategia del Banco en el País 2019-2024 (GN-2982), al promover un desarrollo territorial más equilibrado y sustentable, así como el desarrollo ordenado, seguro y sustentable de las ciudades, especialmente la generación de un desarrollo urbano sostenible e inteligente.

- 2.8 Esta CT se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Sostenibilidad (SUS) al: (i) respaldar a los gobiernos municipales en su preparación para afrontar los desafíos relacionados con el rápido crecimiento urbano, (ii) contribuir al desarrollo institucional para fortalecer la gestión a escala metropolitana, (iii) incorporar criterios de sostenibilidad con enfoque de género en los procesos de ordenamiento territorial y en los instrumentos de planificación y gestión territorial, (iv) incluir iniciativas al cambio climático y su mitigación en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), y (v) mejorar la gestión del riesgo y aumentar la resiliencia a través de la formulación de anteproyectos de Normas Oficiales Mexicanas en esta materia.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Apoyo en la Coordinación para Implementar los Instrumentos de la Ley a Nivel Municipal y Metropolitano con base en el SITU (US\$205.000).** Este componente contribuirá a que los municipios y áreas metropolitanas cuenten con un marco institucional adecuado para planificar su desarrollo. Se prevé financiar: (i) el diseño e implementación de un proyecto piloto de acompañamiento técnico basado en el SITU para identificar indicadores y datos disponibles, y construir aquellos necesarios para la formulación o actualización de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) y la incorporación de otros instrumentos de gestión territorial y normativos contemplados en la LGAHOTDU. Para la selección del municipio donde se desarrollará el piloto, se considerarán particularidades como , el número de pobladores, el nivel de avance en la formulación o actualización de los PMDU, y la incorporación de otros instrumentos de gestión territorial y normativos contemplados en la LGAHOTDU en sus procesos de ordenamiento territorial; (ii) la creación de una red virtual de actores involucrados en la gestión metropolitana, (iii) un laboratorio de gestión metropolitana para facilitar el seguimiento y apoyo técnico a zonas metropolitanas y; (iv) una metodología para la delimitación de las zonas metropolitanas para el uso de la SEDATU y otras instituciones. Con el financiamiento de estas actividades, el SITU se consolidará como el instrumento de facilitación de la planeación territorial y urbana de los municipios, fortaleciendo las instancias de gobierno para la elaboración de agendas y acuerdos metropolitanos.
- 3.2 **Componente 2. Apoyo al Fortalecimiento del Marco Regulatorio e Institucional (US\$355.000).** Este componente contribuirá a que la SEDATU cuente con instrumentos de gestión territorial a nivel subnacional, ejecutando así su mandato como ente rector del sector de desarrollo agrario, territorial, urbano y de vivienda. Se prevé financiar: (i) el seguimiento a las NOM en temas de resiliencia y riesgos, (ii) el diseño de la guía para el desarrollo de los PMDU; (iii) el diseño de lineamientos para las temáticas de derechos humanos y género a los instrumentos de planificación y gestión territorial definidos por la ley, (iv) el rediseño de instrumentos como los Perímetros de Contención Urbana para la adecuada localización de usos y actividades en función de la cercanía a fuentes de empleo, infraestructura urbana y servicios públicos⁴, (v) la actualización de los mecanismos de oferta de suelo; (vi) el diseño de los mecanismos de coordinación con los subsidios a la vivienda; y (vii) el diseño de los contenidos para el módulo de entrenamiento del SITU a nivel municipal y su implementación hasta en 50 municipios.

⁴ Se crearon a partir de información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

- 3.3 **Componente 3. Análisis de los Préstamos ME-L1266 y ME-L1294 (US\$40.000).** Este componente analizará la serie Programática en Apoyo de la Reforma de Política (ME-L1266; [4535/OC-ME](#); y ME-L1294; [4954/OC-ME](#)) para ofrecer recomendaciones operativas que ayuden a la SEDATU a optimizar la implementación de futuras operaciones. Se examinarán los resultados e impactos alcanzados en la implementación de la reforma, a nivel subnacional, en municipios con población mayor a 100.000 habitantes que cuentan con Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMODTU).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID Fondo SUS	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo en la coordinación para implementar los instrumentos de la Ley a nivel municipal y metropolitano con base en el SITU	Diseño e implementación de un proyecto piloto de acompañamiento técnico para usar el SITU en la formulación y actualización de los planes municipales de desarrollo urbano	\$205.000	\$205.000
	Creación de una red virtual de actores involucrados en la gestión metropolitana		
	Asesorar el dialogo operacional en México		
Componente 2. Apoyo al fortalecimiento del marco regulatorio e institucional	Seguimiento a la Norma Oficial Mexicana en Resiliencia y Riesgos	\$355.000	\$355.000
	Elaboración de guías para el desarrollo de Planes Municipales de Desarrollo Municipal (PMDU) con enfoque de derechos humanos y género a la gestión territorial		
	Diseño de guía metodológica para la gestión y localización de vivienda		
	Diseño módulo de entrenamiento del SITU		
	Asesorar el dialogo operacional en México		
Componente 3. Evaluación prestamos ME-L1266 y ME-L1294	Análisis de resultados de la serie programática de Apoyo de Reforma de Política, ME-L1266 y ME-L1294	\$40.000	\$40.000
Total		\$600.000	US\$600.000

- 3.4 El Programa de Desarrollo Estratégico para la Sostenibilidad (SUS) prevé financiar esta operación con US\$600.000. El monitoreo de la ejecución se hará con base en los indicadores de productos y resultados establecidos por la Matriz de Resultados.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud la SEDATU, y tal como sucedió con las CT ME-T1356; [OC-16447-ME](#) y ME-T1357; [JF-16577-ME](#), el Banco será el organismo ejecutor. La responsabilidad técnica de la supervisión de la operación corresponderá a la División de Desarrollo Urbano y Vivienda (CSD/HUD), en coordinación con la Representación del Banco en México (CID/CME). Los procesos de contratación se llevarán a cabo desde la sede del Banco y para cada uno de ellos, el equipo de proyecto contribuirá transfiriendo conocimientos al ejecutor, aportando sus experiencias en la temática de planificación urbana en varios países de la región. El gobierno de México reconoce en el Banco la capacidad, experiencia, políticas de adquisiciones y reglas fiduciarias que le permitirán ejecutar exitosamente esta CT. Con estas operaciones, junto a los préstamos antes mencionados, se han generado instrumentos de gestión territorial y normativa esenciales para la implementación de la ley, tales como el SITU, el cual actualmente se encuentra en proceso de implementación. Las actividades a ejecutar bajo esta CT se han incluido en un Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4), y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.
- 4.3 La reforma de la LGAHOTDU ha logrado consolidarse como política nacional de ordenamiento territorial. En este contexto, la continuidad de la asistencia técnica del Banco ha sido clave durante la transición de distintas administraciones. La presente operación se construye sobre los siguientes aprendizajes: (i) el éxito de este tipo de reformas se basa en la continuidad y el avance progresivo, tanto en el marco regulatorio que instrumentó la aplicación de la LGAHOTDU, como también en el fortalecimiento técnico e institucional de los distintas instancias de gobierno; (ii) la instrumentación de la ley en las áreas metropolitanas y los municipios del país requiere el desarrollo de mecanismos que articulen la cascada de planes establecidas en la LGAHOTDU; y (iii) la definición de las políticas de ordenamiento territorial a nivel local necesita lograr acuerdos para su activa implementación en el orden subnacional (metropolitano y municipal).

V. Riesgos importantes

- 5.1 La colaboración del Banco con la SEDATU para la implementación de la LGAHOTDU consiste en una asociación de largo plazo. Por la naturaleza de las actividades planteadas, las cuales involucran diversas entidades subnacionales, podrían sufrir atrasos y dificultades al momento de lograr consensos entre socios a nivel local y en encontrar consultorías dispuestas a movilizarse de acuerdo con un calendario exigente. Con el fin de mitigar este riesgo, el equipo de proyecto trabajará en conjunto con la SEDATU en la definición de las metas y actividades de las consultorías, así como en las distintas instancias de intercambio de conocimientos. Pese a la crisis generada por el COVID-19, la SEDATU ha avanzado con su agenda y cronograma utilizando herramientas en línea para reunir expertos, revisar su trabajo y organizar el proceso de consulta. En ese sentido, el equipo no espera retrasos ocasionados por la crisis sanitaria asociada al COVID-19

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se anticipan excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Se prevé que esta CT no tendrá efectos ambientales y sociales adversos. Por lo anterior, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación ha sido clasificada "C" (ver [Formulario de Detección de Salvaguardia](#) y [Filtro de Política de Salvaguardia](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - ME-T1464](#)

[Matriz de Resultados - ME-T1464](#)

[Términos de Referencia - ME-T1464](#)

[Plan de Adquisiciones - ME-T1464](#)