

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	MEXICO
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo Urbano Enfocado en la Movilidad y el Transporte en México
▪ Número de CT:	ME-T1488
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Chevalier, Ophelie (CSD/HUD) Líder del Equipo; Piedrafita, Carolina (CSD/HUD) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Garcia, Ana Cristina (CSD/HUD); Avila, Francy Dianela (CSD/HUD); Barragan, Enrique (LEG/SGO); Crotte, Amado (INE/TSP); Escobar, Carlos (CSD/HUD); Lopez-Lamia, Alejandro (CSD/HUD); Villota, Maria (CSD/HUD); Rodriguez, Ariel (VPC/FMP); Sanchez, Lourdes Felicidad (VPC/FMP); Perez, Silvia (CSD/HUD); Sofia Del Castillo (CSD/HUD)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	28 Mar 2022.
▪ Beneficiario:	Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano (SEDATU)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles en América Latina y el Caribe (CIT)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2022
▪ 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):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional UIS 2020-2023 (AB-3190-2):	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivos.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial, Urbano (SEDATU) en el fortalecimiento de los procesos de desarrollo urbano generados a partir de las infraestructuras de movilidad y los sistemas de transporte. Los objetivos específicos son: (i) mejorar los procesos de planeación basados en el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT, por sus siglas en inglés); y (ii) consolidar un conjunto de datos e indicadores que apoyen el desarrollo de proyectos con enfoque DOT. Para cumplir con este objetivo y en el marco del mandato de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, la prioridad de igualdad de Género y Diversidad se transversalizará en cada uno de los tres componentes.

2.2 **Antecedentes.** México enfrenta un importante reto de movilidad urbana ya que tiene el desafío de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del país, cuyo

primer generador se vincula al uso del vehículo automotor con un 22.9% de emisiones Gases de Efecto Invernadero (GEI). Los altos costos asociados al uso del automóvil, tales como las emisiones GEI, la congestión vehicular, los accidentes de tránsito y el sedentarismo hacen que éstos alcancen cerca del 5% del PIB en las áreas urbanas. Reducirlos es prioritario y de interés público no sólo por la emergencia climática global, sino también por sus efectos regresivos en los sectores de menor ingreso¹.

- 2.3 Sumado a ello, a partir de la segunda mitad del siglo XX, México ha experimentado un acelerado proceso de urbanización debido al rápido crecimiento demográfico, el cual alcanzó en áreas urbanas hasta un 6.3% anual, mientras que la media nacional fue de 3.5%². Un tema que no se puede soslayar es la expansión urbana descontrolada, la que se ha manifestado en la mayoría de las ciudades mexicanas y que ha agravado las condiciones de la movilidad de las personas, ya que las zonas residenciales asequibles están cada vez más lejos de los centros urbanos. Esta forma de expansión urbana ha provocado altos costos al erario causados por la ampliación de los servicios urbanos hacia estas nuevas zonas periféricas.
- 2.4 Desde el año 2016, tras la aprobación e implementación con apoyo del Banco de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la SEDATU ha trabajado en revertir esta forma de expansión urbana. Igualmente, a través de la CCLIP para la Reducción del Rezago Urbano y Social (ME-O0010) y su primera Operación Programa de Mejoramiento Urbano (ME-L1312), se está apoyando la reducción de las emisiones de GEI a través de la optimización de los patrones de movilidad, al reducir las necesidades de transporte, y la provisión de métodos alternativos para la planificación de la movilidad. Con la implementación de estrategias como el DOT, es posible conectar el desarrollo urbano con los sistemas de movilidad para construir ciudades más compactas y respetuosas con el medio ambiente, incrementando la concentración de viviendas y actividades económicas cerca de los corredores y estaciones de transporte público, así como promoviendo un desarrollo urbano con mayor entorno construido y densidades de población. Adicionalmente, la implementación de la estrategia DOT permite hacer un uso más eficiente del territorio, lo que se ve reflejado en un mejor uso del espacio público, menores distancias recorridas, y la reducción de los impactos ambientales y de las emisiones de los GEI³.
- 2.5 Asimismo, las **brechas de género** existentes en temas de movilidad, espacios públicos y transporte en México representan un peso mayor en las mujeres y niñas. Cerca del 40% de las mujeres mayores de 15 años reportaron en 2016 haber sufrido algún incidente de violencia en espacios públicos a lo largo de su vida, y el 23% reportó haberla experimentado en el último año (ONU Mujeres y CONAPO, 2020)⁴. La violencia contra las mujeres ocurre principalmente en la calle o en parques

¹ Informe técnico-legal elaborado por Céntrico para POLEA Política y Legislación Ambiental, en el marco del proyecto *Strengthening the Legislative-Executive-Stakeholder dialogue on Mexico's climate change and energy goals. Subject: Mobility, green finance and climate change*. 2019.

² Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, ENOT. Gobierno de México - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). 2021.

³ *Transit Oriented Development: How to make cities more compact, connected and coordinated. Recommendations for Brazilian municipalities*. Jason Hobbs, Carolina Baima, Mario R. Durán Ortiz, Dalve Alves, Karisa Ribeiro, Renata Seabra.

⁴ CONAPO y ONU Mujeres (2020), Interseccionalidad de las Desigualdades de Género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS. Secretaría de Gobernación. Consejo Nacional de Población.

(65.3%), seguida del transporte público (20.9%) (ENDIREH, 2016)⁵. Además, el 75% de las mujeres se sienten inseguras en el transporte público y 74.6% en las calles (comparado con la percepción de inseguridad masculina de 67.4% en transporte público y 66.8% en las calles). Esto limita gravemente la libertad de movimiento de las mujeres y las niñas, reduciendo su acceso a oportunidades económicas y servicios esenciales, participación plena en la vida pública, actividades culturales y repercute negativamente en su salud y bienestar.

- 2.6 Aunado a eso, en México aún persisten inequidades históricas respecto a algunos **grupos diversos vulnerables**. Las personas con discapacidad (PcD) representan el 6.3% de la población nacional siendo la mayoría mujeres (54.1%) (ENADID, 2018)⁶. Del total de PcD, el 49.4% se encuentra en situación de pobreza (CONEVAL, 2017)⁷ y el 25.1% fueron víctimas de discriminación (INEGI, 2017)⁸, siendo rechazados especialmente en la vía pública y los sistemas de transporte. Así mismo, el 55.5% de la población indígena habita municipios de alta y muy alta marginalidad. El 87.5% de los municipios indígenas se encuentran en condiciones de alto grado y muy alto grado de marginalidad (CDI, 2015)⁹. Las personas indígenas con discapacidad realizan grandes esfuerzos económicos por no contar con medios económicos ni transporte, trasladándose a centros de salud mayormente a pie (CNDH, 2020)¹⁰.
- 2.7 **Experiencia del Banco en México.** El Banco ha apoyado a la SEDATU en la implementación de la LGAHOTDU a través de dos operaciones de préstamo en serie¹¹, y a través de las CT ATN/OC-16447-ME y ATN/JF-16577-ME¹², las cuales finalizaron su ejecución en el año 2021. Con estas operaciones se generaron instrumentos de gestión territorial y normativa claves para este proceso de implementación de la 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, y diversos anteproyectos de Norma Oficial Mexicana (NOM). Así mismo, actualmente se encuentra en ejecución la operación de préstamo 5441/OC-ME para el fortalecimiento de los Programas de Mejoramiento Urbano y las CT ATN/OC-18878-ME y ATN/OC-19058-ME, las cuales apoyan la implementación de instrumentos de financiamiento urbano y metropolitano, el fortalecimiento del marco para la coordinación de zonas y regiones metropolitanas, el proyecto de políticas para fortalecer el ordenamiento territorial, entre otros productos relacionados con la LGAHOTDU, el ordenamiento territorial, y la planificación urbana en México.

⁵ Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016

⁶ Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 2018

⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2017. Medición de la Pobreza 2018: Población según pertenencia étnica.

⁸ INEGI. 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación

⁹ CDI (2015) Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México. Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

¹⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2020. Estudio sobre el Marco de Protección de los Derechos de las Personas Indígenas con Discapacidad en las Comunidades Maya, Otomí y Tarahumara

¹¹ Las operaciones 4535/OC-ME; ME-L1266 y 4954/OC-ME; ME-L1294 de apoyó a la elaboración y reglamentación del marco para la implementación de la LGAHOTDU. Las operaciones 4535/OC-ME; ME-L1266 y 4954/OC-ME; ME-L1294 de apoyó a la elaboración y reglamentación del marco para la implementación de la LGAHOTDU.

¹² Para el apoyo al desarrollo de múltiples instrumentos de carácter normativo, de planificación y gestión territorial.

- 2.8 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 para su implementación a nivel municipal y metropolitano. La presente CT 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 en el desarrollo del marco técnico e instrumental que fortalece las distintas instancias de gobierno; (ii) la implementación de la ley en los municipios y las áreas metropolitanas requiere de mecanismos que coordinen los múltiples planes establecidos en la LGHOTDU; y (iii) la implementación de las políticas de ordenamiento territorial a escala subnacional requiere los instrumentos técnicos adecuados para que esta sea efectiva a nivel metropolitano y municipal.
- 2.9 **Justificación.** Continuando con el apoyo proporcionado, esta CT fortalecerá a la SEDATU en la implementación de estrategias territoriales complementarias a la LGAHOTDU, tales como el DOT, que permitirán controlar la expansión urbana, mejorar las condiciones de la movilidad, y promover desarrollos habitacionales cerca a los centros urbanos de las ciudades mexicanas. A través de la estrategia DOT, la SEDATU podrá apoyar a los gobiernos municipales en su objetivo de lograr ciudades más compactas, con perspectiva de género, seguras, accesibles, incluyentes y sostenibles, optimizando los recursos, mejorando el espacio público, aumentando la multimodalidad, reduciendo las distancias recorridas, ampliando el stock de vivienda asequible, mejorando la gestión de los servicios públicos, y, en consecuencia, reduciendo las emisiones de los GEI¹³.
- 2.10 **Alineación estratégica.** Esta CT se alinea con la Visión 2025 en lo relacionado con la mitigación al cambio climático al promover ciudades más compactas y la reducción de los GEI y con la prioridad de Género y Diversidad a través del desarrollo de Intervenciones urbanas que fomenten la accesibilidad universal y la seguridad en espacios públicos y en el transporte público. Es consistente con la Estrategia Institucional UIS 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, dado su enfoque territorial que integrará grupos vulnerables; y (ii) Productividad e Innovación, para favorecer un desarrollo urbano controlado y resiliente. También se alinea con los temas transversales de: (i) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, al reducir los impactos ambientales generados por los procesos de desarrollo urbano; (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al crear capacidades en los distintos niveles de la administración pública para propiciar un desarrollo territorial urbano planificado y sostenible; y (iii) Género y Diversidad, al buscar reducir la discriminación y violencia contra las mujeres, personas indígenas y PcD en entornos urbanos.
- 2.11 Igualmente, esta CT se alinea con la Estrategia Banco País ya que contribuye a un desarrollo territorial más equilibrado y sustentable, donde se cierren las brechas de infraestructura, las limitaciones en la prestación de servicios básicos, y la presión sobre la movilidad urbana. Así mismo, esta CT se alinea con los objetivos y resultados del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles en América Latina y el Caribe (CIT), al apoyar el desarrollo y la implementación de la estrategia DOT la cual promueve procesos integrales de

¹³ *Transit Oriented Development: how to make cities more compact, connected and coordinated: recommendations for Brazilian municipalities.* Jason Hobbs, Carolina Baima, Mario R. Durán Ortiz, Dalve Alves, Karisa Ribeiro, Renata Seabra.

planificación urbana para un desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente. Las actividades de esta CT son elegibles dentro de la clasificación de financiamiento para la mitigación del cambio climático de la metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, la cual considera a las estrategias de DOT y el uso de datos e información como mecanismos de gestión de la demanda de transporte que conducen a una disminución sustancial del número de viajes o a cambios a modos de transporte más eficientes, resultando en una reducción de GEI.

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 Componente 1. Fortalecer la Planeación con Enfoque DOT (US\$130.000).** El objetivo de este componente es fortalecer los procesos de planificación de sistemas e infraestructuras de movilidad y de transporte público, con un enfoque de género y diversidad integrado al desarrollo urbano. Para este componente se prevé financiar: (i) la revisión y propuesta de fortalecimiento del marco regulatorio para la implementación de la estrategia DOT; y (ii) la revisión y propuesta de fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión de proyectos (Diario Oficial de la Federación) DOF. Con las actividades financiadas en este componente se consolidará el marco que garantice que los proyectos DOT se construyan de manera sostenible e incluyente, donde se promueva la seguridad, la accesibilidad universal y la pertenencia cultural.
- 3.2 Componente 2. Gestión de Datos para la Planeación e Inversión en DOT (US\$100.000).** El objetivo de este componente es consolidar un kit de datos e indicadores desagregados que apoyen el desarrollo de proyectos con enfoque DOT que incluyan la perspectiva de género y diversidad. Para este componente se prevé financiar: (i) el análisis de las actuales condiciones que ofrece el Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU) y su fortalecimiento para proyectos DOT; y (ii) el diseño de un conjunto de indicadores, integrados al SITU, que apoyen la planeación, la gestión, la implementación, y la evaluación de proyectos con enfoque DOT. A través de las actividades financiadas en este componente se creará un sistema de datos coordinado a nivel nacional, que unifique los criterios para la toma de decisiones en torno al desarrollo urbano con enfoque DOT.
- 3.3 Componente 3. Aplicación de la Estrategia DOT (US\$120.000).** El objetivo de este componente es la implementación de los criterios técnicos y normativos que se deben tener en cuenta en proyectos con enfoque DOT en al menos un proyecto de movilidad y/o transporte. Para este componente se prevé financiar: (i) un estudio comparativo de casos DOT en Latinoamérica y el Caribe (LAC); y (ii) el diseño de una guía para la implementación de DOT. Este componente incluirá un enfoque transversal de género y diversidad consolidando al menos un proceso de planificación que promueva el desarrollo de ciudades más compactas, sostenibles, accesibles, seguras e inclusivas con pertenencia cultural.

IV. Presupuesto

- 4.1** La CT será financiada con recursos del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles en América Latina y el Caribe (CIT) por US\$350.000. El seguimiento de la ejecución de la CT se hará con base en los indicadores de productos y resultados establecidos por la Matriz de Resultados. No se prevén recursos de contrapartida.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Propuesta de fortalecimiento del marco regulatorio DOT.	\$130.000	\$130.000
	Propuesta de fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión DOF.		
Componente 2	Fortalecimiento del SITU con criterios DOT.	\$100.000	\$100.000
	Diseño de kit de indicadores para la planeación, la gestión, la implementación, y la evaluación de proyectos DOT.		
Componente 3	Estudio comparativo de casos DOT en LAC.	\$120.000	\$120.000
	Diseño de guía para la implementación de DOT.		
Total		\$350.000	\$350.000

V. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 5.1 Agencia Ejecutora.** Tal y como ha sucedido con las CT ATB/OC-16447-ME, ATN/JF-16577-ME, ATN/OC-18878-ME y ATN/OC-19058-ME, por solicitud escrita de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) será el organismo ejecutor de la CT. La responsabilidad técnica de supervisión y ejecución de la operación corresponderá a la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD), en coordinación con la Representación del Banco en México (CID/CME). El Gobierno de México reconoce que el Banco posee la capacidad, experiencia, las políticas de adquisiciones y reglas fiduciarias que permitirán ejecutar de forma eficiente esta CT.
- 5.2 Adquisiciones y Gestión Financiera.** Los procesos de contratación se llevarán desde la sede del Banco, y para cada uno de ellos, el equipo de proyecto contribuirá a una transferencia de conocimientos, aportando experiencias en planificación urbana realizadas en varios países de la región. Dichos procesos de contratación serán llevados a cabo en base a lo establecido en el Apéndice 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (modificado por el Anexo II del documento OP-619-4). Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) 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.
- 5.4 Monitoreo y Supervisión.** Para el monitoreo y supervisión de las actividades de esta CT, el Banco llevará a cabo un plan de reuniones regulares con el beneficiario en donde se revisarán y validarán los resultados obtenidos. Adicionalmente, el Banco supervisará de manera constante el estado de avance de esta operación conforme los plazos acordados y calidad del trabajo realizado por las firmas consultoras y consultores individuales, de manera de cumplir de manera efectiva con el objetivo de la CT.

- 5.5 Actualmente, el Banco está apoyando a la SEDATU a través de dos operaciones de préstamo en serie ya ejecutadas, y actualmente con la operación 5441/OC-ME para el fortalecimiento de los Programas de Mejoramiento Urbano. Así mismo, ha apoyado a la SEDATU a través de las CT ATN/OC-16447-ME y ATN/JF-16577-ME, ejecutadas en el año 2021, y las CT ATN/OC-18878-ME y ATN/OC-19058-ME, hoy en proceso de implementación. Con estas operaciones se han generado marco de implementación de LGAHOTDU y de los instrumentos de gestión territorial y normativa contenidos en ella.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 La colaboración del Banco con la SEDATU para el desarrollo de la agenda urbana en México consiste en una asociación de largo plazo. Por la naturaleza de las actividades, el riesgo principal identificado está relacionado a la gestión de los tiempos y contratación. Con el fin de prevenir este riesgo: (i) se contratarán consultorías de alto nivel con capacidad de rápida movilización; y (ii) se contará con el apoyo de consultores que: (a) contribuyan al fortalecimiento institucional de la SEDATU; (b) garanticen la adecuada y oportuna entrega de dichos insumos; y (c) den seguimiento efectivo a las actividades de ejecución previstas.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

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

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - ME-T1488](#)

[Matriz de Resultados - ME-T1488](#)

[Términos de Referencia - ME-T1488](#)

[Plan de Adquisiciones - ME-T1488](#)