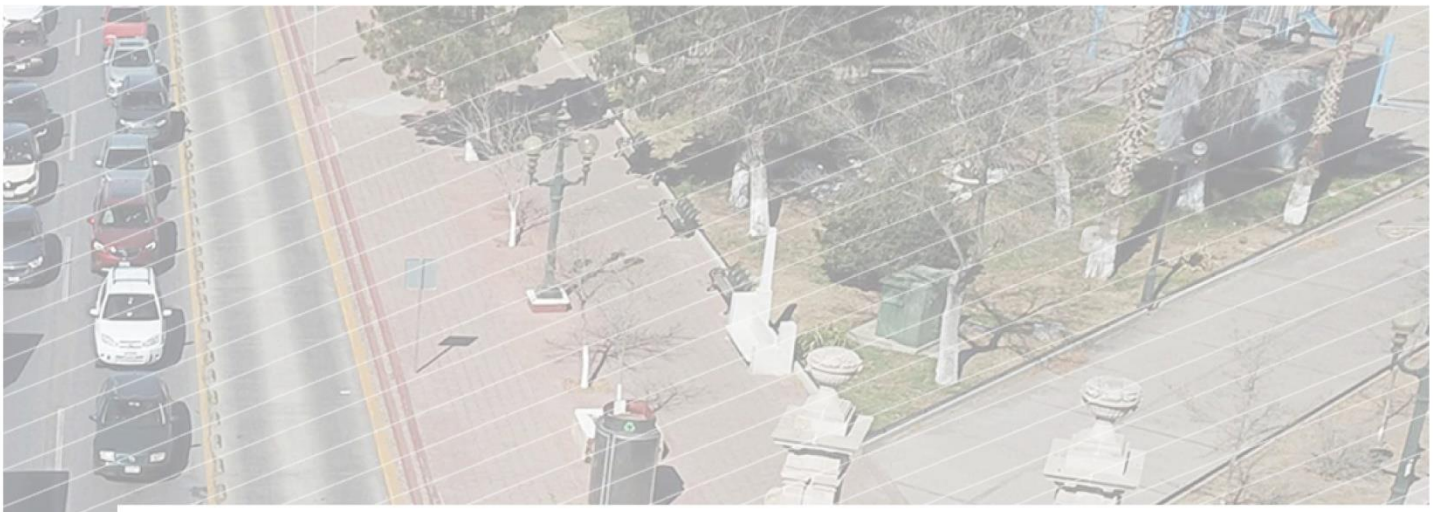


DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GOBERNANZA DE LA ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD DE LA **ZONA METROPOLITANA DE CHIHUAHUA**

ABRIL 2022

Chihuahua
Gobierno Municipal

IMPLAN
INSTITUTO DE PLANEACIÓN INTEGRAL DEL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

urbanística

CONTENIDO

Introducción 4

Utilidad de un modelo de gobernanza para la accesibilidad y la movilidad en la Zona Metropolitana de Chihuahua 6

Metodología aplicada para la construcción del modelo de gobernanza 10

Síntesis metodológica y de resultados de la evaluación de PSMUS 2009. 11

Síntesis metodológica y de resultados del diagnóstico de la movilidad y la accesibilidad en la actualidad 12

Marco conceptual para la implementación de un modelo de gobernanza para la accesibilidad y la movilidad de la ZMCUU 14

Problemáticas de la accesibilidad y la movilidad a abordar en el modelo de gobernanza.. 16

Línea de trabajo normativo 21

Diagnóstico de la situación actual de la línea de trabajo normativo 21

Revisión de la distribución de atribuciones institucionales en materia de movilidad 25

Ley General de Movilidad y Seguridad Vial y sus potenciales efectos en el Estado de Chihuahua. 28

Propuesta de acciones para la implementación de la línea de trabajo normativo 31

Líneas de trabajo arquitectura institucional 33

Diagnóstico de la situación actual de la línea de trabajo de arquitectura institucional 33

Propuesta de acciones para la implementación de la línea de trabajo de arquitectura institucional 41

Línea de trabajo de coordinación Metropolitana 44

Diagnóstico de la situación actual de la línea de trabajo de coordinación metropolitana ... 44

Propuesta de acciones para la implementación de la línea de trabajo de integración metropolitana 48

implicaciones locales de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial 53

Línea de trabajo de financiamiento 60

Diagnóstico de la situación actual de la línea de trabajao de financiamiento 60

Propuesta de acciones para la implementación de la línea de trabajo de financiamiento .. 72

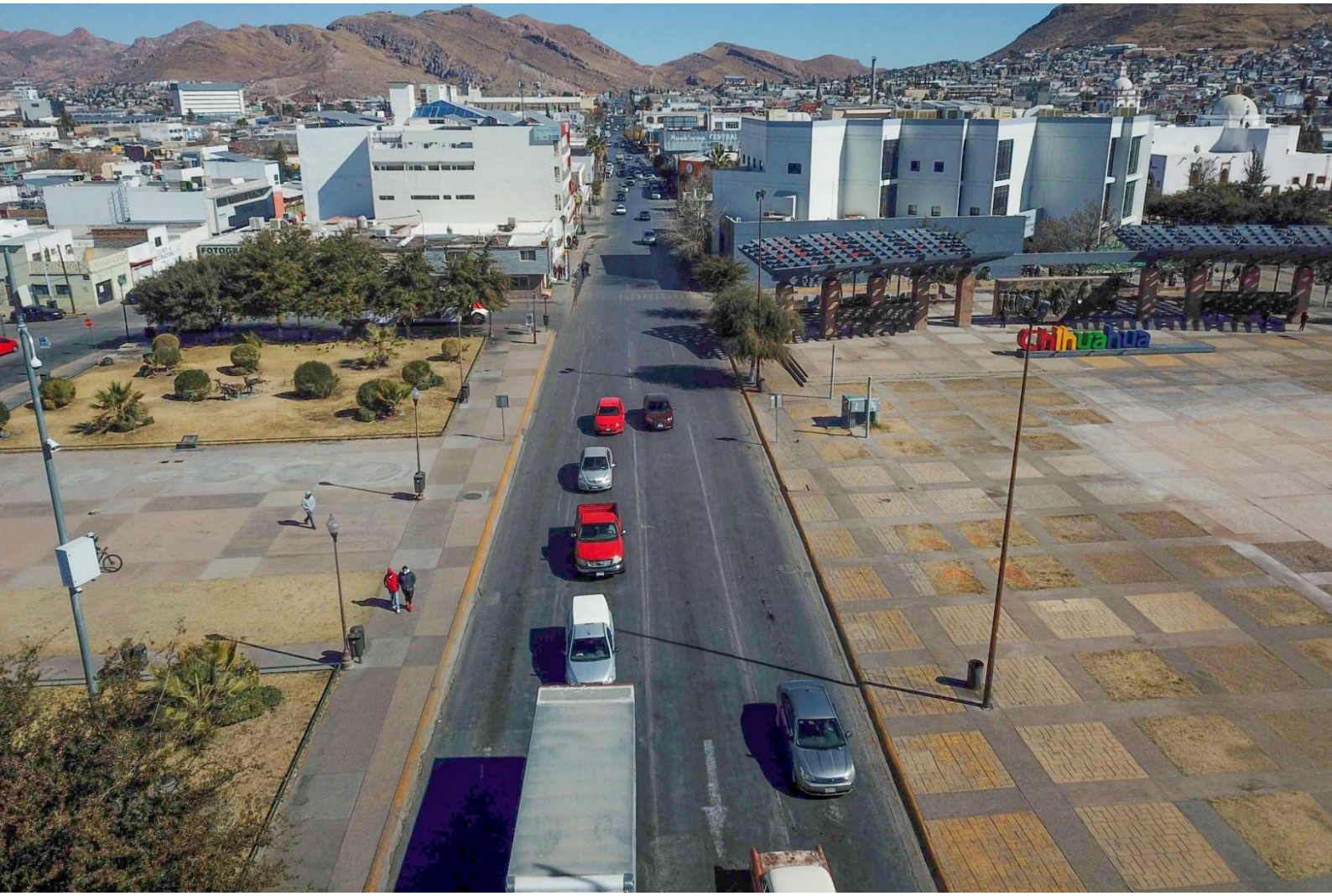
Línea de trabajo de comunicación estratégica para la primera fase 75

Diagnóstico de la Situación actual de la línea de trabajo de comunicación 75

Propuesta de acciones para la implementación de la línea de trabajo de comunicación ... 78

Indicadores institucionales para la evaluación de la gobernanza metropolitana de la movilidad y la accesibilidad 82

Hoja de ruta para la implementación del modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad 86
Resumen ejecutivo 87
Anexo 90
Reportes de entrevistas y talleres 90
Bibliografía 90
Glosario de abreviaturas y siglas 91
Créditos 93
Índice de tablas 96
Tabla de ilustraciones 96



INTRODUCCIÓN

Las áreas metropolitanas como centros de actividad económica y hogar de un gran porcentaje de población enfrentan complejidades socioeconómicas que generan que las políticas sean altamente interdependientes unas de otras. En este contexto, las políticas que se implementan en los municipios metropolitanos para garantizar derechos como el de la movilidad tienen impactos no solo en la manera en la que las personas se mueven en la ciudad sino también en su calidad de vida, su derecho a la vivienda, el medio ambiente y en la competitividad lo que resulta en oportunidades para el desarrollo de toda la metrópoli.

Es por ello, que la gobernanza de la movilidad y la accesibilidad es de gran importancia para definir los mecanismos para la construcción de acuerdos gubernamentales que tomen a las

interdependencias en cuenta[1] y generen arquitecturas institucionales eficientes para la planeación y gestión de la movilidad y la accesibilidad a escala metropolitana.

Los procesos de toma de decisiones entre los gobiernos municipales que conforman una zona metropolitana son definitorios para el desempeño económico, el bienestar de la ciudadanía y el ambiente. Mientras mejor funcionen los mecanismos de cooperación, mejores serán los resultados. En el caso de la movilidad y la accesibilidad la coordinación de las políticas es especialmente importante ya que las fronteras municipales de las áreas metropolitanas no corresponden a las realidades funcionales. Las personas y los bienes se mueven constantemente entre los municipios metropolitanos y las fronteras administrativas no deben ser más un impedimento para la integración de políticas integrales de movilidad que permitan dar respuestas públicas homologadas acorde a las necesidades reales de los traslados de personas y vehículos. Esto demanda la creación de estructuras de coordinación gubernamental.[2]

La problemática de la movilidad que enfrenta la Zona Metropolitana de Chihuahua, compuesta por los municipios de Aldama, Aquiles Serdán y Chihuahua, es característica y a la vez atípica entre los modelos metropolitanos de México. Característica porque existe un municipio dominante integrado funcionalmente a dos municipios de desarrollo bajo y con población pequeñas. Atípica porque se trata de un enorme territorio, que es sede la capital del Estado, lo que le ha conllevado esquemas operativos muy particulares entre el municipio principal, Chihuahua, y el Gobierno Estatal en donde, por ejemplo, los parquímetros del centro histórico son operados por una institución estatal de salud, o bien, la policía estatal que gestiona el tránsito no tiene acceso a la base de datos del parque automotor de la zona metropolitana.

Chihuahua ha sido punta de lanza en la movilidad siendo el primer municipio del país en desarrollar, aprobar y ejecutar un Programa Sectorial de Movilidad Urbana Sostenible en el año 2009 que derivó en la construcción del actual corredor troncal de transporte masivo, Bowí, en el 2013. Sin embargo, los mecanismos de toma decisiones propuestos por el PSMUS no fueron suficientes y a pocos meses de iniciar el sistema se generó una serie de cadenas de colapsos que permanecerían hasta el 2016, año en que se estabilizó el servicio, pero no se detuvo el decremento en el número de usuarios ni en la cobertura temporal y geográfica.

Es en ese tenor que el Instituto de Planeación Integral del Municipio de Chihuahua (en lo sucesivo IMPLAN), ha detonado un proceso de coordinación metropolitana con los Municipios de Aldama y Aquiles Serdán tomando como punto de partida la gobernanza de la movilidad y la accesibilidad. Se suma a esto la reforma constitucional del año 2020 que reconoce el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad y accesibilidad. Así también, la reciente aprobación de la Ley General de Seguridad Vial y Movilidad (en adelante LGSVM).

Esta propuesta se constituye a partir de tres etapas: 1) una evaluación realizada al Programa Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable del año 2009 (en lo sucesivo PSMUS) que permitió confirmar que un plan requiere una adecuada gobernanza de las estrategias y proyectos que en él se integran, situación que no sucedió en el PSMUS; 2) un diagnóstico de las prácticas actuales de coordinación y toma de decisión institucional en materia de movilidad y accesibilidad y 3) una

[1] Governing the City, Policy Highligts (OCDE) 2015
[2] Idem

propuesta para el diseño e implementación del modelo de gobernanza de la accesibilidad y movilidad de la Zona Metropolitana de Chihuahua.

En este documento se ha construido una propuesta de modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad de la ZMCUU que busca, por un lado, mejorar la arquitectura institucional del Municipio para el fortalecimiento de sus capacidades que permitan garantizar el derecho a la movilidad. Y por otro consolidar un modelo de gobernanza metropolitana a partir de acciones específicas que habiliten avanzar en la coordinación entre los Municipios de la ZMCUU y el Gobierno del Estado. Para ello se han definido líneas de trabajo en un horizonte temporal al año 2024 que parten desde las acciones de fortalecimiento al interior de los Municipios, hasta el tránsito hacia un modelo integrado de coordinación metropolitana para la movilidad y la accesibilidad.

En esta propuesta se retoman las definiciones de accesibilidad y movilidad de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial:

Accesibilidad:

Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información, y otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales e insulares;

Movilidad:

El conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas;

UTILIDAD DE UN MODELO DE GOBERNANZA PARA LA ACCESIBILIDAD Y LA MOVILIDAD EN LA ZONA METROPOLITANA DE CHIHUAHUA

La Ciudad de Chihuahua tiene un creciente problema de falta de accesibilidad a los equipamientos que representan los derechos a la ciudad (derecho a la ciudad), tales como hospitales (derecho a la salud) o escuelas (derecho a la educación) y las oportunidades contenidas en la ciudad, (como lo son la oportunidad de convivencia con familiares y seres queridos) a través de medios de transporte diferentes al automóvil privado. La expansión acelerada y dispersión urbana, fragmentada, de baja densidad, que reducen la viabilidad económica y por lo tanto eficiencia de un transporte público al cual no le es posible competir con el automóvil privado. Una de sus causas es la gran infraestructura que se ha desarrollado en la ciudad para los automotores en las últimas décadas y que no ha estado compensada con ninguna política que hagan más competitivas otras modalidades de transporte sobre todo aquellas que tienen que ver con los traslados peatonales de movilidad cotidiana , es decir aquellos que se dan caminando ya sea para llegar a un destino o para alcanzar otro medio de transporte y no motorizados entendiendo por estos últimos los que se dan en bicicleta. Esto se traduce con altos costos de desplazamiento para las familias, empresas y administración pública, y en un acceso inequitativo a los equipamientos y oportunidades contenidas en la ciudad que dan forma en la interacción de sus habitantes y se traduce en una disminución de la competitividad general de la ciudad frente a otras ciudades. Los problemas de movilidad también

tienen repercusiones en los temas medioambientales como la generación de ruido y en especial la calidad del aire por las emisiones que producen los automotores como lo es: el dióxido de carbono (CO2), El monóxido de carbono (CO), Óxidos de nitrógeno (NOx), Hidrocarburos no quemados (HC), Compuestos de plomo, Anhídrido sulfuroso, partículas sólidas, compuestos químicos que contribuyen al calentamiento global y provocan complicaciones en la salud de los habitantes. Además, tienen un alto impacto en temas de seguridad vial ya que, el alto número de vehículos en las calles, combinado con una infraestructura que favorece a las altas velocidades y la falta de cultura vial, produce accidentes letales

El PSMUS vigente requiere ser actualizado a partir de una revisión de su apartado de implementación el cual consta de 6 documentos (operacional, gestión del transporte público, tránsito, vialidad, legal e institucional y financiamiento) para verificar el cumplimiento de las estrategias y acciones propuestas. Dentro del citado plan, se contempló superficial e insuficientemente los modos de transporte no motorizado por lo que se debe analizar el añadir este modo, así como el enfoque de accesibilidad en la actualización del plan, es decir que, en el plan únicamente se enfocó en su mayor parte al transporte público y abordaba el resto de modalidades de transporte no motorizado y peatonal de forma marginal y sin la profundidad requerida para una intermodalidad eficiente y funcional.

A más de una década de que se iniciara con los trabajos del Plan de Movilidad vigente y a 8 años de su implementación, la ciudad y su interacción con la zona metropolitana son otras. A esto se suma los cambios económicos y la pandemia del COVID-19 que han llevado a una baja en los usuarios de hasta el 50 por ciento sobre los niveles del 2019 debido al temor al contagio y a las restricciones de sana distancia y las cuales han tenido un impacto importante en la movilidad de la zona metropolitana. Es por esto que el Implan consideró necesario plantear los cimientos de un nuevo plan desde una perspectiva de recuperación integral de la movilidad incluyendo sin duda al sistema de transporte público, pero integrando todas las modalidades bajo un modelo de gobernanza que cuente con los contrapesos e instrumentos de transparencia necesarios para atender las nuevas condiciones de la ciudad de Chihuahua y la zona metropolitana. La intención es proveer a las personas residentes y visitantes el acceso a todos los modos de transporte de forma equitativa e incluyente en los ámbitos social, económico y cultural, garantizando la accesibilidad universal de todos.

En México se cuenta con muy poca experiencia en el diseño de mecanismos específicos para la gobernanza metropolitana. Las ciudades no cuentan con estructuras para planear y operar la movilidad y la accesibilidad con un enfoque metropolitano. Por tanto, les es más complejo disminuir sus emisiones de carbono, mejorar su calidad de vida y proveer de una eficaz provisión de servicios públicos.

El desarrollo de modelos de gobernanza de la movilidad y la accesibilidad supone la innovación pública para enfrentar los desafíos que se presentan en Chihuahua y su zona metropolitana. Con el modelo de gobernanza que aquí se presenta y que está diseñado específicamente para la ZMCUU, se espera que Chihuahua se convierta en punta de lanza en cuanto a la movilidad y la accesibilidad en el país.

La estrategia de gobernanza de la Zona Metropolitana de Chihuahua (ZMCUU), cobra relevancia pues a partir de esta se introducen modelos que habilitan la coordinación entre la capa de

instancias estatales y municipales de acuerdo con sus atribuciones para la garantía del derecho a la seguridad vial y movilidad. Lo anterior contribuye a facilitar la gestión de la movilidad con un enfoque de accesibilidad pues a medida que la ciudad crece esta se vuelve más compleja, por lo que surge la necesidad de encontrar soluciones de gobernanza específicas para garantizar una implementación eficiente de las estrategias establecidas en los instrumentos de planeación. Permite habilitar instrumentos para el financiamiento de las acciones insertadas en el Programa Sectorial de Accesibilidad y Movilidad Urbana Sustentable (en adelante PSAMUS); así como establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de la implementación de las acciones y el avance en el alcance de las metas planteadas y mecanismos de participación ciudadana derivando en la garantía de los derechos consagrados constitucionalmente y en ejercicios abiertos y eficientes de rendición de cuentas.

El modelo de gobernanza propuesto para la ZMCUU permite además identificar fuentes de financiamiento habilitadas desde el ámbito estatal, que pudieran ser utilizadas para la inversión en movilidad sostenible. En el entendido de que invertir en movilidad sostenible genera impactos positivos en diversos ámbitos de la vida de las personas y en la competitividad de la ciudad, traduciéndose en mayor equidad tal y como se muestra en la ilustración.

Ilustración 1 Beneficios de invertir en movilidad sostenible



Fuente: Elaboración propia

El modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad aquí propuesto es útil a la ZMCUU por que aborda los problemas comunes y resolverlos mediante mecanismos de concertación y consenso entre actores multinivel y multisector. Sin embargo, es fundamental plantear que los mecanismos de concertación y concertación se basan en elementos transversales de la gobernanza como los siguientes:

1. **Resolver los problemas a partir de intereses comunes,** mismos que deben ser previamente declarados, priorizados, concertados y por tanto alineados en términos generales entre las partes integrantes del modelo. De este modo los intereses comunes son elementos habilitadores para encontrar las formas de resolver los problemas compartidos, e incluso organizar la toma de decisiones bajo parámetros comunes.
2. **Orientar las acciones a partir de una racionalidad compartida.** Es decir que, desde una perspectiva racional, y por tanto colaborativa, se reconoce la importancia de los intereses comunes y de ciertas formas o modelos de solución. Esto tiene como objetivo el garantizar el éxito de las soluciones propuestas y basadas el reconocimiento de su importancia. Para ello, este modelo de gobernanza incorpora aquellos parámetros, elementos, directrices, políticas y requisitos indispensable para orientar las acciones en torno a una política de movilidad y accesibilidad exitosa, compartida, y orientada hacia acciones específicas.
3. **Un bien común al que todas las acciones respondan bajo una lógica sistémica.** Para el caso que nos ocupa: el reconocimiento de la movilidad y la accesibilidad, como bienes comunes a la ZMCUU, la perspectiva de derechos, y los otros valores contenidos en la planeación para la movilidad que se vuelven habilitadores de una toma de decisiones consensuada, racional, y basada en intereses comunes.

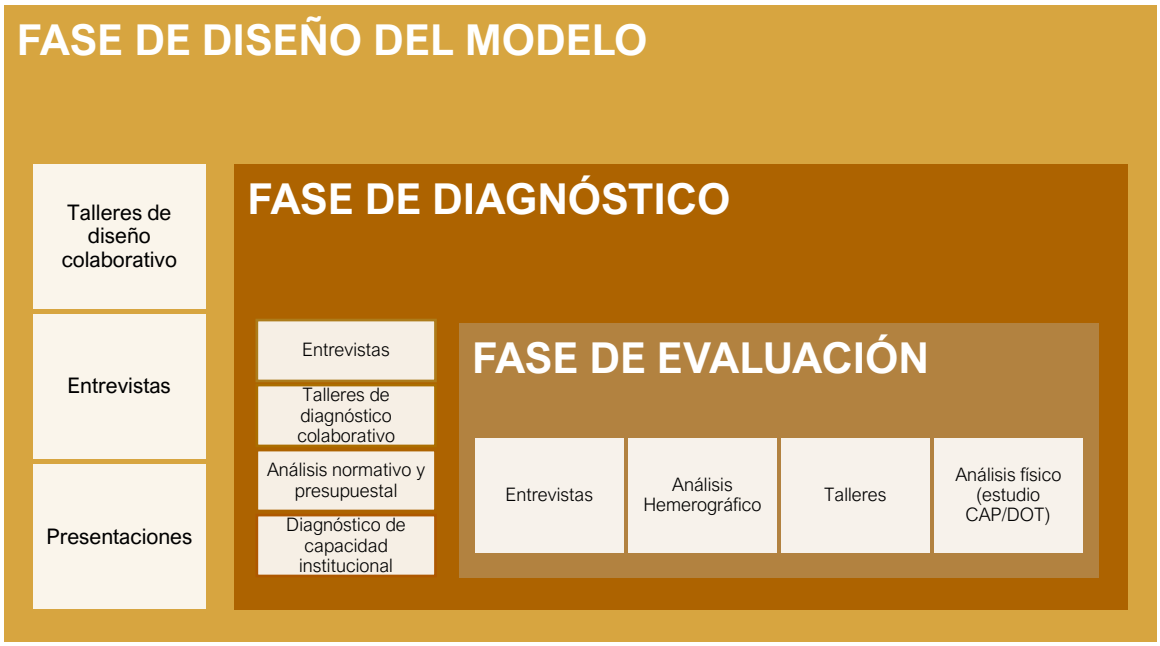
En conclusión, la utilidad de un modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad en la ZMCUU no está solamente en la estructuración de las instancias o los flujos de trabajo, lo cual, si bien es importante, no es el mayor aporte. La utilidad o valor del modelo radica en

fundamentalmente en los principios y directrices para el consenso y la coordinación de acciones que garantizan que estas se basen en lo que es bueno para la ZMCUU conforme a los acuerdos que se han adoptado en la materia. Es decir, que se reconoce el beneficio de contar con una zona metropolitana accesible para todas las personas, en las que estas, así como los bienes puedan moverse eficientemente para un mejor desarrollo social, económico y urbano.

METODOLOGÍA APLICADA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE GOBERNANZA

Para el desarrollo del modelo de gobernanza de la accesibilidad y la movilidad en la ZMCUU se siguieron tres fases: una de evaluación del PSMUS 2009, una de diagnóstico y finalmente el planteamiento de líneas de trabajo que conforman el diseño de la propuesta de modelo de gobernanza. La ilustración muestra los componentes e insumos utilizados para el desarrollo de cada de las fases.

Ilustración 2 Fases de la metodología aplicada para la construcción del modelo de gobernanza



Fuente: Elaboración propia

Para una mejor comprensión del modelo de gobernanza propuesto se presenta una síntesis metodológica y de resultados de las dos primeras fases del estudio y a partir de las cuales se construyeron las líneas de trabajo presentadas en este documento.

SÍNTESIS METODOLÓGICA Y DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE PSMUS 2009.

La primera fase de la consultoría consistió en un ejercicio de evaluación del PSMUS publicado en el año 2009 con la finalidad de identificar su nivel de implementación y las causas, vinculadas con la gobernanza, que influyeron en dicho resultado. La metodología utilizada consistió en el análisis de la implementación de la Ruta Troncal y sus 5 programas de implementación, así como los 15 programas, planes y sistemas contemplados en el PSMUS. Se definieron criterios de evaluación de los elementos normativos, presupuestarios, contextuales y técnicos para entender las decisiones tomadas alrededor de la implementación y vigencia del PSMUS, las cuales se desarrollaron a partir de una revisión jurídica y hemerográfica, la aplicación de entrevistas a actores estratégicos y un análisis físico para contrastar los hallazgos.

Esta fase del proyecto arrojó que el PSMUS, a pesar de haber sido un instrumento punta de lanza a nivel nacional, no contaba con los mecanismos de gobernanza instalados que habilitaran su implementación. Se tuvieron 8 hallazgos principales:

1. El PSMUS contaba con una estructura técnica heterogénea que dificultaba la evaluación sobre su implementación.

2. Siendo el PSMUS el primer plan de movilidad a nivel nacional, contó con una visión técnica integrada de la movilidad. Sin embargo, en el momento de su desarrollo no había experiencia en México sobre la gobernanza de la movilidad.

3. El enfoque de la toma de decisiones del PSMUS estaba centrado en la administración pública sin mecanismos para la participación ciudadana.

4. El PSMUS, que surgió como una iniciativa municipal liderada por el IMPLAN, habilitó la coordinación del Estado y la Federación para su desarrollo. El rol del Municipio no se sostuvo en las etapas de implementación, operación y seguimiento, aunque sí realizó aportaciones al financiamiento para la construcción del corredor troncal.

5. La legislación estatal carecía entonces y carece hoy de una visión de movilidad integrada. Desde la elaboración del PSMUS existía, como hoy, una ley de transporte y una de tránsito y vialidad, sin conexión conceptual, técnica u operativa entre ellas, por lo que las modalidades de transporte a las que rigen reciben enfoques diferentes y alejados del concepto de movilidad.

6. La implementación del PSMUS se focalizó primero en la construcción y luego en la operación del corredor troncal de transporte. El PSMUS perdió su jerarquía como plan rector para las modalidades de movilidad y el diseño de proyectos.

7. La institucionalidad se focalizó a la ruta troncal, diluyendo la posibilidad de consolidar un modelo operativo de la gobernanza de la movilidad.

8. El énfasis en la implementación del corredor de transporte motivó un cambio de funciones técnicas de la Dirección de Transporte a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

del Estado. No obstante, este cambio, la conceptualización en Chihuahua sobre la movilidad y la accesibilidad se mantuvo como sinónimo de transporte.

SÍNTESIS METODOLÓGICA Y DE RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE LA MOVILIDAD Y LA ACCESIBILIDAD EN LA ACTUALIDAD

Por su parte la fase de diagnóstico consistió en un análisis de la situación actual que influye en la gobernanza de la movilidad a partir de:

- Un diagnóstico normativo que analiza la eficacia funcional de la legislación vigente, así como su alineación con el derecho a la movilidad bajo una visión integral como lo prevé la Constitución
- Un análisis sobre calidad normativa a partir de su eficacia funcional, utilizando una metodología de ONU Hábitat adaptada para el PSAMUS de Chihuahua;
- Un diagnóstico de capacidades institucionales instaladas para identificar la capacidad de las dependencias vinculadas con la movilidad de cumplir con sus atribuciones, sus necesidades de fortalecimiento y los flujos marcados por ley para la toma de decisiones.
- Un diagnóstico sobre el financiamiento para la movilidad con un enfoque en la inversión pública para identificar posibles fuentes de financiamiento, la lógica de la asignación presupuestaria para proyectos de movilidad sustentable en las obras públicas y el Estado de los mecanismos de financiamiento establecidos en la Ley de Transporte, en particular el Fondo para la Movilidad.

Los resultados del diagnóstico mostraron:

1. Falta de relación entre lo dispuesto por la legislación estatal y los reglamentos aplicables a la movilidad y la accesibilidad y la realidad operativa en los Municipios y el Estado. Lo anterior a causa de legislaciones con una visión desintegrada de la movilidad, la necesidad de fortalecimiento institucional en las dependencias encargadas de su implementación[3].
2. Una extremadamente baja regulación al automóvil
3. Una sobre atención por encima de los demás modos al transporte urbano colectivo desde la administración estatal.
4. Una ausencia de mecanismos que permitan identificar si la inversión pública en infraestructura cumple o no con parámetros de movilidad y accesibilidad en alineación con los instrumentos de planeación;
5. Baja o nula existencia de mecanismos formales de coordinación y concertación en los consejos y comités que se encuentran instalados para que funcionen de manera integrada hacia la movilidad y la accesibilidad[4].

Adicionalmente, durante la fase de diagnóstico se identificó que la movilidad es un concepto que, en el contexto de Chihuahua, tanto en la ciudadanía como desde la administración pública, se confunde con transporte público o con infraestructura para los vehículos motorizados.

[3] En particular la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a nivel estatal y la Dirección de Desarrollo urbano y Ecología en el Municipio de Chihuahua.
[4] Existen mecanismos como la Mesa de Movilidad, que carecen de formalidad; así como mecanismos formales como el CPUM, el Consejo Consultivo de Transporte, El Consejo de Urbanización Municipal y el COPLADEMUN que operan de manera independiente sin mecanismos que les permitan tomar acciones coordinadas y concertadas.

A partir de los resultados de la evaluación y el diagnóstico se proponen cinco líneas de trabajo para la consolidación de un modelo de gobernanza de la movilidad y la accesibilidad en la ZMCUU las cuales se plantean a partir de un proceso escalonado para su implementación, iniciando con las necesidades fortalecimiento municipal para Chihuahua y finalizando en esquemas integrados que requieren de acciones por parte del Gobierno del Estado para su consolidación.

Las cinco líneas de trabajo son:

1. Normativa,
2. Arquitectura Institucional,
3. Financiamiento,
4. Integración Metropolitana y
5. Comunicación

El modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad en la ZMCUU identifica los actores a intervenir en alineación con las disposiciones de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Para su adecuado funcionamiento se señalan los mecanismos de participación ciudadana a instrumentar a lo largo del ciclo de la política de movilidad y accesibilidad, derivados de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua; así como una propuesta de batería de indicadores de gobernanza para el monitoreo del avance en las acciones para la implementación del modelo.

MARCO CONCEPTUAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA PARA LA ACCESIBILIDAD Y LA MOVILIDAD DE LA ZMCUU

El marco conceptual para la implementación del modelo de gobernanza para la accesibilidad Y la movilidad plantea un incremento paulatino y sostenido en la colaboración metropolitana, partiendo de un modelo de comunicación entre los municipios metropolitanos y creciendo hasta alcanzar un modelo de integración metropolitana tal y como lo plantea la Ley General de Seguridad Vial y Movilidad bajo la figura del Sistema Estatal de Movilidad, el cual se abordará a detalle en este documento más adelante.

A partir de este marco de aumento en la colaboración, se plantean acciones para una implementación progresiva o escalonada del modelo de gobernanza de la accesibilidad y la movilidad a través de cuatro fases que exponen a continuación y se ilustran en la imagen 3:

- La primera fase, comunicación, inicia con acciones de fortalecimiento institucional en el Municipio de Chihuahua y con el intercambiando información con Aquiles Serdán y Aldama. Se propone se ejecute de inmediato y hasta agosto del presente año.

- La segunda fase, cooperación, se da entre los Municipios de la ZMCUU para evitar conflictos y sentar las bases para el desarrollo de la siguiente fase. Esta fase se propone se lleve a cabo de agosto a diciembre del presente año.

- La tercera fase, coordinación, supone un convenio de coordinación intermunicipal que permita construir en el mediano plazo y con participación del Gobierno del Estado de Chihuahua, a realizarse durante el año 2023.

- La cuarta fase del modelo a ejecutarse durante 2024 es la de integración de la gobernanza metropolitana para la movilidad y la accesibilidad, en alineación con las nuevas disposiciones generales en la materia.

Ilustración 3 Marco conceptual

COMUNICACIÓN	COOPERACIÓN	COORDINACIÓN	INTEGRACIÓN
Hoy a Agosto 2022	Agosto a diciembre 2022	Todo 2023	2024
Intercambio de información	Evitar conflictos	Acciones y decisiones coordinadas	Única política y acción integradas

PLAZOS

ACTUAL

El primer momento refleja la situación actual en la colaboración intermunicipal en el que los tres Municipios se *reúnen e intercambian información* sin que medien mecanismos formales para ello.

En este nivel del modelo escalonado se establecen acciones para las líneas de trabajo a nivel municipal, en particular para sentar las bases de los siguientes pasos para la instalación del modelo.

Se propone detonar *procesos de fortalecimiento de capacidades en dependencias* del Municipio de Chihuahua.

INMEDIATO

En el plazo inmediato se proponen acciones que avanzan en la colaboración municipal estableciendo *mecanismos de cooperación* para evitar conflictos en momentos posteriores.

Se plantean acciones *homologación y acuerdo sobre los alcances* para la coordinación intermunicipal a través de sesiones de trabajo entre autoridades de los tres Municipios metropolitanos.

Se propone la implementación de acciones de *fortalecimiento institucional* en cada uno de los Municipios metropolitanos, en particular de aquellas *dependencias con atribuciones en materia de movilidad* (para el caso de Chihuahua se detallan en las líneas de trabajo de arquitectura institucional).

CORTO

En el corto plazo se prevé la posibilidad de lograr la firma de un *convenio de coordinación intermunicipal* con base en artículo 138 de la Constitución Política para el Estado de Chihuahua que señala que "Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les Correspondan"

Se prevé que *Aldama y Aquiles Serdán cedan a Chihuahua la facultad de planear en materia de movilidad a través del IMPLAN*, dando al PSAMUS carácter de instrumento de planeación intermunicipal mismo que deberá ser aprobado por los tres Ayuntamientos.

Se prevé además el establecimiento de acuerdos de *coordinación para el mantenimiento de obras de infraestructura* de movilidad; y la provisión de servicios públicos municipales.

MEDIANO

En el mediano plazo, se propone la *instalación de los mecanismos de coordinación metropolitana* tal y como los prevé la Ley de Seguridad Vial y Movilidad y que están regulados en la Ley Estatal de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Chihuahua.

Con esto se tendría por instalado el *Sistema Estatal de Movilidad* habilitando mecanismos de concertación para el ejercicio de los recursos públicos de la metrópoli.

Se recomienda en este nivel avanzar en la consolidación de una *reforma legislativa que integre las leyes de transporte y movilidad.*

Se prevé también la consolidación de una *instancia de movilidad en el Municipio de Chihuahua* que fortaleza la participación de este en el cumplimiento de sus atribuciones en la materia. Ecología determinen.

Fuente: Elaboración propia bajo el modelo de Rayle, L y Zagras, C. (2013) The emergence of inter-municipal collaboration: Evidence form metropolitan planning in Portugal. European Planning Studies, 21(6), 867-89.

Cada una de las fases del modelo de gobernanza se aborda a partir de cinco líneas de trabajo: normativa, institucional, integración, financiamiento y comunicación, las cuales se describen en el capítulo siguiente.

En un primer momento se presentan las líneas de trabajo normativo en la que se recomiendan acciones para la modificación y actualización del marco de acción vigente el cual define las atribuciones para las autoridades y mecanismos existentes. Asimismo, plantea acciones y recomendaciones de mejora para la alineación de la legislación local con las disposiciones de la Ley General de Seguridad Vial y Movilidad.

La segunda línea de trabajo presenta una propuesta de arquitectura institucional con base en las atribuciones municipales, plantea acciones para el fortalecimiento institucional y clarifica los flujos de trabajo de las dependencias a la luz del proceso de la política de movilidad.

Posteriormente, se plantea la línea de trabajo de financiamiento que actúa transversalmente con las otras tres líneas y que identifica fuentes para mejorar la captación y la orientación de los recursos para proyectos de movilidad sustentable y accesibilidad.

La cuarta línea de trabajo es la de coordinación metropolitana en la que se propone un modelo escalonado de coordinación metropolitana en el que en un primer momento se adopta un mecanismo de coordinación intermunicipal y en un mediano plazo se integra el sistema de gobernanza metropolitana para la movilidad. Además, se identifican los mecanismos de participación ciudadana para la movilidad y la accesibilidad, así como los momentos en los que se utilizan en el ciclo de las políticas de movilidad.

Finalmente se plantean líneas estratégicas de comunicación que habilitarán que se tomen acciones públicas, sociales y privadas para fortalecer la movilidad y la accesibilidad en la ZMCUU.

Para alcanzar el modelo integrado de gobernanza metropolitana de la accesibilidad y la movilidad sus cinco líneas de trabajo están relacionadas entre sí y buscan cumplir con los siguientes elementos clave para lograr esquemas eficaces de gobernanza metropolitana:

1. Motivar la colaboración mediante la identificación de proyectos metropolitanos concretos.
2. Desarrollar la apropiación metropolitana entre las partes interesadas fundamentales
3. Crear fuentes adaptadas y confiables de financiamiento metropolitano
4. Diseñar incentivos y compensaciones para los compromisos metropolitanos
5. Implementar un proceso de monitoreo y evaluación metropolitana a largo plazo [5]

PROBLEMÁTICAS DE LA ACCESIBILIDAD Y LA MOVILIDAD A ABORDAR EN EL MODELO DE GOBERNANZA

Los resultados de la evaluación del PSMUS y del diagnóstico del estado actual de la gobernanza de la movilidad demostraron la necesidad de dos ejes principales de atención; el primero tiene que ver con la **necesidad de mejorar la distribución de atribuciones** de las dependencias encargadas de la implementación de acciones en materia de movilidad lo cual se atiende en la línea de trabajo normativa y, el segundo, con la **baja disponibilidad de recursos humanos y materiales** para atender a dichas atribuciones.

Estos hallazgos se confirmaron en un diagnóstico sobre el financiamiento de los Municipios de la ZMCUU y las fuentes de ingresos vinculadas con la movilidad para el Gobierno del Estado, así

[5] Rudiger Ahrend, Soo Jin Kim, Alexander C. Lambcke y Abel Schumann “Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla”, OCDE

como durante la aplicación de entrevistas de capacidad instalada a las dependencias con atribuciones en materia de movilidad en el Estado y los Municipios. Así, se identificó, además, **que los proyectos de obra pública carecen de lineamientos que permitan vincular de manera eficiente el ejercicio de los recursos públicos orientados hacia la garantía del derecho a la movilidad**, así como su integración como parte de un plan de desarrollo con una visión de ciudad. Del diagnóstico entonces, se identificaron seis elementos que sirven como punto de partida hacia el desarrollo de una propuesta de modelo de gobernanza[6].

Ilustración 4 Punto de partida para la propuesta del modelo de gobernanza

1. **OBLIGATORIEDAD.** A partir de la reforma constitucional de 2020 la coordinación metropolitana para la movilidad es obligatoria.	2. VINCULACIÓN A LA LGAHOTYDU. El sistema de coordinación metropolitana para la movilidad es el previamente establecido, por la LGAOTDU, incorporando en su trabajo los temas de movilidad.
3. FINANCIAMIENTO CONJUNTO. Es necesario contar con una propuesta de financiamiento conjunto para la ZMCUU, habilitando los fondos, mecanismos participativos y vías de financiamiento existentes.	4. MECANISMOS DE COORDINACIÓN EXISTENTES. Se cuenta con un gran número de mecanismos de coordinación y concertación como punto de partida para la instalación del modelo de gobernanza. Ejemplos: Mesa Técnica de Movilidad, CPUM, Consejo Consultivo de Vialidad, COPLADEMUN, Consejo Consultivo de Transporte, Consejo de Operadora ViveBús, Consejo de Urbanización.
6. REGLAS PREVIAS A UTILIZAR. Existencia de parámetros legales y mecanismos financieros para el financiamiento de la movilidad; así como para la priorización de la inversión pública en el Código Municipal, el Código Fiscal, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, la Ley de Vialidad y Tránsito, la Ley de Transporte, la Ley de Hacienda, la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.	7. FORTALECIMIENTO DE AREAS CLAVE La Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Chihuahua requiere fortalecimiento para el desempeño de sus actuales funciones. Con la implementación del modelo de gobernanza en donde reciba atribuciones en movilidad y accesibilidad necesitara mayor capacidad operativa en los procesos de dictaminación y más recursos humanos y materiales.

Fuente. Elaboración propia

La siguiente ilustración muestra la síntesis de contenidos de cada una de las líneas de trabajo las cuales son interdependientes entre sí y responden a una lógica en la que el marco normativo

[6] Los seis elementos fueron presentados y consultados con 50 actores estratégicos en cuatro talleres quienes manifestaron su acuerdo.

funge como el marco de acción general en el cual se establecen las bases para el funcionamiento del modelo a partir de la asignación de atribuciones a las dependencias y la habilitación de mecanismos para el financiamiento del modelo. La línea de trabajo de arquitectura institucional identifica los flujos de trabajo entre las dependencias de la administración pública con atribuciones en materia de movilidad y accesibilidad, señalando los momentos de la política de la movilidad en los que debe participar tanto el Municipio como el Estado ara cada uno de los modalidades previstos por la pirámide de la movilidad; así como las dependencias del Municipio que deben participar de manera coordinada en los diferentes momentos de la gestión.

Ilustración 5 Líneas de trabajo y su contenido



Fuente. Elaboración propia

Por su parte, la línea de trabajo de gobernanza metropolitana presenta los diferentes espacios para la toma de decisiones coordinada y concertada, así como su propuesta de integración y las acciones a llevarse a cabo en cada uno de ellos para garantizar un funcionamiento coordinado del mismo, en alineación con las disposiciones de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

Luego en la línea de trabajo de financiamiento, se identifican las fuentes reconocidas en la legislación estatal vigente y que presentan una oportunidad para la movilidad y la accesibilidad; asimismo se propone el establecimiento de lineamientos para la identificación del destino de los recursos de inversión pública aplicadas a la movilidad y la accesibilidad.

Finalmente, en la línea de trabajo de comunicación se plantea una estrategia de comunicación permanente que permita por un lado detonar un proceso pedagógico entre la ciudadanía de la ZMCUU con respecto al derecho a la movilidad en condiciones de accesibilidad, su importancia e implicaciones; y por el otro fungir como una herramienta para la rendición de cuentas.

Las líneas de trabajo buscan atender situaciones o problemáticas particulares de la movilidad y la accesibilidad identificadas en Chihuahua, siendo éstas las siguientes:

1. La sobre atención institucional que recibe la gestión del transporte colectivo por encima de otras modalidades.
2. La amplia falta de regulación al automóvil (técnica-mecánica, ambiental, tránsito, congestión, edad del vehículo, estacionamiento, seguro, etc.)

3. La falta de atención a la accesibilidad
4. La falta absoluta de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas en movilidad y accesibilidad en los tres municipios y el Gobierno del Estado
5. La ausencia de financiamiento sostenido, programable, escalable y que mejore el desempeño ambiental y climático de la movilidad en Chihuahua.

La apuesta de este modelo es que las cinco líneas se abordarán a través de acciones escalonadas para atender los problemas de la movilidad y la accesibilidad que enfrenta hoy la ZMCUU.

A continuación, se exponen algunos ejemplos:

1. El establecimiento de la tarifa de transporte público– La participación de los Municipios en un nuevo modelo de gobernanza, así como la incorporación de una regiduría del Ayuntamiento de Chihuahua en el Consejo de Movilidad, permitirá al ayuntamiento a incidir en materia de tarifas de transporte colectivo. Con esto, se busca ampliar la capacidad de influir en la toma de decisiones en materia de movilidad -y, por tanto, de transporte-, a través de instancias de coordinación y concertación que tengan como fin último el beneficio de la ciudadanía del Municipio y la ZMCUU.
2. La gestión de los estacionamientos – La recuperación de la atribución en materia de estacionamientos permitirá al Municipio generar recursos para el mantenimiento de la infraestructura de movilidad, así como para la construcción de obras públicas que apliquen criterios de movilidad sostenible. Es importante señalar que, conforme a la legislación local vigente, el destino del recurso recaudado por concepto de estacionamiento debe orientarse a la movilidad conforme a los principios y valores que hoy expresamente consagra la LGMSV.
3. La instalación de un Sistema Integrado de Transporte para Chihuahua permitirá la participación de los actores multisector y multinivel de modo tal que las acciones para el fomento en el uso del transporte público ofrezcan una solución integral. Es decir, la idea de integralidad no se limita exclusivamente al entendimiento del transporte de forma aislada de la movilidad, sino que este tiene interacciones específicas que le determinan; por ejemplo, con el uso del automóvil, la infraestructura para la movilidad, y la propia operación y viabilidad del transporte público en la ZMCUU.
4. La necesidad de mecanismos de coordinación metropolitana a partir del CPUM. -El cual cuenta con capacidad para dar cumplimiento a sus atribuciones establecidas en la nueva Ley Estatal de Asentamientos Humanos- la cual se encuentra alineada tanto con la LGAHOTDU y la LGMSV, así como con el nuevo modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad aquí propuesto.
5. El rol del IMPLAN a partir de ajustes a su estatuto para que este cuente con su propio Órgano de Gobierno, incluyendo representación del CPUM, pero que permita por una parte que este último pueda cumplir con las atribuciones, facultades y obligaciones que el nuevo modelo de gobernanza y la legislación general y local le impone, a la par del escalamiento del IMPLAN a nivel metropolitano.

Para facilitar su lectura y alcances, cada una de las líneas de trabajo se estructuran de la siguiente manera:

- Marco contextual

- Diagnóstico de la situación actual de la línea de trabajo
- Ficha técnica de propuesta de acciones que incluye:
    - Breve descripción de la línea de trabajo
    - Acciones descritas a partir del marco conceptual y horizonte temporal definido al inicio de este documento
    - Identificación de situaciones o problemáticas que se busca atender con cada una de las líneas de trabajo
- Descripción de la propuesta de acciones enlistadas en la ficha.

LÍNEA DE TRABAJO NORMATIVO

La movilidad en México ha recibido un reconocimiento expreso, antes implícito, como un derecho humano garantizado y protegido por la constitución general. Además, a partir del año 2020, la constitución ha señalado un nuevo modelo de competencias y facultades que habilitan la protección de este importante derecho desde el enfoque de gobernanza para los asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, protección al ambiente, equilibrio ecológico, seguridad vial y movilidad. Esta reforma pone un énfasis claro en el fenómeno metropolitano y a la instalación de los sistemas nacional y locales de movilidad y seguridad vial, como instancias de coordinación y concertación en la que las entidades federativas juegan un rol importante para la coordinación metropolitana.

Este enfoque de gobernanza puede resumirse como aquel, ahora obligatorio, que reconoce la importancia de la coordinación y de la concertación, especialmente en contextos metropolitanos, para el éxito de las políticas públicas. En el caso del PSAMUS, este énfasis recae en la movilidad y la accesibilidad, y que dicho reconocimiento parte de la importancia de la movilidad y de la accesibilidad desde una visión de derechos y de competitividad para la ciudad.

La reforma constitucional en materia de movilidad del 2020 complementa a la reforma constitucional del 2011 que amplió el reconocimiento de los derechos humanos a nivel constitucional a través de lo que hoy conocemos como bloque de constitucionalidad, el cual reconoce los derechos humanos contenidos en el texto de la constitución general, pero que además incluye aquellos derechos contenidos en los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

Este nuevo entendimiento nacional de los derechos humanos, de la movilidad y de la gobernanza habilitan a los Municipios y Estados de la República para que logren mayores y mejores niveles de cumplimiento de instrumentos garantes de derechos humanos, como los Objetivos de Desarrollo Sustentable. En este caso, poniendo especial énfasis en los ODS 11 correspondiente a la movilidad vial segura, transporte y movilidad urbanas, así como los ODS 16 y 17 que establecen los estándares internacionales correspondientes a la gobernanza y buen gobierno.

Esta visión de la movilidad y la accesibilidad como un derecho y su alineación con las agendas internacionales, como la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, habilitan el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo Chihuahua 2022-2027, específicamente a:

-Eje. Ordenamiento territorial moderno y sustentable: Transporte y movilidad urbana sustentable

-Eje. Seguridad humana y procuración de justicia: Movilidad vial segura

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LÍNEA DE TRABAJO NORMATIVO

A nivel general es claro que existe un nuevo contexto normativo a nivel nacional a partir de la referida reforma constitucional de movilidad, pero también debido a la reciente aprobación, en lo general, por ambas cámaras del Congreso de la Unión de la Ley General de Seguridad Vial y Movilidad. Este nuevo contexto viene acompañado de mandatos de homologación y

armonización normativa a nivel local, es decir de las entidades federativas, así como a nivel municipal en sus reglamentos y disposiciones municipales.

Ilustración 6 Jerarquía normativa que fundamenta la necesidad de creación de un modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad en el marco de la actualización del PSAMUS



Fuente. Elaboración propia

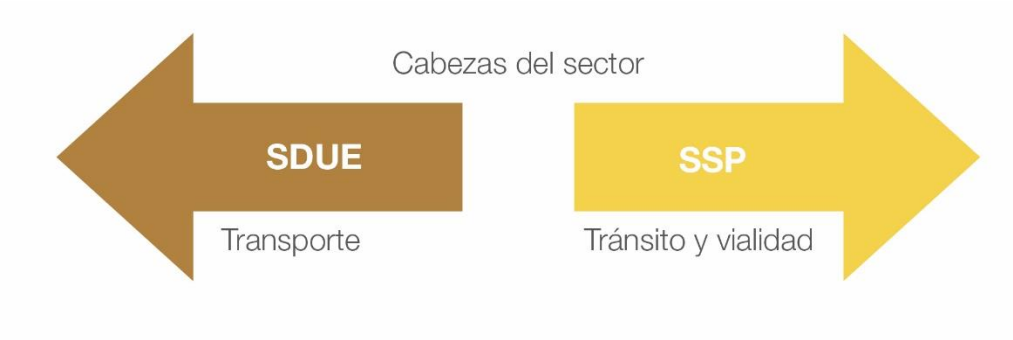
En virtud de lo anterior, la actualización del PSAMUS y el convenio de coordinación metropolitana deberán reflejar la existencia de instancias de coordinación de la LGAHOTDU y habilitarlas como instancias para la movilidad y accesibilidad, como parte de este ejercicio de armonización y homologación a la LGMSV.

El diagnóstico normativo mostró una necesidad de fortalecimiento en cuanto a la eficacia funcional de las normas estatales en particular de la Ley de Transporte y la Ley de Vialidad y Tránsito del Estado, especialmente con respecto a las necesidades de recursos para el cumplimiento de las atribuciones de las dependencias y en la organización institucional para su aplicación[7]. Esto en buena medida se explica con la ilustración siguiente en la que se muestra que ambas leyes prevén distintas cabezas de sector para el transporte y para la vialidad y tránsito lo que deriva en una ausencia de visión integrada de la movilidad en condiciones de seguridad como un derecho. Por lo tanto ambos sectores tienen una visión parcial de la problemática y generan soluciones sin una lógica sistémica, en la que por un lado la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado tiene atribuciones vinculadas al transporte y por el otro la Secretaria

[7] Para el diagnóstico normativo se aplicó una metodología de ONU Habitat denominada PLAF por sus siglas en inglés, que a partir de la definición de indicadores y subindicadores muestra la eficacia funcional de la legislación en virtud de parámetros de evaluación. En el caso de Chihuahua los parámetros más bajos resultaron en la asignación de atribuciones y la capacidad de operar las leyes por parte de las dependencias encargadas.

de Seguridad Pública está facultada para atender los asuntos de vialidad y tránsito, generando que ambas direcciones tengan que trabajar de la mano para atender de manera coordinada todos los aspectos que se relacionan a la movilidad, lo cual , de acuerdo con la información obtenida durante la fase diagnóstica, no se realiza.[8]

Ilustración 7 Cabezas de sector en la Ley de Transporte y la Ley de Tránsito y Vialidad



Fuente. Elaboración propia

Por su parte el rol de la administración municipal en ambas leyes cuenta con un carácter distinto, mientras que en la Ley de Transporte del Estado el Municipio es una autoridad auxiliar de la política de transporte, en la Ley de Vialidad y Tránsito se establece como una autoridad principal en la materia. En el caso del Municipio de Chihuahua, cada administración municipal firma con el Gobierno del Estado un convenio de coordinación para la sesión de atribuciones para los servicios de vialidad y tránsito y es a través de dicho convenio que el Municipio diluye su participación en la planeación de las obras de movilidad quedando también para tal efecto como una autoridad auxiliar en la materia.

Ilustración 8 Municipio como autoridad en la Ley de Transporte y la Ley de Tránsito y Vialidad



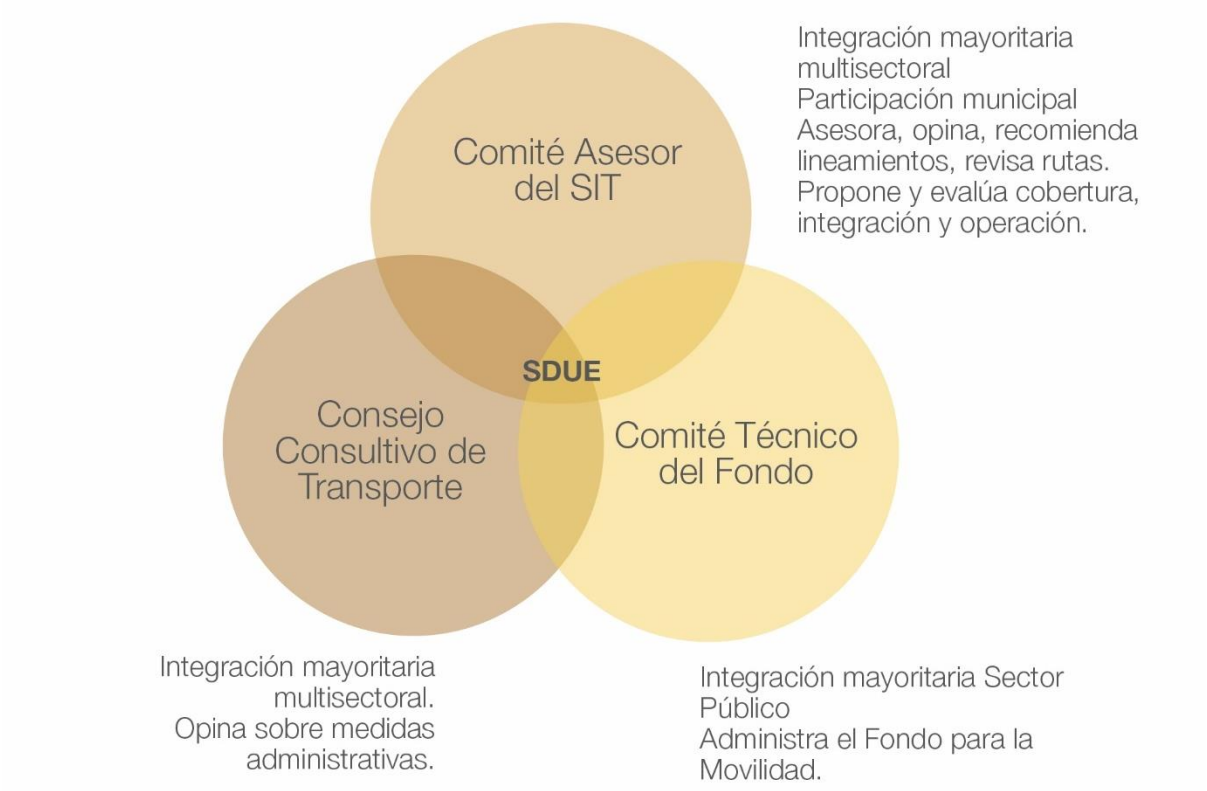
Fuente. Elaboración propia

[8] Actualmente se conoce de dos iniciativas para la creación de dos subsecretarías, retornando la Subsecretaría de Transporte a la Secretaría General de Gobierno; y creando una Subsecretaría de Tránsito y Vialidad a nivel estatal que únicamente atiende un Municipio. Esta iniciativa mantendría el esquema actual de división entre las cabezas de sector, alejado de la visión integral de gestión de la movilidad prevista en la Ley General de Seguridad Vial y Movilidad. La primera iniciativa proviene de la Dirección de Transporte, mientras que la segunda proviene de la Secretaría de Seguridad Pública y ambas tienen en su título la palabra movilidad.

En cuanto a los mecanismos de gobernanza previstos por las leyes, se definen cuatro consejos y comités, tres en la Ley de Transporte (referidos en la siguiente ilustración) y uno en la Ley de Vialidad y Tránsito. De los cuatro consejos que emanan de la legislación, únicamente están instalados dos, a saber, el Consejo de Transporte y el Consejo de Vialidad.

Aunado a esta situación, la composición de los consejos tal y como los prevén las normas locales dificultan el ejercicio efectivo de sus facultades consultivas. En primer lugar, el Consejo de Transporte con una mayoría de participación de concesionarios de servicios de transporte colectivo, opina sobre las tarifas y no cumple con servir como consejo de todas las modalidades de transporte que prevé la Ley. Con respecto al Comité Asesor del SIT, este únicamente ha sido creado para Ciudad Juárez y no para Chihuahua; mientras que el Comité Técnico del Fondo para la Movilidad existe también solo en la letra pues no ha sido creado el fondo.

Ilustración 9 Consejos y Comités de la Ley de Transporte del Estado



Fuente. Elaboración propia

Además de lo anterior la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y las direcciones de obras públicas municipales, quienes son las entidades encargadas del desarrollo de proyectos de infraestructura tienen su propia lógica de planeación derivada de los programas anuales de obra pública, y regidos por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Esto en buena medida genera que los procesos de planeación de la inversión pública en infraestructura estén desconectados de la planeación de la movilidad y la accesibilidad a pesar de que, como se muestra a continuación, la Ley si habilita mecanismos a través de los cuales el modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad pueden conectarse.

Ilustración 10 Elementos a cumplir en la planeación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas

Artículo 13. En la planeación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, los Entes Públicos deberán cumplir con lo siguiente:

I. Lo dispuesto en la Ley de Presupuestos de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

II. Los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, de los Planos Municipales de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como las previsiones contenidas en sus programas operativos anuales.

III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Estado, el de los municipios y de los demás entes públicos.

IV. Considerar de manera jerarquizada las necesidades estatales y municipales, así como de beneficio económico, social y ambiental que se presenten.

VI. Considerar la disponibilidad de recursos con relación a las necesidades de la obra pública.

VII. Prever las obras principales, así como las complementarias o accesorias, obras en proceso e inconclusas y las acciones necesarias para poner aquellas en servicio, estableciendo las etapas que se requieran para su terminación.

Fuente. Elaboración propia

REVISIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES EN MATERIA DE MOVILIDAD

Como parte del diagnóstico de la situación actual que da preámbulo a las líneas de trabajo normativo, se realizó un análisis de la normativa municipal de la ZMCUU, de este estudio se puede destacar en primera instancia que a nivel normativo el Municipio de Chihuahua cuenta con reglamentos propios para las diferentes autoridades municipales, como el Reglamento Interior del Municipio De Chihuahua, en el que se establecen las principales facultades de las autoridades, el Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Chihuahua, que regula a la La Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio, el Reglamento de Construcciones del Municipio para la Dirección de Obra, estableciendo de manera general, atribuciones que los facultan para intervenir en los procesos ligados a la movilidad. Manteniendo un enfoque de avances normativos. En segundo nivel se encuentra el Municipio de Aldama ya que este, como Chihuahua, cuenta una dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Servicios que está facultada para poder formar parte de las decisiones en materia de movilidad, sin embargo, carece de normativa que de manera clara establezca las facultades de dichas autoridades. Por

último, tenemos al Municipio de Aquiles Serdán que, a diferencia de los dos Municipios anteriores, únicamente tiene a la Dirección de Obras que es la autoridad más cercana para tener facultades en materia de movilidad, ya que carece de una dirección que auxilie en estos procesos.

En la siguiente tabla se muestran las atribuciones encontradas para el Municipio de Chihuahua, este análisis destaca que siendo uno de los Municipios más avanzados a nivel normativo, y que aunque cuenta con autoridades facultadas para ejercer las atribuciones en materia de movilidad, es necesario reforzarlas para dar mayores herramientas a estas autoridades, como ejemplo tenemos a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio que está facultada para realizar el estudio de impacto urbano y el estudio de impacto ambiental, dos instrumentos que con base en el resultado del mismo, se podrá determinar cómo minimizar o evitar dicho impacto, proponiendo las condiciones a que se sujetará su operación, en este sentido es necesario reforzar las atribuciones de esta Dirección.

Esta normativa también faculta al IMPLAN cómo un órgano que puede fungir como un ente coordinador entre las diferentes autoridades y órdenes de gobierno, establecido en el acuerdo de creación del instituto, con ello facilitando la vinculación y el desarrollo de proyectos metropolitanos. Por último, en la siguiente tabla se muestran las atribuciones más relevantes en materia de movilidad para el Municipio de Chihuahua, atribuciones que pueden ser duplicadas para los Municipios de Aldama y Aquiles Serdán.

Tabla 1 Atribuciones municipales vinculadas con la movilidad en Chihuahua

Atribuciones vinculadas a la movilidad y la accesibilidad
Reglamento Interior del Municipio De Chihuahua
Artículo 50. A la Dirección de Obras Públicas, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
Artículo 53. Compete a la Subdirección de Construcción
I. Construir obras de infraestructura urbana y social, además de realizar las tareas de conservación que le sean requeridas;
X. Llevar a cabo los programas de pavimentación y rehabilitación de vialidades y calles de la ciudad y efectuar un sistema de administración de pavimentos;
XI. Establecer un sistema de gestión y administración de obra;
XIII. Realizar la solicitud de ampliación presupuestal cuando se requiera;
Artículo 54. Compete a la Subdirección de Proyectos:
I. Elaborar los proyectos de obra pública que cada año lleva a cabo la Administración Pública Municipal, con base en el presupuesto autorizado y a la política de prioridades que defina el director de Obras Públicas y los programas de trabajo;
Artículo 69. A la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
III. Controlar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población, así como vigilar que las acciones de urbanización se ajusten a las disposiciones previstas en los planes de desarrollo urbano;
VI. Fomentar la organización y participación en la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en coordinación con el IMPLAN y los diversos organismos de la sociedad civil;
Artículo 60. A la Dirección de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIII. Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas para lograr la canalización de infractores a partir de las medidas para mejorar la convivencia cotidiana;
Artículo 72. Compete a la Subdirección de Programación Urbana:
II. Turnar al IMPLAN los asuntos, planes y proyectos en materia de planeación urbana que le sean presentados a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología para solicitar su opinión;
V. Coordinar las acciones de regeneración urbana que emanen de los proyectos y estrategias del IMPLAN;
Artículo 75. A la Dirección de Planeación y Evaluación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
I. Coordinar la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y la elaboración de los programas que de él se deriven, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, estatal y federal, así como de organismos sociales y privados;
IX. Instalar, coordinar y operar las actividades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Chihuahua, COPLADEMUN;
X. Fomentar la coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal, así como entre los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel municipal de los planes de desarrollo municipal, estatal y federal;
Artículo 76. La Dirección de Planeación y Evaluación tendrá la siguiente estructura:
Artículo 78. Competen a la Subdirección de Planeación y Evaluación:
II. Coordinar sus acciones con las dependencias municipales, estatales y federales involucradas en la consecución de los Programas y Proyectos de Desarrollo Municipal;
Artículo 80. A la Dirección de Desarrollo Humano y Educación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
IV. Establecer los vínculos con instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno, así como con asociaciones civiles, instituciones educativas, organismos no gubernamentales y/o descentralizados de la administración pública, a fin de llevar a cabo la implementación de programas y políticas educativas;
Artículo 95. A la Dirección de Mantenimiento Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
VII. Dar mantenimiento a las vialidades respecto de los señalamientos, nomenclatura, pintura vial, banquetes y liberación de obstáculos peatonales;
Artículo 29. A la Secretaría del Ayuntamiento corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
II. Auxiliar al Presidente Municipal en las relaciones con los poderes del Estado y con otras autoridades municipales, estatales y federales;
III. Atender en ausencia del Presidente Municipal las reuniones de evaluación de las diversas dependencias de la administración municipal, así como el seguimiento y ejecución de los acuerdos tomados;
V. Someter a la consideración del Presidente Municipal los programas y acciones de su responsabilidad;
VIII. Dar a conocer los acuerdos tomados por el Cabildo a todas las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, organismos descentralizados y demás entidades de la administración pública municipal;

Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Chihuahua Art. 4 La Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio
Estudio de impacto ambiental: El análisis que debe realizarse cuando se pretenda llevar a cabo una acción urbana, con la finalidad de conocer el impacto que tendrá en sus habitantes, paisaje, medio ambiente y demás componentes. Con base en el resultado de este, se podrá determinar cómo minimizar o evitar dicho impacto, proponiendo las condiciones a que se sujetará su operación;
Estudio de impacto urbano: El análisis que debe realizarse cuando se pretenda llevar a cabo una acción urbana, con la finalidad de conocer el impacto que tendrá en sus habitantes, comunicaciones, equipamiento, servicios públicos, actividades económicas y otros componentes urbanos. Con base en el resultado de este, se podrá determinar cómo minimizar o evitar dicho impacto, proponiendo las condiciones a que se sujetará su operación;
Acuerdo de creación del Instituto Municipal de Planeación **IMPLAN: El Instituto Municipal de Planeación** Art. 3 Fortalecer la continuidad en las políticas públicas municipales de planeación a mediano y largo plazo para que trasciendan. V. Proponer los **esquemas de coordinación** y concertación en materia de planeación los gobiernos Estatales, federal y **otros Municipios**.

Fuente. Elaboración propia

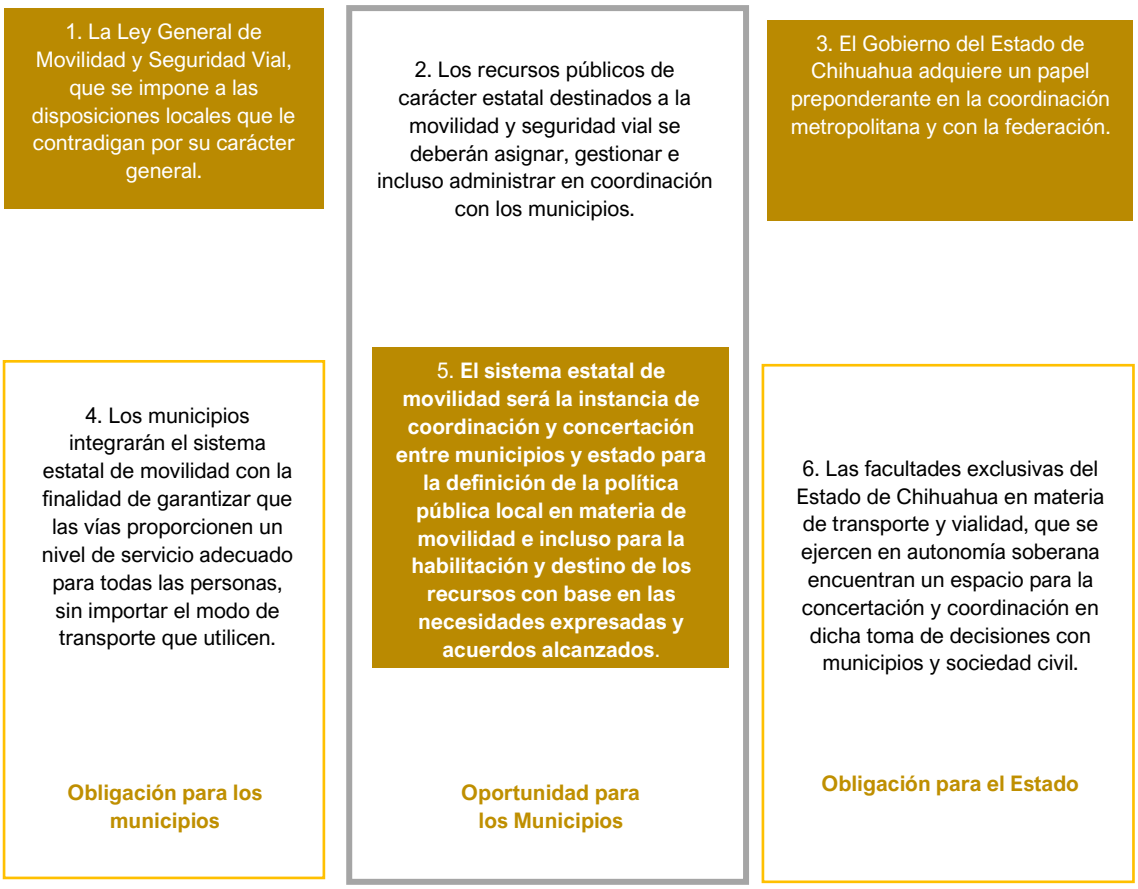
LEY GENERAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL Y SUS POTENCIALES EFECTOS EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA.

La reciente aprobación, en lo general y con reservas particulares, en la Cámara de Diputados, previamente votada en la Cámara de Senadores en el Congreso de la Unión, es una oportunidad para la homologación de los modelos de gobernanza para las metrópolis en el país, la-repartición de atribuciones y facultades en materia de movilidad, accesibilidad y seguridad vial entre Estados y Municipios, y la consolidación de un modelo de gobernanza hecho a la medida para cada entidad federativa y sus correspondientes áreas o zonas metropolitanas.

En el caso del Estado de Chihuahua, existen diversas iniciativas pendientes de dictamen para lograr las modificaciones necesarias en la legislación en materia de movilidad, transporte y seguridad vial que deberán homologarse con la reforma constitucional del año 2020 en materia de movilidad y con la recientemente aprobada Ley General de Movilidad y Seguridad Vial. Es de suma importancia señalar que esta ley, al tratarse de una disposición obligatoria para todas las autoridades, regirá por encima de cualquier disposición local que le contradiga, pero también, que representa la oportunidad de cambiar las inercias y dinámicas en la toma de decisiones de los gobiernos estatales.

Dicho de otro modo, el Gobierno del Estado de Chihuahua tiene la oportunidad de mejorar sus procesos de toma de decisiones y, contrario a la inercia de administraciones anteriores, romper con la inercia de falta de coordinación entre autoridades, de concertación con los actores multinivel y de participación con la ciudadanía y los sectores sociales, así como de avanzar en la consolidación de mecanismos de coordinación metropolitana a partir de la movilidad y la accesibilidad.

Ilustración 11 Implicaciones de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial



Fuente. Elaboración propia

Como es posible observar en el gráfico anterior, correspondiente a las oportunidades para las instancias locales en Chihuahua, la LGMSV tiene una visión integradora. Esto se extiende no solamente a interrelación de las facultades y atribuciones entre actores multinivel, sino también a la lógica sistémica que la propia ley propone. Si bien existe libre configuración reservada para las entidades federativas, también lo es que la LGMSV advierte la necesidad de integrar las atribuciones y facultades en relación con la movilidad, la seguridad vial, y por tanto a la accesibilidad bajo un entendimiento holístico de la movilidad. Es decir, que transporte, vialidad, movilidad y otros conceptos que suelen manejarse localmente como separados, esta ley les une; motivo por el cual el tratamiento legislativo para cumplir con las disposiciones transitorias de ajustes legislativos y reglamentarios en 180 días naturales a partir de la publicación de la ley del 10 de mayo 2022, deberán ajustarse a lo anterior.[9]

[9] Durante las visitas de trabajo a la ZMCUU fue de nuestro conocimiento la existencia de al menos 7 iniciativas de ley en la Comisión Legislativa de Obras, Servicios Públicos, Desarrollo y Movilidad Urbana del Congreso de Estado de Chihuahua presidida por la Diputada Carla Rivas.

FICHA TECNICA | LINEA DE TRABAJO NORMATIVO

DESCRIPCIÓN GENERAL

La movilidad en México es un derecho humano garantizado y protegido por la constitución general, la cual establece un nuevo modelo de competencias y facultades que habilitan la protección de este derecho desde un enfoque de gobernanza metropolitana. Esto implica la instalación de instancias de coordinación y concertación en la que Municipios y gobierno estatal juegan un rol importante. Esta línea de trabajo tiene como finalidad establecer los pasos para alcanzar los niveles de protección esperada al derecho a la movilidad.

- MITIGA EL ÉNFASIS EN LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO
- ATIENDE LA DESRREGULACIÓN DEL AUTOMÓVIL
- MEJORA LA ATENCIÓN A LA ACCESIBILIDAD
- AUMENTA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- FOMENTA EL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

COMUNICACIÓN	COOPERACIÓN	COORDINACIÓN	INTEGRACIÓN
Hoy a Agosto 2022	Agosto a diciembre 2022	Todo 2023	2024
Intercambio de información	Evitar conflictos	Acciones y decisiones coordinadas	Única política y acción integradas

PLAZOS

ACTUAL

Revisión de alineación legislativa y reglamentaria con la Ley General de Seguridad Vial y Movilidad y con la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el Congreso del Estado de Chihuahua y el Ayuntamiento de Chihuahua; en particular en lo aplicable a la Ley de Transporte, la Ley de Vialidad y Tránsito y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua.

INMEDIATO

Homologación de criterios en la Zona Metropolitana para la inversión en movilidad sostenible y accesibilidad en las obras públicas municipales; por parte del IMPLAN, las tesorerías municipales, las Direcciones de Obras Públicas y los Ayuntamientos de Aldama, Aquiles Serdán y Chihuahua.

Reformas reglamentarias y creación de los manuales de operación para la y *Dirección de Desarrollo Urbano, Ecología y Servicios de Aldama Ecología;* otorgar atribuciones de desarrollo urbano y coordinación metropolitana a *la Dirección de Obra Pública en el caso de Aquiles Serdán* y elaborar sus manuales de operación.

Definición de alcances para un *convenio de coordinación intermunicipal entre Chihuahua, Aldama y Aquiles Serdán para la cesión de atribuciones en materia de planeación, monitoreo y evaluación de las políticas de movilidad* al IMPLAN de Chihuahua. Dicha definición deberá contar con la participación de las tres Presidencias Municipales, las Secretarías del Ayuntamiento, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Chihuahua y Aldama y la Dirección de Obra Pública de Aquiles Serdán.

CORTO

Firma del *convenio de coordinación intermunicipal* entre Chihuahua, Aldama y Aquiles Serdán-

Aprobación en los cabildos municipales de la *homologación reglamentaria en materia de movilidad y accesibilidad.*

Actualización del Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Chihuahua en cuanto al *Estudio de Impacto Vial* (art. 68, 69y 79 Fracción IX) mismo que deberá ser avalado por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología a través de la Subdirección de Movilidad propuesta en la línea de trabajo de arquitectura institucional.

MEDIANO

Actualización coordinada de los POAs de cada instancia del modelo de gobernanza metropolitano.

Integración y participación de los municipios de la ZMCUU en el *sistema estatal de movilidad.*

PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LÍNEA DE TRABAJO NORMATIVO

Esta línea de trabajo se plantean los aspectos normativos más importantes a considerar como resultado del desarrollo técnico del modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad. Dicho esto, como se muestra en el diagnóstico de la situación actual, la línea de trabajo normativo inicia con la armonización de las disposiciones legislativas con la nueva Ley General de Movilidad y Seguridad Vial[10] que en sus artículos transitorios establece obligaciones para los Estados y los Municipios las cuales se muestran en la ilustración y que sientan las bases para el Sistema Estatal de Movilidad. En el Sistema deberán participar los tres Municipios de la ZMCCU y el Gobierno del Estado.

Ilustración 12 Disposiciones transitorias de la LGMSV relevantes al modelo de gobernanza

SEGUNDO TRANSITORIO. 180 para la aprobación de las reformas necesarias para la armonización con la Ley General.

QUINTO TRANSITORIO. 365 días para que las entidades y Municipios integren los registros, indicadores y bases de datos en materia de movilidad para el Sistema de Información Territorial y Urbano.

Fuente. Elaboración propia

Por otro lado, la línea de trabajo normativa plantea acciones para el refuerzo de las atribuciones de las Direcciones de Desarrollo Urbano y Ecología de los Municipios de Chihuahua y Aldama y de la Dirección de Obras Pública del Municipio de Aquiles Serdán, esto para homologar criterios de los diferentes trámites como los estudios de impacto urbano y el estudio de impacto ambiental que son herramientas con potencial para los Municipios. Aunado a lo anterior derivado de la carencia normativa de los Municipios de Aldama y Aquiles se propone que mediante convenio de coordinación que el IMPLAN funja como un organismo coordinador del área metropolitana, ya que cuenta con las facultades y herramientas necesarias para ser el órgano que vincule a las diferentes autoridades y órdenes de gobierno.

En cuanto a los presupuestos de inversión en obras públicas, la línea de trabajo propone el establecimiento de criterios estandarizados para la definición de montos de inversión a destinar a la movilidad y la accesibilidad entre los tres Municipios (en un primer momento) y el Estado (adoptados bajo el modelo integrado de coordinación metropolitana). Es así como se propone que los Municipios de la ZMCUU acuerden destinar entre el 10 y el 20% de su presupuesto de inversión pública al financiamiento de elementos para la movilidad sostenible y la accesibilidad.

[10] Se tiene conocimiento de la existencia de al menos 7 iniciativas de Ley de Movilidad en la Comisión de Obras, Servicios y Desarrollo y Movilidad del Congreso del Estado de Chihuahua, el cual tiene 180 días a partir del 18 de mayo de 2022 para la aprobación de las reformas necesarias para la armonización con la Ley General.

Dichos lineamientos serán definidos, tal como lo muestra la línea de acción tomando como punto de partida las disposiciones establecidas en los artículos 12, 127, 117, 118, 125, 129 y 130 de LAHOTDU.

En esta línea de trabajo se proponen también los arreglos necesarios para avanzar hacia un modelo integrado de coordinación metropolitana, a partir de la propuesta del marco conceptual. Esto inicia con la comunicación entre los Municipios de la ZMCUU para la definición de los alcances de un convenio de coordinación intermunicipal en materia de movilidad y accesibilidad. Se propone que dicho convenio incluya como mínimo, la cesión de atribuciones en materia de planeación para la movilidad y la accesibilidad al Instituto Municipal de Planeación de Chihuahua. La línea de trabajo prevé la firma de dicho convenio durante el año 2023 sin embargo, las condiciones actuales pueden permitir que suceda durante el año 2022, de modo que se consolide durante el 2023 y finalmente en 2024 se tengan instalados y funcionando los mecanismos de coordinación metropolitana.

Una acción fundamental de esta línea de trabajo consiste en la modificación del Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible para la regulación del Estudio de Impacto Urbano. Se propone que dicho estudio integre elementos sobre el impacto vial (impacto en movilidad) el cual se genera actualmente desde la División de Ingeniería Vial de la secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado. Esta acción se conecta con la línea de trabajo institucional que propone la recuperación de atribuciones para el Municipio y que serán detalladas más adelante.

Estas acciones tienen por objetivo, fortalecer normativamente aquellas dependencias encargadas de la operación de las normas, de modo que sea posible alcanzar los objetivos que se plantean en dichos documentos. Asimismo, en una lógica de coordinación metropolitana se busca que las administraciones públicas municipales cuenten para su operación con criterios homologados que mitiguen la subjetividad de las personas funcionarias públicas en la aplicación de las leyes y reglamentos, y que se avance de manera coordinada y sostenida en el alcance de objetivos comunes entre los tres Municipios metropolitanos.

En esta línea de trabajo institucional, se plantean aquellos aspectos de fortalecimiento a las instituciones relacionadas con la accesibilidad y la movilidad en la zona metropolitana de Chihuahua. Además, esta se alineará con los mecanismos de gobernanza instalados en el Municipio de Chihuahua y en aquellos que conforman la Zona Metropolitana, con una participación estratégica del IMPLAN, y con otros instrumentos de planeación vigentes. Con ello se buscará que el mecanismo propuesto permita la vinculación de las estrategias y líneas de acción del PSAMUS con otros esfuerzos de la administración pública y maximizar los resultados de estos. Asimismo, la propuesta considerará las posibles implicaciones legales y/o reglamentarias para la constitución y funcionamiento de la estructura institucional requerida, así como las capacidades institucionales instaladas en el Municipio; indicando recomendaciones de modificación en el marco regulatorio municipal; y los aspectos de fortalecimiento institucional necesarios. Esta es una oportunidad para los Municipios de la ZMCUU de cambiar una inercia institucional de flujos de comunicación y trabajo interrumpidos, de centralización de la toma de decisiones y de descoordinación en el trabajo relacionado con la movilidad, que ha sido aquella que ha determinado la forma en que se trabaja en materia en la ciudad y el Estado desde el 2006, con la breve excepción de los acuerdos alcanzados para la publicación del PSMUS 2009.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LÍNEA DE TRABAJO DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Como parte del diagnóstico de la situación actual en la línea de trabajo institucional, fue posible observar tres problemáticas principales. La primera tiene que ver con la identificación de incongruencias entre la distribución de competencias establecidas en el marco normativo aplicable a la movilidad y la accesibilidad [11] y la realidad operativa de la gestión pública a escala estatal y municipal. Esta situación genera efectos en la capacidad de las dependencias del Estado y el Municipio para atender y cumplir con sus obligaciones legales, incide en el uso de los recursos públicos y provoca un enfoque de atención único en la provisión de infraestructura para el automóvil y la gestión del transporte público colectivo.

En segundo lugar, se identificaron al menos 60 actores que participan en los procesos de toma de decisión vinculados con la movilidad y la accesibilidad a escala metropolitana. Las recientes reformas legislativas locales y federales (Ley de Transporte, Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; así como la LGMSV respectivamente) crean nuevos mecanismos, procesos y trámites lo que genera que se multipliquen las instancias con atribuciones en materia de accesibilidad y movilidad; así como los organismos de la sociedad civil que lo observan. No obstante lo anterior, es preciso reconocer en esta línea de trabajo la existencia de consejos y comités y mesas de trabajo operativas como lo son la Mesa Técnica de Movilidad (que carece de fundamento legal y depende de la voluntad política de sus actores para sesionar), el CPUM, el Consejo Consultivo de Vialidad, los COPLADEMUN, el Consejo Consultivo de Transporte, el, el Consejo de Operadora ViveBús y el Consejo de Urbanización

[11] Constitución Política del Estado de Chihuahua, el Código Municipal del Estado de Chihuahua, la Ley de Transporte del Estado, la Ley de Vialidad y Tránsito del Estado de Chihuahua; así como el convenio de cesión de atribuciones en materia de servicios de tránsito y vialidad entre el Municipio de Chihuahua y el Gobierno del Estado.

como instancias con atribuciones, directas e indirectas en la materia y a través de las cuales se toman decisiones multisectoriales consensuadas para asuntos específicos.

En tercer lugar, se presenta la falta de capacidad institucional para la implementación de las atribuciones y obligaciones establecidas en la legislación y reglamentación vinculada con la movilidad y la accesibilidad en las dependencias municipales.

Estado actual de la distribución de atribuciones y competencias en materia de movilidad entre el Gobierno del Estado y el Municipio de Chihuahua.

Como se mencionó en el apartado anterior la distribución de atribuciones en materia de movilidad para el Estado y el Municipio de Chihuahua, no responde a la realidad de la gestión pública. Ejemplo de esto es el convenio que el Municipio de Chihuahua al inicio de cada administración firma con el Gobierno del Estado para la prestación del servicio público de vialidad y tránsito en el que el Municipio cede algunas de sus atribuciones al Estado.

El convenio de cesión de funciones refleja, además, la visión segmentada en cuanto a la movilidad en Chihuahua. El convenio se refiere al servicio público de vialidad y tránsito, pero no lo define, tampoco lo hace la Ley de Vialidad y Tránsito para el Estado de Chihuahua por lo que se genera una indefinición técnica que incide en la operación real de estos servicios. El convenio lo que pretende es que el Estado controle el servicio de tránsito. Durante la etapa diagnóstica se mencionaron también implicaciones de seguridad y económicas como su motivación.

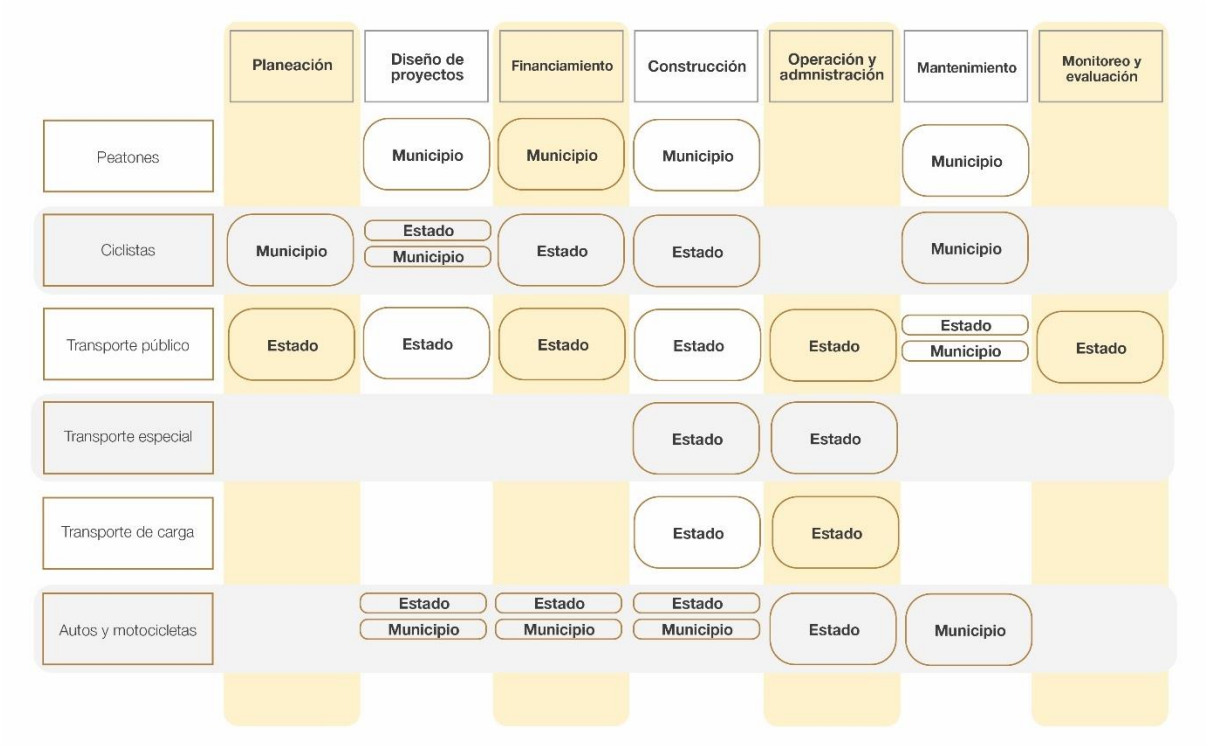
Dicho convenio, en la práctica no funciona para todos los elementos que el mismo contempla ya que, de acuerdo con la información obtenida durante la fase diagnóstica[12], es el Municipio quien atiende las labores de mantenimiento de las vialidades y desarrollo de algunas obras públicas sufragando los costos que esto representa[13], mientras que el Gobierno del Estado mantiene la facultad del cobro de multas de tránsito generando ingresos que no son posteriormente etiquetados para cubrir necesidades en materia de movilidad y accesibilidad.

En realidad, lo que sucede en materia de vialidad es que el Municipio de Chihuahua presta el servicio de mantenimiento a la vialidad y el Estado mantiene las decisiones sobre su ingeniería, desde la operación de la Mesa de Movilidad y los estudios de impacto vial generados en la División de Ingeniería Vial de la SSP. Esta práctica será menos viable ante el escenario de operación de la LGMSV y de sus mecanismos de gestión.

En otras palabras, a pesar de que existe una cesión de atribuciones por parte del Municipio al Estado, hay acciones que sigue ejerciendo el Municipio. Aunado a lo anterior, la división del marco normativo como se mostró en la línea de trabajo correspondiente genera una distribución irregular de las atribuciones quedando ciertos procesos sin atender. Además, genera una sobre atención hacia el transporte público colectivo y en particular la ruta troncal; y al otorgamiento de beneficios en el desarrollo y financiamiento de infraestructura para el transporte motorizado, como se muestra en la ilustración.

[12] La información se levantó a partir de entrevistas a actores de la función pública estatal y municipal y se cotejó con una base de evidencia obtenida en la Plataforma Nacional de Transparencia.
[13] De las entrevistas se desprende que los costos de mantenimiento vial representan alrededor de 150 millones de pesos para el Municipio de Chihuahua.

Ilustración 13 Situación actual de ejercicio de atribuciones entre el Estado y el Municipio de Chihuahua por modalidad de transporte



Fuente: Elaboración propia

La ilustración evidencia cómo hay modalidades de transporte como el especial y el de carga cuyo enfoque desde el Estado únicamente cubre las necesidades de construcción de infraestructura y la emisión de permisos en cuanto a sus atribuciones de operación y administración. Sin embargo, quedan fuera de los procesos de planeación y mantenimiento. Mientras que para los autos y motocicletas se les otorgan beneficios en el diseño de proyectos e inversión en infraestructura, sin que estas formen parte de un proceso integrado de planeación o respondan a instrumentos aprobados y adoptados por el Estado y el Municipio, como es el PSMUS. Por su parte las modalidades no motorizadas de transporte y los peatones quedan atendidos casi exclusivamente por el Municipio de Chihuahua, a pesar de la firma del convenio de cesión de atribuciones. Destaca también la participación del Municipio en la mayor parte de las acciones de mantenimiento de la infraestructura para la movilidad y la accesibilidad.

La ilustración permite demostrar que a pesar de que se generan modificaciones normativas y se firman acuerdos de coordinación, estos por sí solos no garantizan su cumplimiento. Actualmente entre el Estado y el Municipio no existe un mecanismo formal[14] que les permita coordinar sus acciones en materia de gestión, diseño y mantenimiento de las vialidades.

Para mejor entender la problemática, se generó un análisis normativo, mismo que se presenta en la siguiente tabla, en la que se identifican las competencias municipales en materia de movilidad

[14] Pues de manera informal existe la Mesa Técnica de Movilidad en la que acuerdan dependencias municipales y estatales aspectos de diseño de proyectos de ingeniería vial.

y accesibilidad tal y como las prevé la Constitución Política del Estado de Chihuahua y se detallan sus alcances.

Tabla 2 Provisiones constitucionales relevantes para la línea de trabajo institucional

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA	
TEXTO CONSTITUCIONAL	**RELEVANCIA DEL ARTÍCULO HACIA LA LÍNEA DE TRABAJO INSTITUCIONAL**
ARTÍCULO 138. La ley en materia municipal determinará los ramos que sean de la competencia del gobierno municipal, la que será ejercida por los ayuntamientos en forma exclusiva. Los ramos a que se refiere el párrafo anterior, en forma enunciativa y no limitativa, serán los siguientes: I. En materia de funciones y servicios públicos: a) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito;	Competencia municipal de funciones y servicios públicos
b) Agua potable y saneamiento, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; c) Pavimentación y nomenclaturas de calles; d) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; e) Alumbrado público; f) Rastros, mercados y centrales de abasto; g) Calles, parques, jardines y su equipamiento; h) Panteones; autorización para construcción ejecutadas por particulares, su planificación y modificación; i) Alineamiento, ampliación y ornato de las calles, jardines, paseos y caminos vecinales; y, j) Todos aquellos que por determinación de la ley o declaración de la autoridad competente deban ser considerados como servicios públicos municipales.	Competencia municipal de pavimentación y nomenclaturas, alumbrado público, calles, parques, jardines y su equipamiento, alineamiento, ampliación y ornato de calles, jardines, paseos y caminos vecinales separado de las funciones y servicios de tránsito
VIII. En materia de obras públicas y comunicaciones: conservación y mejora de los bienes municipales y planeación de nuevas obras;	Competencia municipal en materia de obras públicas

XI. En materia de desarrollo urbano: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o el Estado elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos de construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y, i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, los Municipios expedirán los reglamentos y disposiciones que fueren necesarios.	Atribución del Municipio para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial
ARTÍCULO 142. Las facultades que no estén expresamente otorgadas a los Municipios se entienden reservadas al Estado. La ley orgánica respectiva determinará todo lo demás referente a la administración municipal. [Artículo reformado mediante Decreto No. 403-94 publicado en el P.O.E. No. 79 del 1º. de octubre de 1994]	Facultades reservadas al Estado

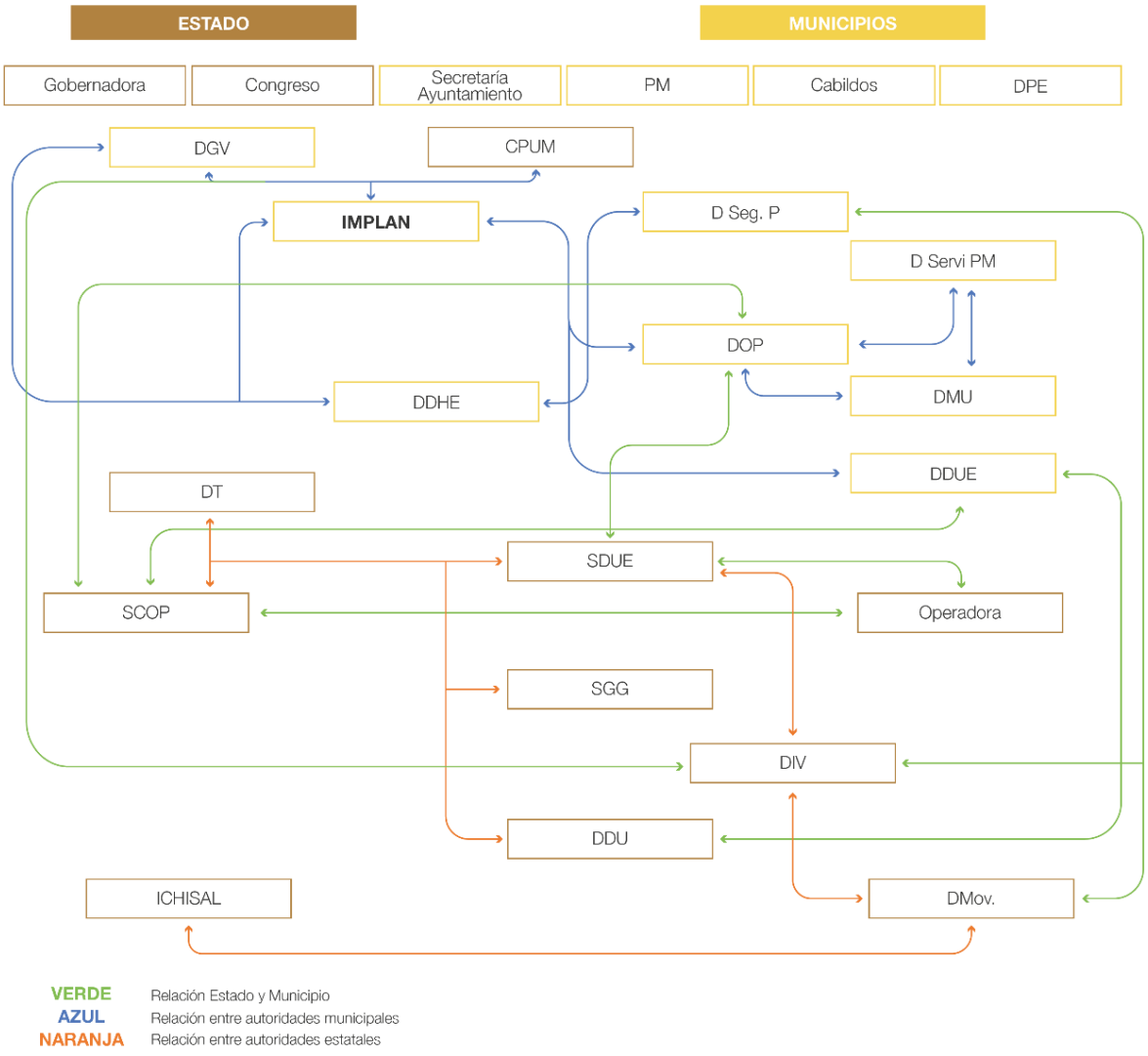
Fuente. Elaboración propia con información de la Constitución Política del Estado de Chihuahua

A partir de una lectura de las atribuciones constitucionales presentadas en la tabla, es posible identificar la manera en la que el texto separa las facultades municipales vinculadas con la movilidad por un lado están las que tienen que ver con la provisión de servicios públicos de vialidad y tránsito; y por el otro aquellas que implican acciones de mantenimiento y desarrollo de obras públicas, entre las que se incluyen las calles, parques y jardines. En ese sentido, resulta pertinente analizar el texto del convenio de cesión de atribuciones en materia de servicio público de tránsito y vialidad para comprender cabalmente sus alcances. En el texto del convenio se utiliza como fundamento la Ley de Vialidad y Tránsito del Estado de Chihuahua que en su artículo 5 señala la posibilidad de ceder sus atribuciones en la materia a través de convenio al gobierno del Estado. El mismo instrumento normativo señala las facultades de los Municipios y sus autoridades en la materia en sus artículos 13 al 15, entre estas facultades ninguna incluye el desarrollo o mantenimiento de obras públicas.

En otras palabras, una lectura detallada del convenio y su fundamento legal demuestran que, entre los alcances firmados en el convenio de cesión, no se incluyen las acciones que realiza el Municipio de mantenimiento y diseño de proyectos de obra pública de vialidad.

En cuanto a la distribución de atribuciones entre las dependencias encargadas de la implementación de las normas vigentes en materia de movilidad y accesibilidad, se encontró que existe una dificultad para identificar los flujos de trabajo que permitan una toma de decisiones coordinada. Como se mencionó en apartados anteriores, en la actualidad, en los procesos administrativos vinculados con la movilidad intervienen alrededor de 60 de actores, lo que genera dificultades para llevar decisiones desde la administración pública a la acción. Para ilustrar esta problemática se muestran los flujos de comunicación que, de acuerdo con la legislación vigente, las autoridades estatales y municipales que más fueron mencionadas durante los procesos de diagnóstico y evaluación deberían seguir. La ilustración refleja cruces en los cuales las decisiones o comunicaciones podrían ser interrumpidas demostrando una situación que en la realidad es aún más compleja.

Ilustración 14 Mapa de proceso actual



Fuente. Elaboración propia

Además de lo anterior, la separación legislativa descrita en la línea de trabajo normativa ha generado la asignación de una multiplicidad de facultades que deben ser atendidas por los Municipios desde sus direcciones, sin que estaos ajustes normativos estén acompañados de recursos humanos y materiales para darles cumplimiento. Esta situación provoca que existan facultades que no están siendo ejercidas por el Estado y el Municipio. En particular destacan aquellas asignadas a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Chihuahua la cual requiere de fortalecimiento institucional a través del aumento en su capacidad instalada. De la aplicación de entrevistas se desprendió la carga de trabajo generada por los trámites municipales vinculados con el desarrollo urbano[15] excede la capacidad de dicha dependencia en cuanto a recursos humanos y materiales para hacer más eficientes los procesos de dictaminación conforme a sus atribuciones establecidas en ley y reglamentos.

[15] Actualmente la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, genera alrededor de 2mil licencias de uso de suelo al mes en el Municipio de Chihuahua, mismas que requieren de la revisión y firma autógrafa de la persona titular de la Dirección.

FICHA TÉCNICA | **ARQUITECTURA INSTITUCIONAL**

DESCRIPCIÓN GENERAL

Se plantean los aspectos de fortalecimiento a las instituciones relacionadas con la accesibilidad y la movilidad en la ZMCUU en alineación con los mecanismos de gobernanza instalados, con una participación estratégica del IMPLAN, y con otros instrumentos de planeación vigentes.

Se busca una **arquitectura institucional que permita la vinculación del PSAMUS con acciones y proyectos** en materia de movilidad y accesibilidad de la administración pública.



MITIGA EL ÉNFASIS EN LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO



ATIENDE LA DESRREGULACIÓN DEL AUTOMÓVIL



FOMENTA EL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

COMUNICACIÓN	COOPERACIÓN	COORDINACIÓN	INTEGRACIÓN
Hoy a Agosto 2022	Agosto a diciembre 2022	Todo 2023	2024
Intercambio de información	Evitar conflictos	Acciones y decisiones coordinadas	Única política y acción integradas

PLAZOS

ACTUAL

A partir de la revisión de las atribuciones en la línea de trabajo normativo, cada dependencia establecerá procedimientos específicos para eficientar el ejercicio de las atribuciones en los tres Municipios metropolitanos, para activar el modelo planteado en la ilustración __ Diseño Institucional Propuesto.
A partir de la revisión de las atribuciones en la línea de trabajo normativo, cada dependencia establecerá procedimientos específicos para eficientar el ejercicio de las atribuciones en los tres Municipios metropolitanos, para *activar el modelo planteado* en la ilustración __ Diseño Institucional Propuesto.

Emitir los acuerdos, circulares o *memorandos de entendimiento* para la mejor coordinación de trabajo en cada administración municipal, para efectos administrativos e internos.

Aprobación del modelo de gobernanza en el CPUM y el Cabildo para establecer los momentos de intervención de las dependencias municipales en el proceso de las políticas de movilidad y accesibilidad, propuesto en la Ilustración __ Diseño institucional propuesto. Aprobación del diseño institucional propuesto en el CPUM y el Cabildo para establecer los momentos de intervención de las dependencias municipales en el proceso de las políticas de movilidad y accesibilidad, propuesto en la Ilustración __ Diseño institucional propuesto.

INMEDIATO

Fortalecimiento de capacidades de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología a través del aumento de recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de estudios de impacto urbano y emisión de licencias de uso de suelo.

Acuerdo con respecto a que los servicios de vialidad no incluyen planeación y diseño, mantenimiento, pavimentación y construcción de calles de conformidad con las disposiciones del artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua y el 115 de la CPEUM; y que en la práctica es el Municipio de Chihuahua quien las realiza, para la presentación de una *propuesta de modificación del Convenio de cesión de atribuciones* en materia de servicios de tránsito entre el municipio de Chihuahua y el Gobierno del Estado.

CORTO

Creación de una Subdirección de Movilidad en la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Chihuahua, la cual deberá generar la autorización del dictamen de impacto vial en alineación con la modificación.

Modificación del convenio para la recuperación formal de las funciones que materialmente desempeña el municipio de mantenimiento vial, y desarrollo de infraestructura municipal para la movilidad sostenible en Chihuahua.

Consolidación e *instalación formal de los procedimientos en las instancias municipales* encargadas de la implementación de las decisiones alcanzadas bajo el nuevo diseño institucional propuesto y de sus flujos de trabajo en el Municipio de Chihuahua.

MEDIANO

Consolidación e instalación formal de los *procedimientos en las instancias municipales* encargadas de la implementación de las decisiones alcanzadas bajo el nuevo diseño institucional propuesto y de sus flujos de trabajo a nivel intermunicipal.

Elaboración de estudios de impacto urbano y movilidad que establezcan medidas de mitigación y compensación para fraccionamientos, estaciones de servicio y otras que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología determinen.

Para abordar las líneas de trabajo institucional se consideran acciones en el plazo inmediato y corto, en específico, con respecto a la arquitectura institucional del Municipio de Chihuahua. Se aborda en dos niveles y siguiendo el modelo escalonado propuesto para todas las líneas de trabajo.

El primer nivel propone medidas que no implican modificaciones normativas ni regulatorias sino el fortalecimiento de capacidades específicas para atender a las atribuciones de carácter municipal establecidas en los instrumentos normativos estatales; y atendiendo a las competencias exclusivas del Municipio señaladas por la Constitución Federal y la Constitución Local. Mientras que el segundo nivel propuesto hacia el corto y mediano plazo implica las acciones necesarias para la recuperación de atribuciones que formalmente cede el Municipio al Estado mediante el convenio pero que, operativamente, se siguen gestionando desde el Municipio.

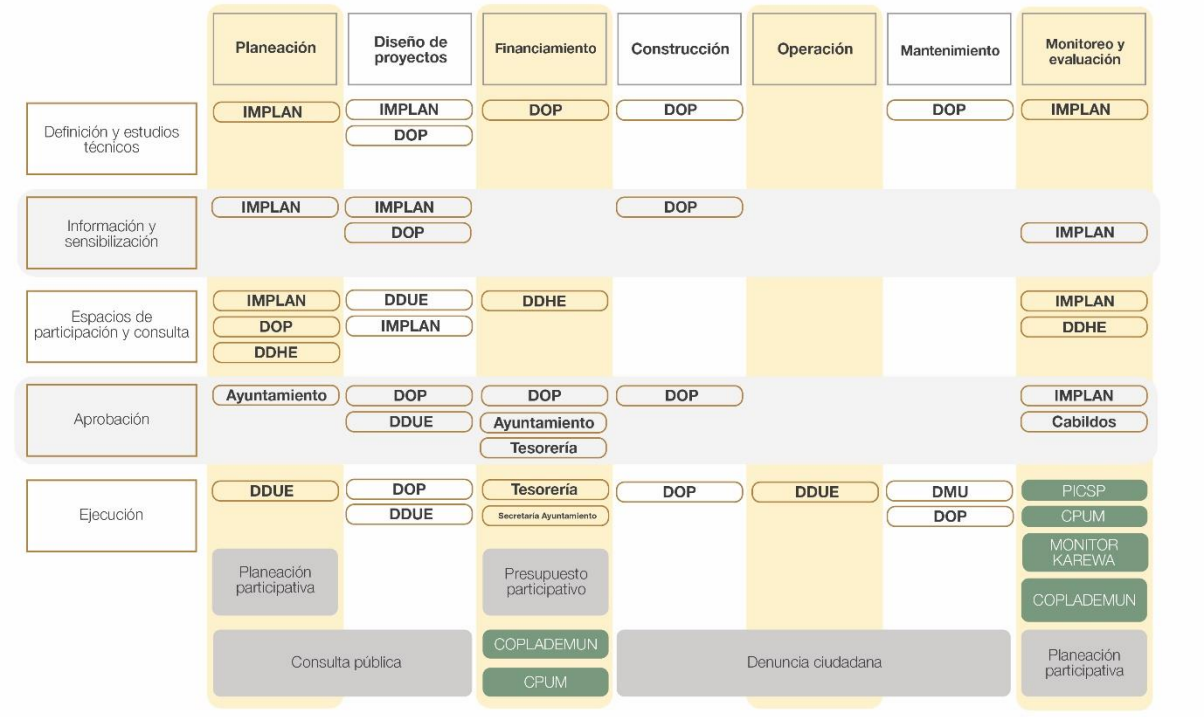
Primer nivel de la propuesta de arquitectura institucional en el Municipio de Chihuahua

El primer nivel de propuesta institucional consiste en clarificar la arquitectura institucional para la movilidad y la accesibilidad en el Municipio de Chihuahua. Esta propuesta de clarificación identifica aquellas dependencias encargadas de la implementación de procesos específicos para los diferentes momentos de las políticas de movilidad. La ilustración siguiente presentan el diseño institucional que se propone, con el cual se pretende esclarecer en qué momento del flujo de las políticas de movilidad deben participar cada autoridad. Una vez instalado este modelo será posible dar seguimiento a las decisiones, monitorear las acciones en materia de movilidad y accesibilidad. Asimismo, esta arquitectura permite de manera más clara identificar los actores que intervendrán en los mecanismos de coordinación intermunicipal (en el corto plazo) y metropolitanos (en el mediano plazo).

El diseño institucional propuesto reconoce también la necesidad de activar mecanismos de participación ciudadana y multisectorial para la gestión de la movilidad y la accesibilidad. Por ello, se señalan aquellos mecanismos de participación ciudadana que deberán ser activados en los diferentes momentos[16] así como mecanismos multisectoriales que pueden abonar a la instalación de una arquitectura institucional para la movilidad y la accesibilidad más consolidada.

[16] Los mecanismos de participación ciudadana serán abordados de manera detallada en la línea de trabajo de gobernanza.

Ilustración 15 Diseño institucional propuesto



Fuente. Elaboración propia

Como se muestra en el diseño institucional propuesto, la implementación de las acciones recae en mayor medida en tres dependencias, el IMPLAN a cargo de los procesos de planeación y monitoreo; la Dirección de Obras Públicas, a cargo del diseño de proyectos, su ejecución y mantenimiento; y la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología con atribuciones administrativas para la aprobación y diseño de proyectos, la emisión de licencias municipales, y la participación en los procesos de planeación. Es en esta última dirección que se requiere de un mayor fortalecimiento por lo que se propone la creación de la Subdirección de Movilidad en la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología para el adecuado cumplimiento de las atribuciones municipales señaladas en las disposiciones constitucionales. En ese sentido se busca que su atribución principal sea la de elaborar los estudios de impacto vial con fundamento en el Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible[17], la Ley Estatal de Asentamientos Humanos y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

Segundo nivel de la propuesta de arquitectura institucional en el Municipio de Chihuahua

Una vez resuelta la arquitectura institucional en el Municipio de Chihuahua, el segundo nivel de acciones propone la revisión del Convenio de cesión de atribuciones en materia de servicio público de tránsito y vialidad entre el Municipio de Chihuahua y el Gobierno del Estado de

[17] Dentro de la Línea de Trabajo Normativo se propone la modificación al reglamento.

Chihuahua[18], con el objeto de recuperar formalmente el ejercicio de aquellas atribuciones que tienen que ver con aspectos de ingeniería vial. El punto de partida para la recuperación formal consiste en un análisis por parte del Cabildo, la Presidencia Municipal y la Secretaría del Ayuntamiento sobre los alcances de dicho convenio, en virtud de lo expuesto en el diagnóstico de la situación actual presentado para esta línea de trabajo. Una vez revisados los alcances por las autoridades municipales se propone la presentación de una propuesta de adecuaciones a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, para que el texto del convenio refleje de manera clara las facultades que se ceden al Gobierno del Estado (Tránsito) y aquellas que se conservan o recuperan para el Municipio (mantenimiento y construcción de vialidad) de acuerdo con las capacidades de cada nivel de gobierno.

Con esto se busca mitigar el problema de que la atención de la gestión pública actualmente se enfoca únicamente a atender el transporte público colectivo, distribuyendo las facultades de cada uno de los niveles de gobierno en aquello que, de acuerdo con sus capacidades están en posibilidad de atender y sin dejar modalidades de la pirámide de la jerarquía vial sin atención, tal y como lo muestra la ilustración.

Ilustración 16 Distribución de atribuciones propuesta

	Planeación	Diseño de proyectos	Financiamiento	Construcción	Operación y admnistración	Mantenimiento	Monitoreo y evaluación
Peatones	Municipios	Municipios	Municipios Estado	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
Ciclistas	Municipios	Municipios Metropolitano	Municipios Estado Metropolitano	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
Transporte público	Estado Municipios Metropolitano	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado Municipios
Transporte especial	Estado Municipios Metropolitano	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado Municipios
Transporte de carga	Estado Municipios Metropolitano	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado	Estado Municipios
Autos y motocicletas	Municipios Estado Metropolitano	Municipios Metropolitano	Municipios Estado Metropolitano	Municipios	Estado	Municipios	Estado Municipios

Fuente. Elaboración propia

En el modelo de distribución de atribuciones propuesta, se incluye el nivel metropolitano para aquellas modalidades y momentos en los que es necesaria la activación de los mecanismos de coordinación. La coordinación metropolitana se prevé durante los momentos de planeación,

[18] Se refiere al Convenio de Coordinación para la Prestación del Servicio Público de Vialidad y Tránsito que celebran por una parte el Gobierno del Estado de Chihuahua y por la otra el Municipio de Chihuahua al inicio de cada administración municipal.

diseño de proyectos y financiamiento. Las acciones de las líneas de trabajo normativa y de gobernanza habilitan la activación de estos mecanismos.

LÍNEA DE TRABAJO DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

En la presente línea de trabajo se propone el diseño de un mecanismo de gobernanza para el nuevo PSAMUS que permita con base en las capacidades instaladas y las atribuciones legales la gestión de la accesibilidad en la Zona Metropolitana de Chihuahua y el acompañamiento a la implementación de los programas y líneas de acción derivados del PMUS. Se tomaron en cuenta para el diseño del mecanismo, los resultados del análisis del marco institucional y legal, y de la información derivada del diagnóstico de capacidades institucionales realizadas en la fase de diagnóstico. El mecanismo de gobernanza incluye los arreglos institucionales para el monitoreo y la evaluación del PMUS como instrumento de planificación y gestión. El diseño del mecanismo de gobernanza considera, además, el carácter metropolitano, proponiendo mecanismos de coordinación eficiente.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LÍNEA DE TRABAJO DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

Como se mostró en la línea de trabajo institucional, y en los hallazgos de la evaluación del PSMUS2009, una de las causas por las cuales no se lograron los objetivos del plan fue que no se habilitaron los mecanismos de gobernanza y coordinación entre gobierno del Estado y Municipio que permitieran por un lado ejecutar las acciones propuestas y por el otro, monitorear el avance en la implementación del PSMUS.

Por otro lado, la existencia de un marco regulatorio que carece de una visión integrada de la movilidad que asigna facultades y competencias diferenciadas haca los Municipios, genera una diversidad de mecanismos multisectoriales de coordinación y concertación[19] sin que estos a su vez se coordinen para la toma de decisiones y la cesión de atribuciones en materia de servicios de tránsito desde el Municipio al Estado han generado una brecha entre aquello que está normado y lo que sucede en la realidad. Así, el modelo de gobernanza actual únicamente atiende desde la Dirección de Transporte y la Operadora ViveBús a una de las modalidades previstas en la Ley (Transporte Colectivo). Mientras que la Dirección de Tránsito y Vialidad de la SSP atienden a los automóviles y motocicletas; sin que las demás modalidades de la jerarquía de la movilidad estén siendo atendidos por alguna instancia de gobierno.

Además de los mecanismos que emanan de la Ley de Transporte y la de Tránsito y Vialidad existen los derivados de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y el Código Municipal, a saber, el Consejo de Planeación del Desarrollo Urbano y el Consejo de Urbanización Municipal. Estos consejos, aunque operando, a la fecha dan cumplimiento solo a algunas de sus atribuciones, mientras que tienen potencial para fungir como parte de un sistema metropolitano de coordinación. El CPUM hoy desempeña funciones similares

[19] Comité SIT, Comité Técnico del Fideicomiso para la Movilidad, Consejo Consultivo de Transporte, Consejo de Vialidad y Tránsito.

a las de la Comisión Ejecutiva del Instituto Municipal de Planeación[20], sin embargo, sus atribuciones legales[21] son las de un consejo consultivo auxiliar en la planeación de la ciudad. Por otro lado, existen mecanismos como la Mesa Técnica de Movilidad, que sin tener un fundamento normativo funciona como una instancia técnica de coordinación y concertación para la toma de decisiones para la gestión y diseño de proyectos de ingeniería vial.

En materia de participación ciudadana, en el Estado se cuenta con la Ley de Participación Ciudadana del año 2018, la cual habilita mecanismos para detonar este tipo de procesos. Se cuenta además en el Municipio de Chihuahua con experiencia probada en su implementación. Específicamente se han implementado el mecanismo de consulta pública y se tiene una tradición de utilización del presupuesto participativo que en el año 2021 alcanzó el 6%, y es prioridad de la administración actual aumentar este porcentaje[22].

Ilustración 17 Mecanismos de participación ciudadana propuestos para su utilización en el modelo de gobernanza



Fuente. Elaboración propia

Para el éxito de un modelo de gobernanza participativo, es preciso reconocer iniciativas multisectoriales que coadyuven en los ejercicios de rendición de cuentas. En ese sentido en

[20] La Comisión Ejecutiva del IMPLAN, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento del Instituto está integrada por las personas titulares de la Presidencia Municipal, la presidencia del CPUM, la Presidencia del Consejo de Desarrollo Económico Municipal, la Regiduría que ostente la Presidencia de la Comisión de Desarrollo Urbano, la Dirección de Desarrollo Urbano y ecología, una persona representante del sector privado, social o técnico-académico. Tiene entre otras las atribuciones de participar en la formulación de planes y programas; estudiar, opinar y proponer al Municipio lo que estime conveniente sobre pavimentación, apertura, clausura, nivelación, alineación, ensanchamiento, rectificación, alumbrado y embellecimiento d las vías públicas, parques y jardines; revisar, supervisar y vigilar en desempeño del equipo técnico; revisar el presupuesto anual de egresos del Instituto; supervisar que las contrataciones se hagan de acuerdo a las leyes en la materia.

[21] En el Código Municipal y la LAHOTDU se le equipara al Consejo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a partir de las reformas del año 2021.

[22] Información obtenida a partir de la entrevista realizada a la titular de la Dirección de Desarrollo Humano y Educación

Chihuahua existen dos instrumentos que emanan por un lado de la sociedad civil y por el otro del sector privado, que son Monitor Karewa[23] y la Plataforma de Inteligencia Competitiva del Sector Privado (PICSP)[24] respectivamente. Ambos, se tratan de plataformas para el monitoreo de indicadores de la administración pública municipal y estatal para mitigar la corrupción y generar inteligencia para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas.

[23] https://www.monitorkarewa.org/
[24] https://picchihuahua.org/

DESCRIPCIÓN GENERAL

Este mecanismo de gobernanza para el PSAMUS permite, con base en las capacidades instaladas y las atribuciones legales vigentes, la gestión de la accesibilidad en la Zona Metropolitana de Chihuahua y el acompañamiento a la implementación de los programas y líneas de acción derivados del programa. Su fundamento se encuentra en la reforma constitucional 2020 en materia de movilidad, la nueva LGMSV, así como en el marco legal del Estado de Chihuahua.

- MITIGA EL ÉNFASIS EN LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO
- ATIENDE LA DESRREGULACIÓN DEL AUTOMÓVIL
- MEJORA LA ATENCIÓN A LA ACCESIBILIDAD
- AUMENTA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- FOMENTA EL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

COMUNICACIÓN	COOPERACIÓN	COORDINACIÓN	INTEGRACIÓN
Hoy a Agosto 2022	Agosto a diciembre 2022	Todo 2023	2024
Intercambio de información	Evitar conflictos	Acciones y decisiones coordinadas	Única política y acción integradas

PLAZOS

ACTUAL

Comunicación entre instancias municipales para la revisión y homologación de las atribuciones e instancias de implementación conforme a lo establecido en las líneas de trabajo normativo e institucional.

Comunicación con el gobierno del Estado de Chihuahua en relación con el nuevo marco normativo vigente y la necesidad de contar con un sistema estatal de movilidad.

INMEDIATO

Preparación de la instalación del mecanismo de gobernanza a partir de:

Consolidación de la Mesa Técnica de Movilidad como una instancia de cooperación.

Consolidación del IMPLAN Chihuahua como una instancia consultiva para los Municipios de la ZMCUU.

Preparación de las solicitudes, convocatoria y procesos de los instrumentos de participación ciudadana (consulta, planeación y presupuestos participativos).

Concertación de parámetros para las interacciones con el Gobierno del Estado tanto en el modelo metropolitano de gobernanza como en el sistema estatal de movilidad.

CORTO

Instalación del Comisión de Ordenamiento Metropolitano “COM”.

Instalación del Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano “CCDM”.

Instalación del Mecanismo de Carácter Técnico MCT.

Instalación del IMPLAN Chihuahua como instancia provisional para la planeación de la ZMCUU.

Realización de convenios de coordinación con COPLADE-COPLADEMUN, y para la evaluación y monitoreo con PIC SP y Monitor Karewa.

Realización de Consulta Popular del anteproyecto del PSAMUS 2022.

Integración del equipo de trabajo de Planeación Participativa.

Publicación de las bases del Presupuesto Participativo.

MEDIANO

Consolidación de los trabajos de cada instancia del modelo de gobernanza metropolitano.

Integración y participación de los Municipios de la ZMCUU en el sistema estatal de movilidad.

De acuerdo con Rudiger Ahrend, Soo Jin Kim, Alexander C. Lambcke y Abel Schumann; existen entre los países miembros de la OCDE fundamentalmente cuatro tipos de órganos de gobernanza metropolitana desde el punto de vista institucional, estos van desde los más flexibles, hasta los más estrictos iniciando con aquellos que utilizan acuerdos informales o blandos de coordinación, es decir que surgen de la colaboración voluntaria entre los Municipios sin que de estos derive ningún tipo de poder formal.

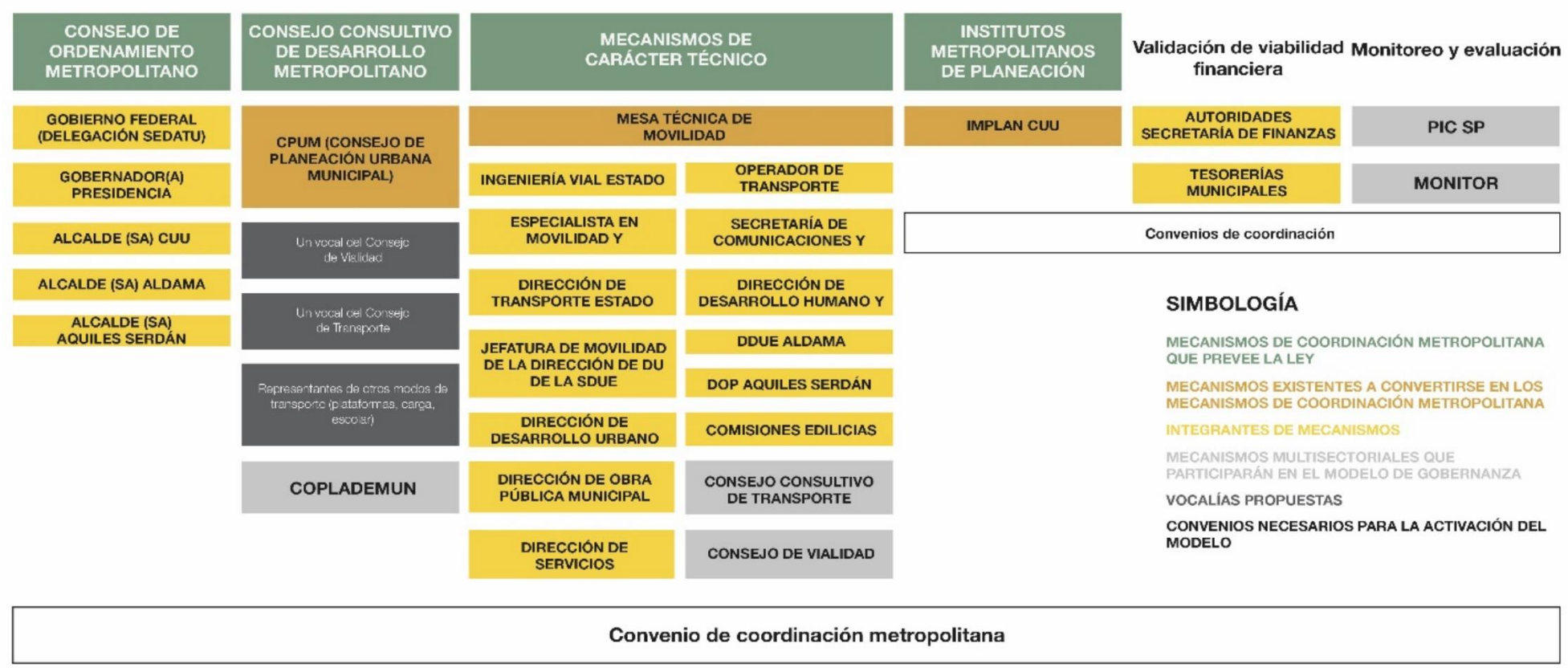
Existen también áreas que han establecido autoridades intermunicipales que se dedican a proveer de manera conjunta de servicios públicos. Luego están aquellos que han creado autoridades supramunicipales, las cuales pueden ser introducidas como una capa nueva de gobierno por encima de los Municipios) esta inviable de acuerdo con nuestra constitución general. Finalmente está el caso de algunas ciudades que han actualizado su estatus a uno de "ciudad metropolitana". El nivel de coordinación metropolitana depende en buena medida del tamaño de una ciudad, es decir, a mayor tamaño, mayores necesidades de establecer mecanismos estrictos de coordinación.

Además de los tipos de gobernanza metropolitana desde una visión institucional, también es posible clasificar la coordinación por competencia. En ese sentido, el mismo estudio muestra que de las 275 áreas metropolitanas de la OCDE, el desarrollo económico regional es el tema sobre el que trabaja más del 80% de las autoridades metropolitanas, en segundo lugar, es el transporte, sobre el que tienen competencias el 70% de las autoridades metropolitanas Finalmente la planificación espacial coordina al 60% de las metrópolis.

Propuesta de Mecanismo de Gobernanza del PSAMUS.

Uno de los resultados de este documento es la propuesta de un mecanismo de gobernanza para el PSAMUS, el cual debe integrar de manera armónica y sistémica tanto los hallazgos de las fases de evaluación y diagnóstico, como las condiciones materiales, jurídicas, administrativas y de capacidades detectadas durante el transcurso de los trabajos del equipo consultor. En ese sentido, les presentamos en este apartado una propuesta que pretende integrar de forma clara y visible a las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones y a los actores multisectoriales en la toma de decisiones conforme se establece en los distintos instrumentos jurídicos, en los mecanismos de concertación y participación del modelo de gobernanza. Además, el modelo propone de manera clara tanto las acciones necesarias para que cada instancia de este se active, así como las decisiones, procesos y atribuciones ejercidas en su funcionamiento.

Ilustración 18 Modelo de integración metropolitana para la movilidad y la accesibilidad



Fuente. Elaboración propia

El modelo tiene como órgano principal para la toma de decisiones para la movilidad y accesibilidad a la **Comisión de Ordenamiento Metropolitano "COM".** Como es sabido y se ha expuesto en documentos anteriores, esta comisión nace de las provisiones de la LGAHOTDU como un mecanismo de coordinación y concertación para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, sin embargo, en un esfuerzo por la economía administrativa y procedimental, y con la finalidad de no duplicar estructuras, la LGMSV, ha ordenado que sea esta la instancia máxima de coordinación y concertación en materia de movilidad, seguridad vial, y por tanto también de accesibilidad. Entre sus atribuciones principales está la aprobación, publicación y registro del PSAMUS, la definición de una agenda de movilidad y accesibilidad de la ZMCUU y la definición de prioridades a atender en materia de movilidad en la ciudad.

Es importante señalar que la COM es una instancia de toma de decisiones coordinadas entre titulares de los ejecutivos municipales que conforman la ZMCUU, así como de la del Gobierno del Estado, quienes pueden ser sustituidos por representantes designados previamente (SDUE, DOUES, DOP, DDUE), pero cuya naturaleza es por tanto de máxima toma de decisión concertada, y de valoración política. Esta consideración anterior, es decir, que la COM es el espacio para concertar y aprobar las decisiones del modelo de manera definitiva pasándolas por un filtro de carácter ejecutivo y político, es relevante, ya que el resto de los componentes del modelo cumplen con otras funciones que en su división buscan garantizar el éxito del modelo y política de movilidad en la ZMCUU.

Dicho esto, un segundo componente que atiende esta lógica sistémica del modelo de gobernanza es el **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano "CCDM"** que funge como el mecanismo participativo, dialógico y colaborativo del modelo de gobernanza propuesto. Entre sus principales funciones está la de incluir a los sectores sociales en los procesos de toma de decisión, concretamente en los mecanismos de participación ciudadana que el presente modelo de gobernanza y el PSAMUS 2022 incluyan, así como la de promover y garantizar que los procesos de consulta pública, tales como las consultas, la planeación participativa, o los presupuestos participativos orientados a la movilidad, sucedan conforme con el marco legal vigente. Además, por su integración y atribuciones, debe procurar y garantizar la consulta interinstitucional para la construcción de una agenda metropolitana. Para ello, se propone que sea el CPUM la entidad que se convierta en el CCDM integrando miembros de los Municipios metropolitanos; debiendo servirse también de la colaboración a pactar con COPLADEMUN en los Municipios de la ZMCUU. Una vez asumidas las funciones del CCDM por el CPUM, se deberá consolidar a la Comisión ejecutiva del IIMPLAN para asumir las funciones directivas y administrativas del Instituto.

Los hallazgos, productos y resultado del trabajo del CCDM son insumos, muchas veces indispensables y vinculantes desde el punto de vista legal, para la toma de decisiones que deberá llevarse a cabo por la COM. Sin embargo, el CCDM es a su vez también nutrido por los hallazgos, propuestas, e insumos originados en dos instancias:

La primera, el **Mecanismo de Carácter Técnico MCT,** el cual, si bien no tiene una atribución o función específica en la LGAHOTDU o en su homóloga local, si es contemplado como una figura integrante del modelo de gobernanza metropolitano, y que, en el caso de Chihuahua ZMCUU, tiene su mejor ejemplo en la Mesa Técnica de Movilidad, la cual, deberá instalarse bajo la figura del MCT en el convenio metropolitano de colaboración.

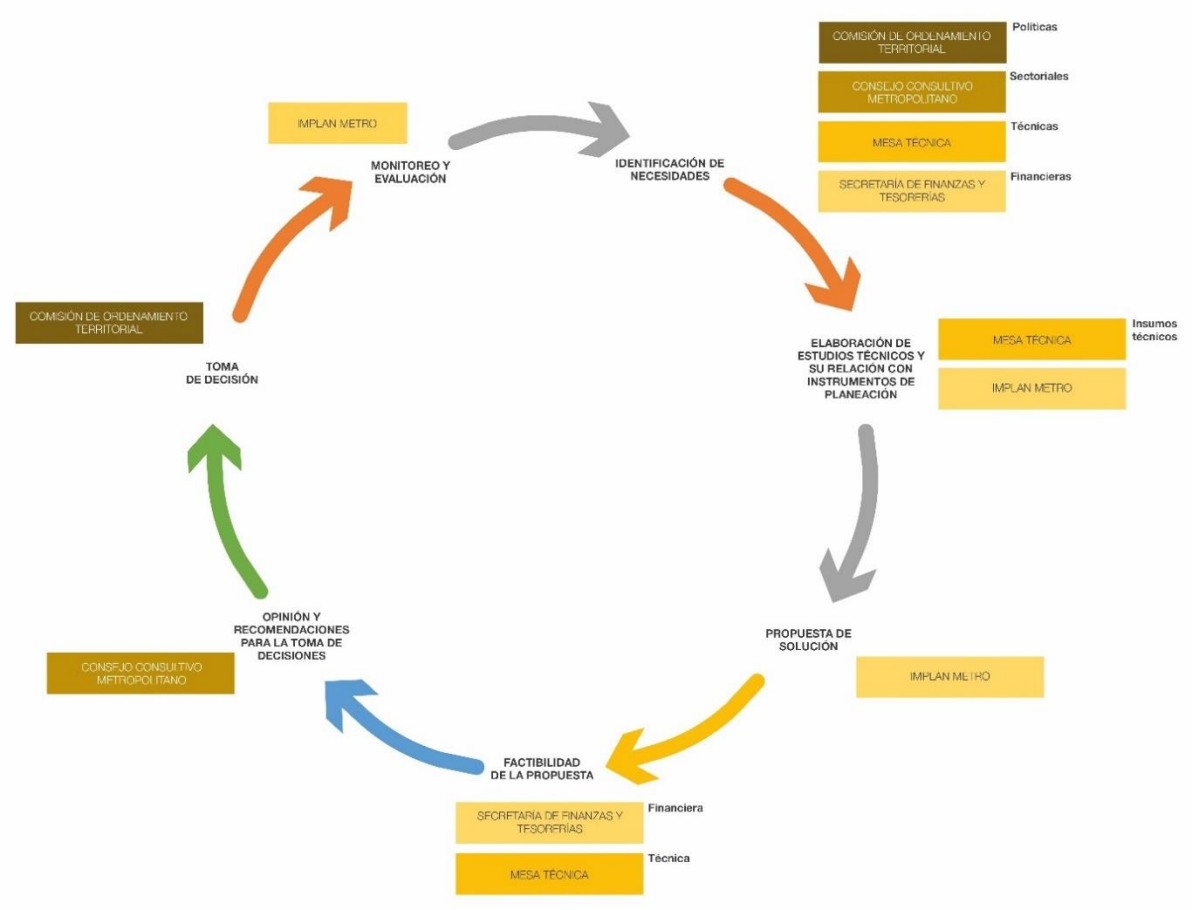
La función específica del MCT, además de la elaboración de estudios técnicos que vinculen la planeación con la operatividad, es la de vincular de manera efectiva la visión estratégica del PSAMUS, y de las decisiones y acuerdos alcanzados por la COM, a la visión y acción operativa, a la vez de que nutra de insumos a las instancias de planeación y consulta para garantizar que sus propuestas y soluciones se adecúen a lo que efectivamente está sucediendo en la ZMCUU en materia de movilidad.

Para ello, el MCT debe poder vincularse efectivamente con el Consejo de Vialidad y con el Consejo Consultivo de Transporte, que son las instancias técnicas del Gobierno del Estado que completan desde la perspectiva técnica el estudio y vinculación de la movilidad y la accesibilidad con la visión estratégica para la ZMCUU. En tal virtud, su incorporación y/o vinculación con los trabajos y decisiones adoptadas en el MCT es indispensable para abordar desde el MCT los impactos operativos del modelo de transporte o de las tarifas del transporte público existentes.

La segunda instancia es el Instituto Metropolitano de Planeación IMPLAN, en un primer momento integrado exclusivamente por el IMPLAN CUU mediante el convenio de coordinación metropolitano, pero que posteriormente requerirá de su propio proceso de creación para formalizarse como un instituto de carácter metropolitano conforme a la ley de asentamientos humanos local. Las funciones y atribuciones específicas del IMPLAN se encuentran establecidas en la propia legislación general y local, pero para efectos de este plan destacan sus atribuciones para formular las propuestas de planeación, para organizar, desarrollar y promover actividades de investigación, elaborar los estudios técnicos y fungir como órgano de consulta en materia de desarrollo urbano, movilidad y accesibilidad. Además, la de dar su opinión técnica sobre planes, programas y proyectos y opinar sobre los planes, programas y proyectos de acciones, obras y servicios en las materias de interés para el ordenamiento territorial, tales como la movilidad y la accesibilidad. Es decir, es un órgano de carácter técnico- consultivo para la planeación mediante el cual se busca su optimización y la concertación y coordinación de acciones para la planeación en la administración metropolitana.

A su vez, el IMPLAN como instancia se servirá de dos convenios de coordinación, el primero para la validación y viabilidad y factibilidad financiera de los planes, programas y propuestas en materia de movilidad y accesibilidad, ello con las tesorerías municipales y las autoridades de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, como un mecanismo previo que garantice la viabilidad de los proyectos; y, el segundo para el monitoreo y evaluación con “PIC SIP”, y con “Monitor Karewa”, quienes coadyuvarán al IMPLAN en dichas funciones y completan el carácter participativo del modelo de gobernanza. La siguiente ilustración muestra la intervención de cada uno de los mecanismos del modelo de gobernanza metropolitana en el ciclo de las políticas de movilidad y accesibilidad.

Ilustración 19 Ciclo de las políticas de movilidad y accesibilidad en el modelo de coordinación metropolitana



Fuente. Elaboración propia

Como es posible observar, el modelo de gobernanza de la movilidad y la accesibilidad propuesto para la movilidad y la accesibilidad tiene un enfoque metropolitano y se propone desde una lógica sistémica e integral. El modelo por sí mismo debe habilitar mejoras sustanciales en la implementación del PSAMUS, sin embargo, para su mejor funcionamiento es indispensable el establecimiento de una instancia de carácter estatal de coordinación y concertación que permitiría a los Municipios de la ZMCUU incidir de manera institucional y directa en la toma de decisiones, incluso en el destino de recursos públicos, en materia de vialidad, transporte y tarifas. Esta instancia, conforme a la LGMSV es el Sistema Estatal de Movilidad “SEM” y se explica en el apartado siguiente del presente documento.

IMPLICACIONES LOCALES DE LA LEY GENERAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL

Bajo el nuevo andamiaje jurídico general en materia de movilidad y seguridad vial los gobiernos estatales adquieren un papel preponderante en la coordinación entre las autoridades federales, municipales y metropolitanas. Esta nueva condición dada a los gobiernos locales implica que los recursos públicos de carácter estatal se deberán asignar, gestionar e incluso administrar en coordinación con los Municipios.

Esto es particularmente relevante en el caso de Chihuahua ya que el PSAMUS sigue siendo un documento de escala municipal y/o metropolitano en su próxima actualización, por lo que las facultades y atribuciones depositadas en el Estado de Chihuahua no pueden regularse, ni desde la gobernanza ni desde las disposiciones taxativas o autoritativas del programa.

En cambio, la nueva Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, que se sobrepone a las disposiciones locales que le contradigan, si establece que los Municipios podrán participar en los sistemas de movilidad de las entidades federativas, en los términos que establece la propia LGMSV, con la finalidad de garantizar que las vías proporcionen un nivel de servicio adecuado para todas las personas, considerando su interseccionalidad, y la modalidad de transporte que utilicen.

Es decir, **el Sistema Estatal de Movilidad es la instancia de coordinación y concertación entre Municipios y Estado para la definición de la política pública local en materia de movilidad e incluso para la habilitación y destino de los recursos con base en las necesidades expresadas y acuerdos alcanzados**[25].

En ese sentido, las facultades exclusivas del Estado en materia de transporte y vialidad, que se ejercen en autonomía soberana encuentran un espacio para la concertación y coordinación en dicha toma de decisiones, que si bien, es soberana, ahora un mecanismo de gobernanza que supera los alcances del PSAMUS habilita la participación de los actores multinivel,

---

[25] **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**. Dictamen de Ley para declaratoria de publicidad aprobado en lo general por el Congreso de la Unión el 24 de marzo 2022. Gaceta Parlamentaria Año XXV Número 5988- VII:
Artículo 8. *Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial.*
El Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial será el mecanismo de coordinación entre las autoridades competentes en materia de movilidad y seguridad vial, de los tres órdenes de gobierno, así como con los sectores de la sociedad en la materia, a fin de cumplir el objeto, los objetivos y principios de esta Ley, la política, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional y los instrumentos de planeación específicos.
Artículo 68*. De las Entidades Federativas. Corresponde a las entidades federativas:*
...
VI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, otras entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para la implementación de acciones específicas, obras e inversiones en la materia;
VII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad y la seguridad vial, con prioridad en el uso del transporte público y los modos no motorizados;
VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte;
...
X. Impulsar la consolidación de los sistemas de movilidad en los centros de población;
Artículo 69*. De los Municipios. Corresponde a los Municipios las siguientes atribuciones:*
...
Vil. Facilitar y participar en los sistemas de movilidad de las entidades federativas, en Jos términos que establece esta Ley, garantizando que las vías proporcionen un nivel de servicio adecuado para todas las personas, considerando su interseccionalidad, sin importar el modo de transporte que utilicen; en los términos del artículo 8 de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.
...

concretamente la participación de los Municipios de la ZMCUU, en las determinaciones para el transporte y la infraestructura vial siguiendo los parámetros siguientes:

1. El derecho a la movilidad y la seguridad vial conforme a los parámetros constitucionales.
2. Los parámetros constitucionales en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
3. La reglamentación de dicho derecho a través de la norma de aplicación general y obligatoria para todas las autoridades nacionales, sus principios, objetivos específicos, jerarquías y disposiciones normativas, la LGMSV.
4. Las disposiciones contenidas en la LGAHOTDU.
5. Las disposiciones locales, en materia de movilidad, transporte, vialidad e infraestructura, así como en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en tanto no contradigan ni las disposiciones de la CPEUM ni de las leyes generales.
6. Las disposiciones que se contengan en los convenios de coordinación entre Municipios y gobiernos estatales y/o federal, en tanto estén alineadas con los puntos anteriores.
7. Las disposiciones contenidas en los convenios de colaboración metropolitana, en tanto estén alineadas con los puntos anteriores.

Esto tiene como principal implicación, en tanto se publican las disposiciones transitorias de la LGMSV que ordenarán la armonización y homologación de la legislación local en Chihuahua, que el modelo de gobernanza del PSAMUS propuesto tiene un alcance acotado a:

1. La distribución de obligaciones y de cargas entre Municipios de la ZMCUU.
2. La implementación de un modelo que garantice la coordinación y concertación entre Municipios con la autoridad estatal en materia de movilidad y accesibilidad.
3. La imposibilidad de incidir en la toma de decisiones en materias exclusivamente estatales en tanto no se dé la instalación y funcionamiento del Sistema Estatal de Movilidad.
4. La necesidad de contar con un Ejecutivo Estatal que se asuma como titular de la rectoría política para la movilidad, accesibilidad y seguridad vial para el fortalecimiento institucional y político del PSAMUS como un instrumento habilitador de dicha política.
5. La imposibilidad de imponer cargas, mandatos u obligaciones a las autoridades no municipales ajenas a la ZMCUU fuera del Sistema Estatal de Movilidad.

Esto último es importante, ya que actualmente en Chihuahua, los mecanismos de coordinación para la movilidad entre el nivel estatal y municipal derivados de un proceso de planeación con una visión integrada, se han limitado a centrarse en un proyecto de transporte, integrando para tal efecto al Organismo Operador ViveBús y dejando al Municipio de Chihuahua como desarrollador de infraestructura menor, así como a cargo del mantenimiento de infraestructura para la movilidad, quedando fuera de los procesos de toma de decisión con respecto al financiamiento y la planeación de la movilidad.

Ahora bien, la accesibilidad y la movilidad, como los ejes de contenido del PSAMUS 2022, cuentan con este nuevo marco normativo general que habilita a los Municipios a participar en la toma de decisiones de los programas y recursos estatales en la materia a través de los mecanismos de concertación y coordinación antes mencionados, los cuales encajan con la propuesta del modelo de gobernanza de esta consultoría. Que si bien, estos mecanismos de

concertación de carácter estatal representan el escenario ideal, no son indispensables para la implementación del. Modelo de gobernanza aquí propuesto.

Dicho lo anterior, es importante señalar que es conveniente para todos los actores el cumplimiento de lo que establece la LGMSV en términos de los mecanismos de coordinación y concertación, para lo cual se han detectado una serie de incentivos para la colaboración de los Municipios metropolitanos:

1. Evitar consecuencias negativas indirectas
2. Los beneficios exceden los costos de la coordinación
3. Fortalecer la legitimidad de la toma de decisiones en materia de movilidad [26]

Metodologías para la participación ciudadana.

Para la gobernanza participativa del PSAMUS 2022 se han habilitado espacios específicos y permanentes para la sociedad civil en el modelo de gobernanza. Concretamente a través del Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano "CCDM" que integra hasta a 10 personas de diversos sectores sociales, académicos y de las organizaciones de la sociedad civil, el cual a su vez se articula con los COPLADEMUN que son también instancias de participación directa de la sociedad civil. Además, el modelo de gobernanza, en su instancia del instituto metropolitano de planeación contempla la elaboración de dos convenios específicos para el monitoreo y evaluación constante de los planes de movilidad con instancias de la sociedad civil organizada.

Adicionalmente, el modelo de gobernanza contempla el inicio de las discusiones públicas para la aprobación y publicación del PSAMUS 2022 con una consulta pública, así como la primera implementación del mecanismo de planeación participativa en el Estado, para la integración no sólo de los comentarios, opiniones, observaciones y recomendaciones de la sociedad en general del anteproyecto del PSAMUS 2022, sino para involucrarles en las adecuaciones necesarias de dicho anteproyecto a partir del insumo de la consulta.

Además, de forma anual, a través del equipo integrado para la planeación participativa y de la orientación y mejora del mecanismo del presupuesto participativo, las personas en la ZMCUU podrán adecuar el propio instrumento y decidir sobre un % de los recursos públicos que se destinen bajo los lineamientos del propio PSAMUS 2022. Lo cual sin duda implica un hito en la gobernanza de la movilidad a nivel nacional.

Para ello, como adelantamos, se propone el uso de los siguientes mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua:

[26] Rayle, L y Zagras, C. (2013) The emergence of inter-municipal collaboration: Evidence form metropolitan planning in Portugal. European Planning Studies, 21(6), 867-89

- La consulta pública es el mecanismo para que quienes habitan el territorio estatal manifiesten opiniones y hagan propuestas para la resolver sus problemas. Su resultado es siempre indicativo, pero no vinculante. Por lo que puede ser parte de un primer momento y diálogo entre las autoridades y la ciudadanía de cara a la actualización del PSAMUS 2022.
    - Esta inicia de oficio y será realizada y computada de forma metropolitana, con la participación de los Municipios de la ZMCUU conforme al acuerdo de coordinación metropolitana, que habilitará este formato específico y fijará a las autoridades responsables conforme a sus reglamentos específicos.
    - Entre la publicación del inicio del proceso de consulta y su realización los Municipios deberán difundir en sus medios oficiales y en sus sitios web el contenido del PSAMUS 2022, idealmente en un lenguaje claro y sencillo y habilitando un módulo para recibir comentarios y observaciones específicos sobre el instrumento.
    - La consulta servirá como base, a través de la construcción de la pregunta a consultar, para determinar el grado de aceptación y socialización del PSAMUS 2022 de cara a su proceso de ajuste, y será un insumo relevante para el proceso de planeación participativa.
    - En un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la fecha de realización de la consulta ciudadana, las autoridades de los Municipios de la ZMCUU emitirán un informe sobre el resultado de la consulta ciudadana, que deberá contener:
        - El número de habitantes de la circunscripción de la consulta.
        - El número de participantes efectivos.
        - El resumen de las opiniones expresadas en cada sentido del tema.
        - La demás información que sirva a los habitantes para conocer y valorar el resultado de la consulta.

- La planeación participativa es el instrumento mediante el cual las personas en una demarcación específica participan en la elaboración, actualización, vigilancia y evaluación de los instrumentos que en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática se refiere la Ley de Planeación del Estado. Los ayuntamientos que conformas la ZMCUU están facultados por la LPCC para reglamentar el uso de este mecanismo en el marco del PSAMUS 2022.
    - Para la integración del equipo de trabajo que llevará a cabo este mecanismo, los Municipios de la ZMCUU deberán realizar una convocatoria pública abierta para que las personas que habitan la ZMCUU, particularmente las personas expertas en materia de movilidad y accesibilidad, así como representantes de organizaciones civiles, academia y grupos vulnerables puedan integrarse a dicho equipo.
    - La convocatoria deberá garantizar la pluralidad, transparencia, imparcialidad y respeto al principio de igualdad y no discriminación en el proceso de selección de integrantes.

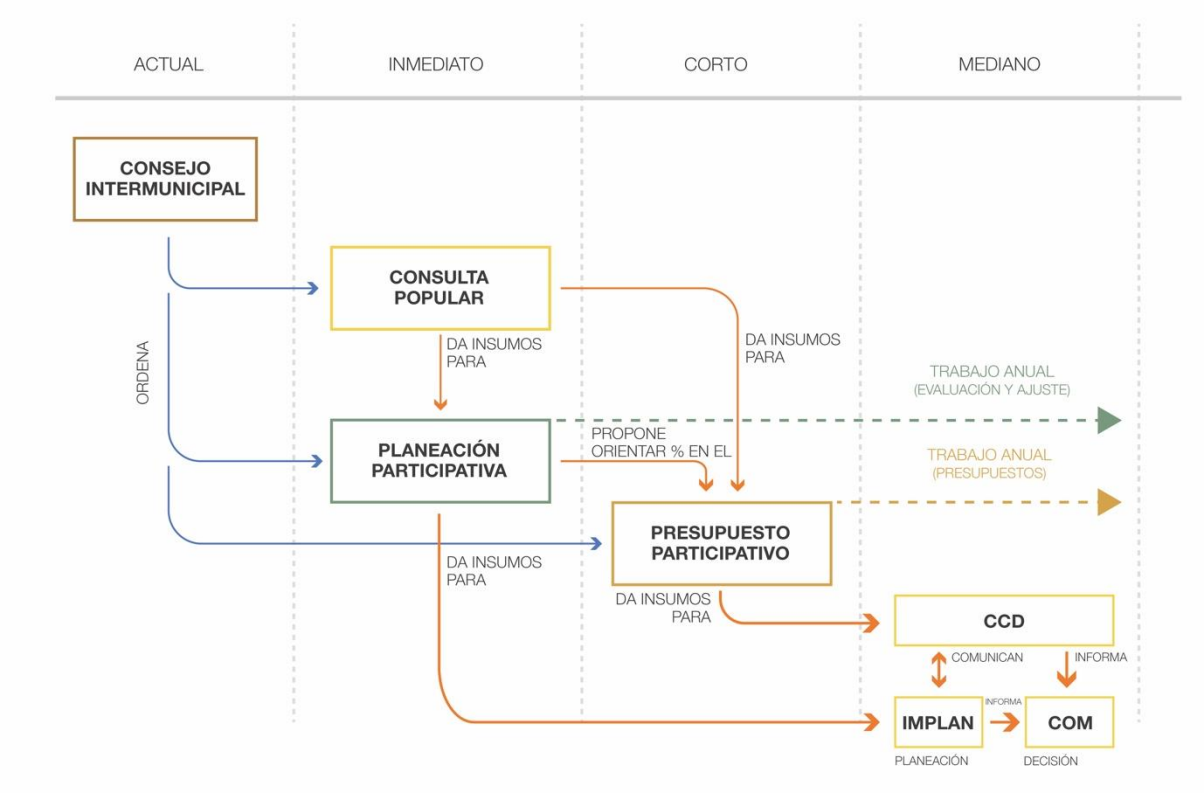
- Los resultados de la Consulta Pública realizada con el anteproyecto de PSAMUS 2022 servirá como base para que el equipo de planeación participativa, bajo el liderazgo del IMPLAN, revisen el documento y realicen las recomendaciones de ajustes que se estimen necesarias.
- La participación de las personas en el proceso de toma de decisiones del mecanismo será bajo los principios de máxima publicidad y transparencia, y para su eventual aprobación se seguirán las rutas de trabajo e institucionalidad establecida en el modelo de gobernanza.

- El presupuesto participativo es un mecanismo para que quienes habitan cada Municipio deciden sobre el destino de un porcentaje del presupuesto de egresos municipal de cada año. Decidirán sobre un monto equivalente al cinco por ciento de los ingresos de libre disposición del Municipio y esta medida se debe contemplar en el presupuesto de egresos. Es menester señalar que este mecanismo se encuentra ya activo y en uso en el Municipio de Chihuahua, por lo que en el caso de dicho Municipio deberá contemplar los lineamientos de obra pública para la movilidad en sus bases, convocatorias y criterios de selección de proyectos. Lo anterior en virtud de que el mecanismo se puede usar para determinar el destino del dinero en obras y servicios públicos, infraestructura rural y urbana, recuperación de espacios públicos y medio ambiente. Por lo que su vinculación potencial con el PSAMUS 2022 es claro, pero debe alinearse con los parámetros que establezca el PSAMUS 2022 para dichas obras.

- Para este proceso, en coordinación metropolitana, cada Municipio de la ZMCUU deberá emitir una convocatoria pública dirigida a la población en general para participar en:
  - Una convocatoria pública abierta para la presentación de proyectos de infraestructura para la movilidad y la accesibilidad que sean sometidos a la consulta vinculante bajo la figura de presupuesto participativo, estableciendo para ello las bases y requisitos de aprobación.
  - Una audiencia pública mediante la cual se darán a conocer los siguientes aspectos del presupuesto participativo:
    - La metodología por utilizar para realizar la consulta.
    - La duración del proceso.
    - Los proyectos que se someterán a consideración.
    - El alcance presupuestal para la elección de proyectos.
    - El monto de los recursos públicos que se destinarán a la ejecución de cada proyecto.
- Se llevará a cabo una jornada de votación de los proyectos, computo, validación y publicación de resultados.
- En el año en curso, se deberá llevar a cabo la ejecución de los proyectos del presupuesto participativo aprobados.
- Por último, deberá llevarse a cabo la presentación del informe de resultados por parte de cada Ayuntamiento de la ZMCUU bajo un formato que denote la coordinación metropolitana.

En el gráfico siguiente es posible apreciar los momentos de aplicación y flujos de trabajo e información a partir del uso de los mecanismos de participación en los distintos momentos planteados para el modelo de gobernanza.

Ilustración 20 Utilización de los mecanismos de participación ciudadana en los distintos momentos del modelo de gobernanza



Fuente. Elaboración propia

LÍNEA DE TRABAJO DE FINANCIAMIENTO

La línea de trabajo reconoce, como se concluyó de la evaluación y el diagnóstico que no es posible instalar un modelo de gobernanza que garantice la implementación de acciones derivadas de los instrumentos de planeación, sin que existan los recursos financieros para llevarlas a cabo. En ese sentido en esta línea se plantean recomendaciones generales sobre los rubros identificados en el presupuesto municipal, a Ley de Hacienda y el último informe de la cuenta pública que puedan servir como fuentes de financiamiento para los proyectos que deriven de un nuevo PSMUS, sin que estos atiendan a un programa o cartera de proyectos específica. Asimismo, se identifican fuentes de financiamiento reconocidas en la legislación vigente que no están siendo recaudadas a nivel estatal y municipal.

En alineación con los cinco pasos clave para lograr reformas eficaces de gobernanza metropolitana presentados antes en este documento; se propone que el mecanismo de financiamiento cumpla con la motivación mediante la identificación de proyectos de movilidad metropolitana al tiempo que establece incentivos y compensaciones para el cumplimiento de los compromisos que se establezcan entre los Municipios y el Gobierno del Estado.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LÍNEA DE TRABAJAO DE FINANCIAMIENTO

Para el diagnóstico de la situación actual sobre el financiamiento se inició con un análisis de los ingresos y egresos estatal y municipales con la finalidad de identificar las principales fuentes de ingresos, aquellas vinculadas con la movilidad y la accesibilidad y la distribución del gasto público. La información presentada para los municipios de la ZMCUU y el Estado presenta un formato heterogéneo debido al nivel de desagregación de la información obtenida por la empresa consultora para su desarrollo.

Tabla 3 Análisis de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio 2022

TOTAL INGRESOS	**$ 81,352,617,019.00**
IMPUESTOS	**$ 8,408,2301**
1.2 Impuestos sobre Adquisición de Vehículos Automotores y Bienes Muebles Usados	$ 282,337,710.00
1.6 Impuestos ecológicos	$ 0.00
Contribuciones de mejoras	$ 0.00
DERECHOS	**$ 7,749,148,024.00**
4.1 Derechos por el Uso, Goce, Aprovechamiento o Explotación de Bienes de Dominio Público	$ 3,573,174,911.00
4.1.1. Uso de Carreteras de Cuota Concesionada por la Federación	$ 2,102,697,148.00
4.1.2 Uso de Carreteras de Cuota Estatal	$ 1,470,477,763.00
4.3.11 De la SSP	$ 2,691,273,805.00

4.3.11.1 De la Dirección de la División de Policía Vial	$ 2,609,584,313.00
4.3.11.1.1 Derecho vehicular	$ 2,325,649,121.00
4.3.11.1.2 Licencias de Conducir	$ 282,847,095.00
4.3.11.1.3 Varios	$ 1,088,097.00
6. Aprovechamientos	$ 2,409,005,856.00
6.1.1 Multas no fiscales	$ 250,000,000.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua 2022

Del análisis de los ingresos del Estado se desprende la existencia de los rubros de impuestos ecológicos y los de contribuciones de mejoras para los cuales no se proyecta ingresos para el ejercicio 2022, mientras que por parte de la Dirección de Policía Vial se estima recaudar $2,609,584,313.00 durante el periodo. Los rubros de impuestos ecológicos y contribuciones por mejoras son mecanismos que permiten redistribuir las cargas y los beneficios derivados de la inversión pública y la utilización de las vías por parte de los automóviles y otros vehículos motorizados quienes generan mayor desgaste y emisiones de gases de efecto invernadero. La información mencionada corresponde al nivel estatal y no se conoce el detalle de estos ingresos en el Gobierno de Chihuahua, correspondientes al territorio del municipio de Chihuahua.

De las entrevistas se desprendió que la Dirección de Vialidad y Tránsito no cuenta con el registro vehicular previsto en la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado. El registro lo tiene con una finalidad recaudatoria la Secretaría de Hacienda. La ausencia de dicho registro en la instancia operativa provoca que sea difícil el proponer impuestos ecológicos o sobre tasas al automóvil, ya que se desconoce la edad del parque vehicular y sus características.

A continuación, se presentan los ingresos de los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Chihuahua: Chihuahua, Aldama y Aquiles Serdán. En cada caso, se identifican los ingresos generales y por rubro, sin embargo, no es posible identificar ingresos provenientes del sector de la movilidad y la accesibilidad, como ser observará en las siguientes tablas.

INGRESOS MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

Para el municipio de Chihuahua se realiza el análisis de financiamiento con base en el Estado analítico de ingresos por fuente de financiamiento 2021 tomando como principales rubros los ingresos del Poder Ejecutivo Federal o Estatal y de los Municipios, los impuestos recaudados por el municipio, que en el año 2021 se recaudó un total de $1,168,780,748, colocando a Chihuahua como uno de los municipios con mayor índice de recaudación predial, las cuotas y aportaciones vinculadas a la seguridad social, lo recaudado por contribuciones por mejora, derechos, productos, aprovechamientos y los ingresos obtenidos por las aportaciones, convenios o incentivos derivados de la colaboración fiscal, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4 Análisis de los ingresos de Chihuahua.

ESTADO ANALÍTICO DE INGRESOS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2021	RECAUDADO
Ingresos del Poder Ejecutivo Federal o Estatal y de los Municipios	4,059,982,722.65
Impuestos	1,284,251,058.16

Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	0.00
Contribuciones de Mejoras	66,673,690.14
Derechos	354,585,822.47
Productos	79,649,418.31
Aprovechamientos	32,133,934.02
Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos Distintos de Aportaciones	2,242,688,799.55

Fuente: Elaboración propia con datos del informe de la cuenta pública del Municipio de Chihuahua para el ejercicio 2021

Por otra parte, en el caso del Municipio de Chihuahua, se identificó en el ejercicio 2021 ingresos por concepto de contribuciones por mejoras de alrededor de 66 millones de pesos. Estos ingresos se generan a través del CUM, que opera desde el año 1993 prácticamente sin modificaciones, y se obtienen principalmente para el desarrollo de proyectos de pavimentación en zonas de alta marginación de la ciudad. El mecanismo, a pesar de no tener una restricción legal para su implementación únicamente en zonas de alta vulnerabilidad, no se ha aplicado en otras áreas de la ciudad. En contraste, durante los procesos de diagnóstico se identificó la solicitud de un crédito en el municipio para el desarrollo de un distribuidor vial de alrededor de169 millones de pesos, sin que para este proyecto se activen las contribuciones por mejoras y reduciendo la posibilidad de generar compensaciones más equitativas en la ciudad.

INGRESOS MUNICIPIO DE ALDAMA

Para el municipio de Aldama se toma como base los ingresos propios obtenidos en el año 2022, donde tenemos como total de $ 102,355,978.27 ingresado derivado de los diferentes impuestos, pagos de derechos, aprovechamientos y del fondo general de participación, y los fondos de fomento municipal.

Tabla 5 Análisis de los ingresos de Aldama.

TOTAL INGRESOS PROPIOS 2022	$ 31,401,492.00
Impuestos	$14,490,702.00
Contribuciones	$ 320,000.00
Derechos	$ 11,177,500.00
Productos	$ 450,000.00
Aprovechamientos	$ 4,963,290.00
Participaciones	$ 40,289,290.90

Fondo general de participaciones	$ 27,365,667.21
Fondo de fomento municipal 70%	$ 5,176,788.78
Fondo de fomento municipal 30%	$ 1,487,183.35
Aportaciones	$ 30,665,195.37
Estatales	$ 6,700,971.96
TOTAL INGRESOS	**$ 102,355,978.27**

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Aldama del ejercicio 2022

INGRESOS MUNICIPIO DE AQUILES SERDÁN

En cuanto a los ingresos obtenidos por el municipio de Aquiles Serdán en el año 2021 se contó con un total de $67,246,001.35, de ingreso que contempla los mismos rubros que para el municipio de Aldama. Cantidad que si es comparada con este municipio demuestra que se requiere un esfuerzo mayo de recaudación.

Tabla 6 Análisis de los ingresos de Aquiles Serdán.

TOTAL INGRESOS PROPIOS 2021	$12,140,114.12
Impuestos	$9,312,358.67
Derechos	$1,262,380.38
Productos	$34,965.39
Aprovechamientos	$544,535.19
Participaciones y aportaciones	$55,105,887.23
TOTAL INGRESOS	**$67,246,001.35**

Fuente: Elaboración propia con datos e información provista a la consultoría por la Secretaría General del Ayuntamiento de Aquiles Serdán sobre el ejercicio 2021.

En cuanto a los ingresos municipales las condiciones entre el Municipio de Chihuahua y las de Aldama y Aquiles Serdán son notoriamente distintas. En el caso de Chihuahua, el total de ingresos propios corresponde a alrededor del 45% de los ingresos totales del ejercicio, mientras que los de Aldama corresponden al 30% y los de Aquiles Serdán únicamente al 18% de sus ingresos totales. Para los municipios es importante generar ingresos propios, con el objeto de que estos puedan ser destinados a atender sus propias prioridades de desarrollo y no respondan a etiquetados que provengan desde el Estado o a lineamientos de ejecución de gasto del Gobierno Federal.

EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

Como segundo punto del análisis para el diagnóstico de la situación actual de financiamiento se realizó el análisis de los egresos, de los tres municipios, y del Estado de Chihuahua, iniciando con el Estado tomando como fuente el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua 2022, donde tenemos un total de $

81,352,617,019.00, contemplando los rubros de inversión pública, transferencias, SCOP, SDUE, COEVI, Fideicomiso del Programa de Carreteras Federales y Estatales y Operadora de Transporte.

Tabla 7 Análisis del presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio 2022.

EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (2022)	
Total	**$ 81,352,617,019.00**
Inversión pública	$1,335,762,902.21
Transferencias	$ 44,211,921,691.93
SCOP	$ 967,702,859.88
SDUE	$153,112,444.97
COESVI	$ 122,920,645.68
Fideicomiso del Programa de Carreteras Federales y Estatales	$ 3,573,174,911.00
Operadora de Transporte	$ 39,120,999.00

F*uente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua 2022*

EGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

Para el municipio de Chihuahua se usa como base el informe de la cuenta pública del Municipio de Chihuahua para el ejercicio 2021, analizando la clasificación funcional del gasto enfocándonos con los rubros de desarrollo económico, desarrollo social; y la clasificación por objeto de gasto en donde se presenta el presupuesto para inversión pública, y que desagrega el gasto en obra pública e inversiones financieras, teniendo como resultado un total de gasto devengado $ 3,977,427,607.19.

Tabla 5 Análisis de los egresos de Chihuahua.

CONCEPTO	PAGADO	INFORME DE EGRESOS
Desarrollo Económico		Clasificación funcional
Transporte	$ 0.00	
Comunicaciones	$ 0.00	
Turismo	$ 30,404,403.42	
Ciencia, Tecnología e Innovación	$ 83,568,833.13	
Desarrollo Social	$ 1,568,217,914.60	
Protección Ambiental	$ 299,884,929.77	
Vivienda y Servicios a la Comunidad	$ 1,023,038,342.59	
Inversión Pública	$ 405,724,454.65	Objeto de gasto
Obra Pública en Bienes de Dominio Público	$ 398,574,176.02	

Obra Pública en Bienes Propios	$ 7,150,278.63	
Inversiones financieras y otras provisiones		
Transferencias a Fideicomisos, Mandatos y Otros Análogos	$ 54,577,021.66	
Total de gasto (Devengado)	$ 3,977,427,607.19	
Subejercicio	$ 102,211,232.94	

Fuente: Elaboración propia con datos del informe de la cuenta pública del Municipio de Chihuahua para el ejercicio 2021

Un punto para destacar es que el transporte y comunicaciones se clasifican funcionalmente como parte de desarrollo económico de acuerdo con el manual del Consejo Nacional de Contabilidad Gubernamental, esto se alinea con el argumento de que la movilidad es un elemento importante para la competitividad de las ciudades. No obstante, lo anterior, durante el ejercicio fiscal 2021 a pesar de tener un y subejercicio $ 102,211,232.94 el municipio de Chihuahua les destinó 0 pesos a estos rubros de acuerdo con la clasificación funcional del gasto de su informe de la cuenta pública

EGRESOS MUNICIPIO DE ALDAMA

Para el municipio de Aldama se toma como base el presupuesto de egresos para el Municipio de Aldama del ejercicio 2022 enfocándonos en los rubros servicios personales, inversión pública, obra pública, construcciones de vías de comunicación, otras construcciones de ingeniería civil y obra pesada, bacheo y mantenimiento de calles y por último drenaje y alcantarillado.

Tabla 7 Análisis de los egresos de Aldama.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 2022	
Servicios personales	$ 23,963,709.87
Inversión pública	$ 18,709,611.00
Obra pública en bienes de dominio público	
Construcción de vías de comunicación	$ 3,000,000.00
Otras construcciones de ingeniería civil y obra pesada	$ 14,003,290.00
Bacheo y mantenimiento de calles	$ 706,321.00
Drenaje y alcantarillado	$ 1,000,000.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos para el Municipio de Aldama del ejercicio 2022

EGRESOS MUNICIPIO DE AQUILES SERDÁN

Para el municipio de Aquiles Serdán, la información que se analiza la información proporcionada por la Secretaría General del Ayuntamiento, con base a esta información se identifica que para el año 2021, se obtuvo un subejercicio $6,405,299.64,

Tabla 8 Análisis de los egresos de Aquiles Serdán.

TOTAL DE EGRESOS 2021	$60,840,701.71
Servicios Personales	$40,346,445.43
Materiales y Artículos de Construcción y de Reparación	$3,918,068.31
Otros Gastos	$12,797,981.92
División de Terrenos y Construcción de Obras	$3,778,206.05
SUBEJERCICIO	$6,405,299.64

F*uente: Elaboración propia con datos e información provista a la consultoría por la Secretaría General del Ayuntamiento de Aquiles Serdán sobre el ejercicio 2021.*

La planeación de las obras públicas depende en mayor medida de la disponibilidad presupuestaria que de instrumentos de planeación y sus mecanismos de gobernanza, de ahí la importancia de generar recursos que permitan invertir en obras para movilidad sostenible. Sin embargo, del análisis de los egresos se desprende que existe poca claridad respecto a lo que constituye una obra de movilidad. Aunque es posible identificar el presupuesto destinado a inversión pública, en los presupuestos de egresos y los informes de la cuenta pública no se reconoce aquellos elementos de la inversión que se utilizan de manera específica en movilidad sostenible.

Se muestra también que en el caso de Chihuahua y Aquiles Serdán (Municipios de los que se analizó el ejercicio 2021) existió subejercicio de recursos en el periodo reportado. Esto refuerza la necesidad de fortalecimiento municipal presentado en la línea de trabajo institucional, pero además evidencia la importancia de un adecuado etiquetado de los recursos públicos para mejorar su ejercicio.

El análisis de los ingresos y egresos estatales y municipales entonces muestran una desregulación y beneficios de inversión para el automóvil, siendo esta una de las modalidades de transporte que genera mayores impactos a la movilidad de la ciudad; y que podría ser una fuente generadora de ingresos que permita la inversión en infraestructura para la movilidad sostenible y su mantenimiento; así como en el fortalecimiento institucional de las dependencias encargadas de la gestión de la movilidad y la accesibilidad y de la ZMCUU.

Una vez analizados los ingresos y egresos, se identificaron posibles fuentes y mecanismos de financiamiento habilitadas en la legislación. De este análisis destaca la existencia del Fondo para la Movilidad en la Ley de Transporte. Sin embargo, dicho mecanismo no ha sido activado y depende del gobierno del Estado. Esta dependencia lo aleja de la lógica de ser un mecanismo de financiamiento metropolitano. Sin embargo, la reforma legislativa obligada para la alineación con la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial presenta una oportunidad para la modificación de este mecanismo incorporando nuevas fuentes de ingresos, incluyendo fuentes multisectoriales y la participación de los municipios metropolitanos.

Durante la fase de evaluación y diagnóstico se identificó que los programas de obras públicas (estatal y municipal) se integran sin una lógica de planeación de la movilidad a largo plazo. Las direcciones de obras públicas municipales y estatal han permanecido como ejecutores clave que se mantienen ajenos a los instrumentos de planeación. La justificación para ello está vinculada con el etiquetado de los recursos, bajo el argumento de que no es posible etiquetar ingresos a destinos específicos sin que esto esté previsto por ley. Al respecto se identificaron provisiones tanto en la constitución estatal como en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Chihuahua que establecen lineamientos y criterios específicos para el etiquetado presupuestal y la generación de criterios para la inclusión de elementos de movilidad sostenible en los proyectos de obra pública, los cuales se muestran en las tablas siguientes.

Tabla 6 Provisiones constitucionales relevantes para la línea de trabajo de financiamiento

DEL DESARROLLO SUSTENTABLE [Capítulo que pasa de ser el IV al Capítulo V mediante Decreto No. 922-07 II P.O. publicado en el P.O.E. No. 37 del 9 de mayo del 2007] ARTICULO 173. En el diseño de las políticas públicas, el Gobierno del Estado y los Municipios, procurarán que los criterios que las guíen consideren el aprovechamiento sustentable en el uso de los recursos naturales, a efecto de que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos por períodos definidos. Asimismo, los diversos proyectos de obra pública, en cualquiera de los órdenes de Gobierno, deberán garantizar, entre otras cosas, que el desarrollo sea **integral y sustentable; que los mismos sean evaluables mediante criterios de carácter ambiental, económico y social,** que tiendan a mejorar la calidad de vida y **la productividad** de las personas; que consideren medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.	**LINEAMIENTOS DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA**

Fuente. Elaboración propia con información de la Constitución Política para el Estado de Chihuahua

En el texto constitucional se establece la obligación de garantizar, en los proyectos de obra pública que el desarrollo sea integral, sustentable y que estos sean evaluables tendiendo a mejorar la productividad y que incluyan medidas apropiadas para la protección ambiental sin que se comprometan las necesidades de generaciones futuras. Estas provisiones, sirven como principios orientadores para la planeación y el diseño de las obras públicas y se alinean con los principios de movilidad sostenible y las pautas que para ello establece la LAHOTDU.

Tabla 7 Atribuciones, mecanismos financieros y contenidos de políticas y programas de movilidad urbana establecidos en la LAHOTDU

ATRIBUCIONES
Art. 12 XII. Promover y **desarrollar mecanismos de gestión y financiamiento para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y metropolitano**, junto con los municipios involucrados. XIII. **Promover acciones y financiamiento para la dotación de infraestructura, equipamiento, espacios públicos, elementos para la movilidad** y servicios urbanos……. XLII. **Promover la creación, funcionamiento y financiamiento de institutos de planeación, observatorios, consejos participativos** y otras estructuras institucionales y ciudadanas que se requieran.
Prioridades y nuevos hábitos sobre la movilidad urbana Artículo 127. El Estado y los municipios deberán **promover y priorizar en la población la adopción de nuevos hábitos de movilidad urbana sostenible** y de prevención de accidentes, …, desalentar el uso del automóvil particular,
La regulación de estacionamiento para las distintas acciones urbanísticas será determinada en los reglamentos y planes municipales de desarrollo urbano…

APLICACIÓN Y FINES DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS Y FISCALES
Artículo 117. Corresponderá al Estado y a los municipios la aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la construcción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público, se distribuyan proporcionalmente entre sus beneficiarios directos. Artículo 118. Los mecanismos…, atenderán a las prioridades que establecen los instrumentos de planeación …, y podrán dirigirse a:
I. Apoyar el desarrollo de espacio público, acciones, obras, servicios públicos y proyectos, **en especial de movilidad urbana, definidos por los municipios como prioritarios en sus instrumentos de planeación.** II. Apoyar o complementar a los municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras, servicios públicos o proyectos en las materias de interés para el desarrollo de las zonas metropolitanas o……así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

CONTENIDOS DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOBRE LA MOVILIDAD URBANA
Artículo 125. Las políticas y programas de movilidad deberán: **VI. Se promoverá la creación de estacionamientos con parquímetro** …, con el fin de desincentivar el uso de automóviles, disminuir la congestión vehicular y evitar el uso excesivo y prolongado de este tipo de espacios. **El recurso captado por estos sistemas, en el caso de vialidades públicas, será destinado preferentemente a programas y sistemas de movilidad no motorizada** de la localidad en cuestión.

XII. Aumentar el número de opciones de servicios y modos de transporte, por medio del **fomento de mecanismos para el financiamiento de la operación del trasporte público.**

Fuente. Elaboración propia con información de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua

Además de las disposiciones Constitucionales y de los mecanismos previstos por las Leyes de Ingresos y derivadas del Código Fiscal del Estado de Chihuahua; en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en octubre de 2018 se establecen fuentes de ingresos vinculadas con la movilidad sostenible y la accesibilidad; así como los destinos a los que deben destinarse los recursos generados por dichas fuentes.

Una importante fuente de ingresos vinculada con la movilidad, son aquellos derivados de la gestión de los estacionamientos, tal y como lo reconoce la LAHOTDU en su artículo 125 fracción IV, los municipios deben promover la creación de estacionamientos con parquímetro y utilizar dichos recursos a programas y sistemas de movilidad no motorizada. No obstante, lo anterior, en el caso del Municipio de Chihuahua, el programa de parquímetros está actualmente operado y administrado por el Instituto Chihuahuense de la Salud (ICHISAL), como resultado de un convenio de cesión de dicha atribución. Esto en la actualidad se traduce en que, el ICHISAL al no ser una dependencia con atribuciones en materia de desarrollo urbano y movilidad; opera parquímetros obsoletos, y carece de una visión de gestión del estacionamiento basada en una política de movilidad para la ciudad y de un plan para la ampliación del programa, en alineación con la legislación vigente.

Tabla 8 Instrumentos para la movilidad urbana reconocidos en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

INSTRUMENTOS PARA LA MOVILIDAD URBANA
Artículo 126. El Estado y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, establecerán los instrumentos y mecanismos para garantizar la movilidad universal, mediante: II. La gestión de instrumentos en la materia, tales como: **cargos por congestión o restricciones de circulación en zonas determinadas; infraestructura peatonal, ciclista o de pacificación de tránsito; sistemas integrados de transporte; zonas de bajas o nulas emisiones; zonas de estacionamiento vecinal; horarios escalonados de estacionamiento; cargos y prohibiciones por estacionamientos en vía pública; estímulos a vehículos motorizados con baja o nula contaminación; restricciones de circulación para vehículos de carga y autos; tasas diferenciadas de los tributos relacionados con la propiedad y uso de los vehículos motorizados, que consideren su dimensión, desempeño ambiental y características, entre otros.** III. La priorización, congruencia y eficacia en las inversiones públicas, considerando el nivel de vulnerabilidad de usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad de la colectividad.
Prohibición de uso exclusivo de vialidades públicas Artículo 129. Queda prohibido en el Estado el uso privado exclusivo de vialidades públicas. Las autorizaciones municipales excepcionales……: IV. Que exista una **corresponsabilidad entre la autoridad municipal y las personas vecinas respecto a los costos de mantenimiento y dotación de los servicios públicos en las vías sujetas al cierre,** conforme a la reglamentación y los convenios que para tal efecto se celebren

Prohibiciones en materia de movilidad urbana
Artículo 130. Con el fin de hacer efectivas las políticas de movilidad urbana a que se refiere este Capítulo, quedan prohibidos: I. Los cruces, puentes y vías sin accesibilidad universal. II. La obstrucción fija o recurrente de vías públicas, incluyendo sus banquetas o ciclovías. III. La publicidad en el interior de las vías públicas mediante anuncios, pendones o espectaculares. IV. Las obras públicas que no contengan espacio para la circulación de cada modo de transporte, a menos que exista circulación alterna.

Fuente. Elaboración propia con información de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua

Como se muestra en la tabla que antecede este párrafo, en la LAHOTDU también se enuncia en el artículo 126 fracción III una serie de instrumentos para la movilidad urbana que potencialmente podrían generar ingresos para los municipios y la ZMCUU; varios de los cuales pueden instrumentarse a partir de programas de gestión del estacionamiento o en los planes de movilidad, como el PSAMUS.

Otra oportunidad para los municipios metropolitanos son las prohibiciones en materia de movilidad urbana señaladas en los artículos 129 y 130 de la LAHOTDU que incluyen la corresponsabilidad de las personas vecinas es de aportar para el mantenimiento y provisión de servicios públicos de las vialidades que de manera excepcional sean sujetas a cierre. Además, las prohibiciones señaladas para hacer efectivas las políticas de movilidad urbana, que incluyen pautas para el desarrollo de obras públicas para la movilidad, a saber, la inclusión de elementos de accesibilidad universal en cruces, puentes y vías; así como la inclusión de espacio para la circulación de cada modalidad de transporte o en su caso la previsión de alternativas para la circulación alterna.

FICHA TECNICA | **LÍNEA DE TRABAJO FINANCIAMIENTO**

DESCRIPCIÓN GENERAL

La línea de trabajo de financiamiento identifica la necesidad de identificar mecanismos para alinear la inversión pública con el desarrollo de infraestructura para la movilidad sostenible. Asimismo, recomienda fuentes para la generación de recursos de escala municipal y metropolitana; habilitando incentivos para la adopción del PSAMUS en los Municipios metropolitanos y dando cumplimiento a la obligación de concertación para el ejercicio de los recursos en materia de movilidad y accesibilidad establecidos en la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.



MITIGA EL ÉNFASIS EN LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO



ATIENDE LA DESRREGULACIÓN DEL AUTOMÓVIL



MEJORA LA ATENCIÓN A LA ACCESIBILIDAD



FOMENTA EL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

COMUNICACIÓN	COOPERACIÓN	COORDINACIÓN	INTEGRACIÓN
Hoy a Agosto 2022	Agosto a diciembre 2022	Todo 2023	2024
Intercambio de información	Evitar conflictos	Acciones y decisiones coordinadas	Única política y acción integradas

PLAZOS

ACTUAL

Discusión sobre la definición de lineamientos para las obras públicas que permitan identificar aquello que constituyen elementos de movilidad sostenible y accesibilidad. (actores: Presidencia Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Cabildo, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, IMPLAN, CPUM).

Ampliación y activación de fuentes de financiamiento municipal ya instrumentadas (obras por cooperación para las obras de pavimentación municipal en toda la ciudad).

INMEDIATO

Definición de porcentaje del presupuesto de inversión en obra pública municipal que será utilizada para la incorporación de elementos de movilidad sostenible y accesibilidad en el Municipio de Chihuahua. En el marco de lo dispuesto por la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (actores: Presidencia Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Cabildo, Dirección de Obras Públicas, IMPLAN).

Aprobación de lineamientos por acuerdo de Cabildo en el municipio de Chihuahua.

Activación de fuentes de financiamiento reconocidas en la legislación estatal para el aumento de los ingresos municipales vinculados con la movilidad (impuestos ecológicos).
Aprobación de lineamientos por acuerdo de Cabildo en el Municipio de Chihuahua.
Aprobación de lineamientos por acuerdo de Cabildo en el Municipio de Chihuahua.

CORTO

Adopción de criterios de movilidad sostenible en obras públicas municipales en *Aldama y Aquiles Serdán.*

Establecer *convenio de coordinación con el ICHISAL para la recuperación de los parquímetros* en el Municipio de Chihuahua y la aportación de recursos al ICHISAL con base en el cálculo de los ingresos que actualmente representa el programa de parquímetros.

Establecimiento de *cajones máximos de estacionamiento* en la reglamentación del Desarrollo Urbano, incluyendo cobros para cajones adicionales en los usos de suelo comerciales.

MEDIANO

Generación de un *sistema de gestión del estacionamiento del Municipio de Chihuahua* entre el IMPLAN, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (con su nueva Subdirección de Movilidad), la Tesorería y la Secretaría del Ayuntamiento, con aprobación del Cabildo para la instalación y operación de un sistema de parquímetros del Municipio de Chihuahua.

Aprobación de nuevas fuentes de ingresos para la movilidad metropolitana y la activación de un fondo:
-Transporte por aplicación
-Multas por velocidad
-Peaje en nuevos libramientos a automóviles y transporte de carga
-Retomar las foto multas con mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del recurso.

PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LÍNEA DE TRABAJO DE FINANCIAMIENTO

La línea de trabajo de financiamiento parte también de acciones escalonadas para su implementación y bajo la lógica de la necesidad identificada de destinar recursos para la movilidad sostenible y la accesibilidad. En ese sentido la propuesta de acciones de financiamiento presenta alternativas para el financiamiento de acciones para la movilidad desde los diferentes niveles de la administración pública.

En el primer momento se proponen dos acciones, la primera detona el proceso de atender a la necesidad de incluir elementos de movilidad sostenible y accesibilidad en las obras públicas municipales a través de lineamientos para el ejercicio del presupuesto de inversión. Este proceso inicia con la discusión sobre aquellos elementos que permiten identificar qué constituye una obra pública de movilidad sostenible. Para esto la Presidencia Municipal de Chihuahua en conjunto con la Secretaría del Ayuntamiento, el Cabildo, la Tesorería, las direcciones de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología y el IMPLAN podrán tomar como punto de partida las definiciones de la LAHOTDU en sus artículos 125 al 130. Estas definiciones deberán ser discutidas y validadas en el CPUM.

Una vez definidos los lineamientos en el Municipio de Chihuahua, se acordará un porcentaje mínimo de presupuesto que se recomienda sea entre el 10 y el 20% de los recursos destinados a obras públicas para dar cubrir los elementos de movilidad sostenible y accesibilidad. Con esta medida no se prevé una reducción al presupuesto de inversión, sino transparentar el ejercicio de los recursos públicos para dar cumplimiento a las obligaciones legales del Municipio. Tanto los lineamientos para definir los elementos que constituyen una obra pública de movilidad como el porcentaje a destinar a tal efecto en el presupuesto de inversión pública deberán ser aprobados por el Cabildo.

Tanto los lineamientos como el porcentaje de destino para obras públicas de movilidad sostenible y accesibilidad deberán ser adoptados por los municipios de Aldama y Aquiles Serdán a través del convenio de coordinación intermunicipal.

La segunda acción está orientada hacia el aumento en la generación de ingresos, para ello se propone en primer lugar la activación de los rubros ya reconocidos en las leyes de ingresos. A nivel estatal y municipal se recomienda instrumentar las contribuciones por mejoras. Para el caso particular del Municipio de Chihuahua la recomendación de acción consiste en la ampliación de la cobertura del CUM a obras públicas de movilidad sin que sea necesario que se encuentran en zonas de alta vulnerabilidad.

Hacia el plazo inmediato se propone la activación de fuentes de financiamiento reconocidas en la legislación estatal para los municipios y el Estado de Chihuahua, incluyendo en las leyes de ingresos y presupuesto de egresos el cobro de impuestos ecológicos.

En los plazos corto y mediano se plantea el establecimiento de mecanismos que generen un aumento sostenido de los ingresos municipales de modo que sea viable aportar recursos para el financiamiento metropolitano y para acciones que emanen de los instrumentos de planeación. Para ello se propone detonar acciones para la implementación de un sistema de gestión del

estacionamiento. Esto inicia con la recuperación del sistema de parquímetros por parte del Municipio de Chihuahua a partir de un convenio con el ICHISAL en el que se acuerde mantener el financiamiento a este último a partir de un cálculo de los ingresos que actualmente le representa dicho programa. Este convenio se fundamenta tanto en las disposiciones de la LAHOTDU como con la lógica de ampliación de la cobertura y control de los ingresos

El segundo paso para consiste en el establecimiento de cajones máximos de estacionamiento en la reglamentación de desarrollo urbano, en el caso de Chihuahua en el Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible. Este mecanismo permite ejercer cobros para cajones adicionales y puede iniciarse en los usos de suelo comerciales.

Posterior a estas dos acciones se propone la generación de un sistema de gestión del estacionamiento desde el IMPLAN en coordinación con la nueva Subdirección de Movilidad de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología. A través de dicho sistema de gestión es posible implementar los instrumentos previstos por la LAHOTDU en su artículo 126.

Además de las establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, se propone la aprobación de nuevas fuentes de ingresos que pueden ser recaudadas desde el Estado y vinculadas con el financiamiento a la movilidad metropolitana, bajo la obligación reconocida en la LCMSV de que el financiamiento para la movilidad deberá ejercerse de manera coordinada y concertada entre los municipios y el Estado. Estas fuentes de ingresos pueden incluir el cobro a plataformas de transporte por aplicación, el aumento de la recaudación por multas de velocidad, la inclusión de cobro de peajes en los nuevos libramientos para automóviles y transporte de carga; así como retomar el cobro de foto multas siempre que se instrumenten mecanismos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos.

Financiamiento de proyectos metropolitanos

Como se manifestado ya, la LAHOTDU contempla **fondos e instrumentos financieros para el desarrollo metropolitano** lo que da las bases para el financiamiento a la coordinación metropolitana, con el objetivo de lograr la efectiva coordinación de autoridades en las zonas metropolitanas y una planeación integral, avanzar hacia una estructura física más ordenada, compacta y sostenible en las zonas metropolitanas.

Para el financiamiento de proyectos de escala metropolitana, se propone la activación de un fondo bajo la figura de fideicomiso. Este fondo puede generarse a partir de la activación del Fondo de Movilidad emanado de la Ley de Transporte del Estado, el cual para poder operar a escala metropolitana. La activación del fondo requerirá de modificaciones legislativas para incluir ingresos derivados de aportaciones municipales, contemplando asimismo en su Comité Técnico participación de los municipios aportantes. Además de la integración de criterios de movilidad y accesibilidad para el ejercicio de sus recursos en las reglas de operación del fideicomiso. La existencia formal del fondo dependerá de la alternativa legislativa que se tome para garantizar la alineación con las disposiciones de la LGMSV, siendo una posibilidad la publicación de una nueva Ley De Movilidad para el Estado de Chihuahua que en ese caso deberá contemplar su existencia bajo los criterios aquí establecidos.

Ilustración 21 Modificaciones legislativas y reglamentarias para la activación del fondo metropolitano para la movilidad

Modificación legislativa a art. 22 fracción III (ingresos derivados de aportaciones municipales y privadas)

Art. 23 de la integración del Comité Técnico: representantes de los Municipios metropolitanos como vocales con voz.

Integración de criterios de movilidad y accesibilidad en sus Reglas de operación

Generación de lineamientos para la identificación de proyectos de movilidad de impacto metropolitano (checklist para la susceptibilidad de financiamiento metropolitano)

Fuente: Elaboración propia

Además de lo anterior se propone que las reglas de operación del fondo incluyan incentivos para la generación de ingresos propios en los municipios metropolitanos, condicionando el acceso a los recursos de dicho fondo a la proporción de aportaciones realizadas por los municipios metropolitanos y la proporción de aumento en los ingresos propios generados.

Además de las fuentes derivadas de la LAHOTDU y descritas en el apartado anterior, la Ley de Vialidad y Tránsito del Estado de Chihuahua incluye conceptos de multa que pudieran ser vinculados con el financiamiento de la movilidad y la accesibilidad, sin que sea necesario generar nuevos conceptos de cobro. Una alternativa discutida con el Gobierno del Estado fue la de destinar un porcentaje de los fondos recaudados por multas de velocidad en el Municipio de Chihuahua.

Para garantizar la adecuada operación del fondo metropolitano de movilidad y avanzar en las prácticas de transparencia y eficacia gubernamental, se recomienda el desarrollo de una metodología que permita identificar aquellos proyectos de movilidad metropolitana que sean susceptibles de recibir financiamiento del fondo. Además, se recomienda la adopción de criterios de evaluación para la priorización de proyectos de inversión de escala metropolitana.

LÍNEA DE TRABAJO DE COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA PRIMERA FASE

En esta línea, se detallan las recomendaciones para elaborar una estrategia de comunicación donde se plantean lineamientos para el manejo de la comunicación tanto dentro del Gobierno estatal y municipales, como hacia la sociedad, como parte de una estrategia de fortalecimiento de participación ciudadana y de la labor del sector público en la implementación de proyectos del nuevo PSAMUS con enfoque metropolitano.

Es importante señalar que el trabajo de comunicación interna y social debe realizarse durante todas las etapas de la hoja de ruta para la implementación del modelo de gobernanza -Comunicación, Cooperación, Coordinación, e Integración-, así como de las acciones específicas llevadas a cabo en el marco del propio programa. Esto bajo el entendido de que esta línea de trabajo es indispensable para lograr al nivel de política integrada. Por ello, a través del trabajo comunicacional será importante realizar una labor pedagógica y de convencimiento de aspectos tales como:

1. La conceptualización de la movilidad y la accesibilidad.
2. El gran reto administrativo, público y social que representa la implementación del PSAMUS.
3. El impacto en la calidad de vida de las personas y del bienestar en la ZMCUU.
4. El costo político, económico y social de no implementar un PSAMUS bajo un modelo de gobernanza para la movilidad y accesibilidad.
5. La importancia mayor del involucramiento y participación de la sociedad en los procesos e instancias de gobernanza participativa del instrumento.

Dicho de otro modo, esta estrategia de comunicación habilita al IMPLAN y a los Municipios de la ZMCUU a alcanzar el nivel de política pública integrada al disputar el sentido común, la propia idea, de los conceptos de movilidad, accesibilidad y sus implicaciones para la ZMCUU.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA LÍNEA DE TRABAJO DE COMUNICACIÓN

En la fase diagnóstica se identificó durante el análisis hemerográfico que la comunicación al interior del gobierno municipal de Chihuahua y hacia la sociedad civil en general del PSMUS 2009 fue prácticamente inexistente. La consecuencia fue que conceptualizaciones sobre la movilidad, son equivocadas y siguen presentes de forma colectiva tanto en los funcionarios públicos, como sociedad civil y medios. Un ejemplo es el manejo mediático el cual pone un énfasis casi exclusivo en el uso del automóvil y en las tarifas del transporte público llegando a entenderse que estas dos modalidades son la movilidad. De ahí la necesidad detectada de atender desde una perspectiva estratégica el componente comunicacional.

Existen tres necesidades principales detectadas a partir del análisis de la situación actual de la línea de trabajo de comunicación:

1. La necesidad de socialización sobre a la importancia de la movilidad sostenible y accesibilidad en la ciudadanía. Ello en virtud de una conceptualización errónea pero entendible de la movilidad como equivalente a transporte público. Esto provocado principalmente por el énfasis y orientación del trabajo en el corredor troncal y los conflictos relacionados al transporte público.
2. La necesidad de contar con una campaña de comunicación que habilite la viabilidad técnica y política al modelo de gobernanza para la movilidad y el financiamiento de obras públicas para la movilidad sostenible y la accesibilidad a partir de un ejercicio pedagógico dirigido a las y los servidores públicos que trabajan en la ZMCUU.
3. La necesidad de involucrar a la sociedad mediante una campaña de comunicación innovadora y convocante en los procesos de participación ciudadana relacionados con el PSAMUS 2022, de modo tal que el programa cuenta con validación, acompañamiento y apropiación de la sociedad chihuahuense.

FICHA TECNICA | LÍNEA DE TRABAJO COMUNICACIÓN

DESCRIPCIÓN GENERAL

Se detallan las recomendaciones para elaborar una estrategia de comunicación a partir de lineamientos para el manejo de la comunicación intrainstitucional y social, como parte de los esfuerzos para el fortalecimiento de participación ciudadana y de la implementación del nuevo PSAMUS con enfoque metropolitano. La finalidad de esta línea de trabajo es que sea un elemento habilitador de una política integrada en materia de movilidad y accesibilidad en la ZMCUU.



MEJORA LA ATENCIÓN A LA ACCESIBILIDAD



FOMENTA EL MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

COMUNICACIÓN
Hoy a Agosto 2022
Intercambio de información

COOPERACIÓN
Agosto a diciembre 2022
Evitar conflictos

COORDINACIÓN
Todo 2023
Acciones y decisiones coordinadas

INTEGRACIÓN
2024
Única política y acción integradas

PLAZOS

ACTUAL

Definiciones de carácter estratégico y estructurantes a partir de puesta en común de información disponible en cada Municipio de la ZMCUU:

Definición de Objetivos comunicacionales comunes.

Definición de Audiencias bajo parámetros comunes.

Definición de mensajes claves bajo parámetros e intereses comunes.

Definición de vocerías para la campaña comunicacional.

Definición del llamado a la acción.

INMEDIATO

Definición de contenido, mensajes clave y táctica comunicacional que evite conflictos y cumpla con los parámetros operativos de la visión estratégica de la comunicación.

Inicio de la comunicación social en torno a los conceptos de pedagogía política y jurídica en materia de movilidad y accesibilidad.

Inicio de la comunicación interna para la socialización del modelo de gobernanza y del PSAMUS. Haciendo énfasis en su utilidad y beneficios.

CORTO

Publicación y difusión de los mensajes clave desarrollados en torno al Convenio de Coordinación intermunicipal.

Publicación y difusión de mensajes en torno al proceso de Consulta popular.

Publicación y difusión de mensajes en torno al mecanismo de planeación participativa. planeación participativa.

Publicación y difusión de mensajes en torno al mecanismo de presupuesto participativo.

MEDIANO

Mantenimiento de comunicación interna en relación con los cambios institucionales, y consolidación de nuevos flujos de trabajo para la toma de decisiones e implementación de acciones.

Mantenimiento de la comunicación social con visión pedagógica en torno a la conceptualización social de la movilidad y la accesibilidad.

Publicación y difusión de mensajes en torno al mecanismo de planeación participativa.

Publicación y difusión de mensajes en torno al mecanismo de presupuesto participativo.

La estrategia de comunicación para la socialización y consulta del modelo de gobernanza y del propio PSAMUS debe ceñirse a ciertos criterios que habilitarán el éxito del programa, y que se articula de manera eficiente con los procedimientos de consulta y participación ciudadana. Será por tanto importante que estos mecanismos participativos sigan con los estándares internacionales en materia de consulta pública, es decir, que esta sea previa, libre, informada y adaptada culturalmente, lo cual legitima no sólo al PSAMUS, sino al modelo de gobernanza y permite que exista una armonía entre lo que se hace efectivamente y lo que se comunica.

En ese sentido es importante señalar que los criterios mínimos para la comunicación de un instrumento de planeación, de un modelo de gobernanza, y en general, de cualquier proceso de consulta son:

1. Objetivos claros. Es decir, definir antes de realizar acciones de comunicación aquello que se pretende o quiere lograr con el propio proceso comunicacional.
2. Conocer tus públicos. Es importante que el IMPLAN defina claramente a quién dirige sus mensajes, en términos institucionales y demográficos, pero también en términos de lo que es relevante para esa audiencia y dónde, a través de que medios, es posible alcanzarla.
3. Mensajes simples y convincentes. Los mensajes deben ser sencillos de entender y orientarse a "*con-vencer*" a partir de la conexión de lo que se dice con los valores y creencias preexistentes en las audiencias seleccionadas. Las personas, en lo general, cuentan ya con opiniones formadas, ideas preconcebidas o incluso intuiciones sobre los temas que se les presentan y/o consultan. De ahí que este mapeo de intereses y la valoración etnográfica de estos componentes es fundamental para poder articular una historia que haga sentido a las audiencias y adquiera potencia y pregnancia en los objetivos del ejercicio comunicacional.

Estos criterios mínimos habilitan el posicionamiento de un relato que haga atractivo al proceso de comunicación y consulta a través de una historia. Contar una historia es particularmente útil para generar empatía, vincular a las personas con el tema que se comunica y es una oportunidad narrativa para "hablar" -presentar- los valores existentes en torno de un proyecto, cómo es que estos valores son compartidos, sus implicaciones y para inspirar a la acción a través de emociones.

Resulta también claro que una historia o relato articulado con una narrativa institucional debe ser capaz de involucrar a las autoridades de la ZMCUU y a las personas en la metrópolis en conocer el PSAMUS, su modelo de gobernanza, y los beneficios de este para cada audiencia. Para ello, es muy importante estructurar una narrativa que sea capaz de lograr las metas y objetivos estratégicos que se definan para la comunicación del PSAMUS, para lo que deberá seguirse cuando menos los parámetros de esta estructura comunicacional:

¿QUIÉN? / ¿CUÁNDO?	¿QUÉ? / ¿PARA QUÉ?
YO - Quién cuenta la historia. Basado en la definición de la historia a contar puede ser el IMPLAN, el Ayuntamiento, Chihuahua ciudad (ZMCUU), o algún personaje que asuma el protagonismo del relato (Gobernadora, Presidencias Municipales, una persona que vive en ZMCUU)	¿Por qué estoy/estamos haciendo esto ahora? ¿Cómo es la realidad en la que vivimos? ¿Por qué decidí/decidimos mejorar la ciudad/ movilidad? ¿Cuál es el punto de inflexión que me/nos trajo hasta aquí?
NOSOTRAS/OS – Quién escucha la historia y es afectada por lo que se le narra. Es la definición de la audiencia, pero también la comunidad a la que se le comunica el impacto de una decisión y de su acción o inacción.	¿Cuáles son los valores y experiencias que comparto/compartimos con mi comunidad? (ZMCUU) ¿Cómo vivimos y experimentamos nuestra realidad compartida? ¿Qué me/nos mueve, inspira o impulsa sobre esta comunidad y sus desafíos?
AHORA – Es el llamado a la acción. Se presenta una nueva realidad posible, movilizando a la gente a partir de los valores compartidos, de forma positiva y presentando una alternativa a lo que se vive con peticiones concretas.	¿Qué desafíos me/nos hacen sentir urgencia o enojo para decidir actuar ahora? ¿Qué me/nos da esperanza? ¿Cuál es el riesgo de no actuar? ¿Cuál es la decisión que le estoy pidiendo tomar a las personas?

Fuente. Elaboración propia

Para ello los mensajes, discursos y la narrativa en general pueden presentarse en distintos formatos narrativos específicos, por ejemplo, la "secuencia motivadora" de Alan H. Monroe[27]. La cual retoma los elementos de la estructura narrativa mínima anterior, pero nos presenta una metodología tal que resulta particularmente útil para organizar y presentar la información a las audiencias seleccionadas. Esta secuencia discursiva y persuasiva ha mostrado su valía en el mundo en campañas cortas que buscar persuadir y convencer a la gente de participar y decidir en torno a sus comunidades.

Esta secuencia motivadora de Monroe (MMS) tiene cinco pasos básicos que se presentan a continuación:

1. **Primer paso:** Llamar la atención. Generar empatía y credibilidad con el mensaje.
2. **Segundo paso:** Establecer la necesidad a través del planteamiento de un problema específico.
3. **Tercer paso:** Satisfacer la necesidad. Ofrecer soluciones concretas al problema que previamente hemos establecido.
4. **Cuarto paso:** Visualizar las consecuencias de forma positiva, negativa o por contraste; lo que es importante es que se entienda el impacto de la decisión pública de actuar o no actuar.
5. **Quinto paso:** Llamado a la acción. Claro, conciso y con urgencia sobre lo que se le pide a la gente hacer. Por ejemplo, participar en la consulta, proponer, aprobar algo u opinar e involucrarse. No se abruma a las audiencias con más información o altas expectativas; se debe

[27] A. H. Monroe., D. Ehninger, B.E. Gronbek y M.E. McKerrow. "Principles and types of speech communication". Scott Foresman. 1974. pp. 241-257.

asegurar que cuenten y conozcan las opciones que hay y aumentar su sentido de pertenencias para ser partícipes de la solución.

Fuente. Elaboración propia

Para el desarrollo y manejo comunicacional del modelo de gobernanza y del propio PSAMUS se han detectado cuatro audiencias estratégicas.



Fuente. Elaboración propia

A partir de la definición de dichas audiencias y con base en el modelo y estructura comunicacional propuesto, se sugieren las siguientes líneas comunicacionales estratégicas:

1. Los Municipios coordinados tienen mejores servicios, seguridad y movilidad de bienes y personas.
2. En las zonas metropolitanas donde no hay coordinación sus zonas periféricas tienden al abandono, a la inseguridad y a la marginación.
3. De nada sirve especular con un suelo al que no se le puede dotar de servicios y en el que no es posible vivir o moverse, ya que eso tiene un impacto en la ciudad y en el mercado.
4. Chihuahua es pionera a nivel nacional en planear para la movilidad.
5. La movilidad no es sólo automóvil o transporte público, es un derecho que habilita otros derechos como la salud, educación y el trabajo.
6. Si las autoridades se coordinan el tráfico, las calles, el transporte público pueden mejorar y otras formas de movilidad son posibles.
7. Como nunca se había hecho, se invita a la población a participar en la planeación participativa y consulta del PSAMUS. ¡Definamos en Chihuahua la ciudad que queremos!
8. Con el PSAMUS podremos decidir año con año que queremos que mejore en nuestra ciudad para que todas las personas podamos movernos mejor en la ZMCUU.

Fuente. Elaboración propia

Estas líneas estratégicas de comunicación no son los mensajes clave.

Sino los ejes temáticos y de contenido sobre los cuales pueden desarrollarse mensajes, acciones y tácticas comunicacionales específicas durante las distintas etapas de implementación:

1. Comunicación 2. Cooperación 3. Coordinación 4. Integración

Buscan nutrir y orientar a la estructura narrativa con un contenido rector a la comunicación del PSAMUS 2022 durante toda su vigencia.

Fuente. Elaboración propia

- Por último, deberá llevarse a cabo la presentación del informe de resultados por parte de cada Ayuntamiento de la ZMCUU bajo un formato que denote la coordinación metropolitana.

INDICADORES INSTITUCIONALES PARA LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA DE LA MOVILIDAD Y LA ACCESIBILIDAD

En el presente apartado se establecen los indicadores que serán auxiliares en la evaluación del plan, estos indicadores se agrupan en dos tipos de indicadores.

- Indicadores Estratégicos: Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las Políticas Públicas y Programas presupuestarios, así como también contribuyen a fortalecer o corregir las estrategias y la orientación de los recursos. Regularmente se identifican en la Matriz de indicadores a nivel de Fin y Propósito.

- Indicadores de gestión: Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Estos se identifican a nivel de Componente y Actividad y se vinculan con los distintos proyectos de la Estructura Programática y determinan el logro, alcance o beneficio obtenido con la ejecución de acciones y la entrega de servicios y/o productos.

En este sentido en las siguientes tablas se presentan de manera resumida una numeraria de indicadores con las autoridades que serán las encargadas de implementarlos.

TEMA DE DESARROLLO	TIPO DE INDICADORES		DEPENDENCIA QUE REPORTA
	Estratégicos	Gestión	
Comunicación y diálogo con la ciudadanía como elemento clave de gobernabilidad.	1	0	COPLADEMUN
Coordinación Institucional	1	5	IMPLAN
Gestión para Resultados y evaluación del desempeño	1	3	IMPLAN CPUM
	3	8	

Tema de desarrollo	Nº	Objetivo	Indicadores						Medios de verificación	Resumen narrativo (Supuesto)	Dependencia que reporta
			Nombre	Fórmula	Tipo	Periodicidad	Unidad de Medida	Año base			
Comunicación y diálogo con la ciudadanía como elemento clave de gobernabilidad.	1	Contribuir a la gobernanza mediante mecanismos e instrumentos de participación social para la conformación de políticas públicas municipales.	Tasa de variación en la ejecución de mecanismos e instrumentos de participación social.	(Mecanismos e instrumentos de participación social realizados para la conformación de Políticas Públicas Municipales en el año actual/Mecanismos e instrumentos de participación social realizados para la conformación de Políticas Públicas Municipales en el año anterior)-1) *100	Estratégico	Anual	Capacitación	2022	Actas de acuerdo de cada foro realizado, encuestas, buzones de opinión ciudadana, estudios e investigaciones académicas y sociales, registro de demandas ciudadana, consulta popular a través de medios electrónicos y recepción de documentos, directorios y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEMUN	La población participa y coadyuva en la implementación y aplicación de mecanismos e instrumentos de participación social.	COPLADEMUN
Coordinación Institucional	2	Las reuniones de coordinación intergubernamental se realizan con otros órdenes de gobierno.	Tasa de variación de reuniones de coordinación intergubernamental celebradas.	((Reuniones de coordinación intergubernamental celebradas en el año actual/Reuniones de coordinación intergubernamental celebradas en el año anterior)-1) *100	Estratégico	Anual	Reuniones de coordinación	2022	Registros Administrativos	Las autoridades de otros ámbitos de gobierno coadyuvan con el ente municipal en la promoción de la coordinación intergubernamental.	IMPLAN
	2.1	Reuniones metropolitanas del IMPLAN realizadas.	Porcentaje de reuniones del Comité realizadas.	(Reuniones del Comité realizadas/Reuniones del Comité programadas) *100	Gestión	Semestral	Reuniones de coordinación	2022	Actas de las reuniones del Comité	Las autoridades de otros ámbitos de gobierno coadyuvan con el ente municipal en la promoción de reuniones del Comité	IMPLAN
	2.1.1	Firma de Convenios Intergubernamentales, para el desarrollo metropolitano	Porcentaje de Convenios intergubernamentales para el desarrollo	(Convenios intergubernamentales suscritos para el desarrollo regional Metropolitano /Convenios	Gestión	Trianual	Convenios	2022	Convenios para el Desarrollo Metropolitanos	Las autoridades de otros ámbitos de gobierno coadyuvan con el ente municipal en la promoción de	IMPLAN

Tema de desarrollo	Nº	Objetivo	Indicadores						Medios de verificación	Resumen narrativo (Supuesto)	Dependencia que reporta
			Nombre	Fórmula	Tipo	Periodicidad	Unidad de Medida	Año base			
			metropolitano suscritos.	intergubernamentales gestionados para el desarrollo metropolitano sustentable) *100						la firma de convenios para el Desarrollo Metropolitano	
	3.2	Proyectos de desarrollo Metropolitano estratégico desarrollados.	Porcentaje de proyectos de desarrollo metropolitano estratégico realizados	(Proyectos de desarrollo metropolitanos estratégico realizados/Proyectos de desarrollo metropolitanos estratégico programados) *100	Gestión	Semestral	Proyectos	2022	Expedientes técnicos de proyectos financieros de inversión.	Las autoridades de otros ámbitos de gobierno coadyuvan con el ente municipal en actividades de fomento económico que promueven la coordinación intergubernamental.	IMPLAN
	3.2.1	Gestión para la formulación de los estudios de factibilidad, para desarrollar proyectos de desarrollo metropolitano.	Porcentaje de estudios de factibilidad realizados	(Estudios de factibilidad realizados/Estudios de factibilidad programados) *100	Gestión	Trimestral	Estudios	2022	Expedientes técnicos de factibilidad.	Las autoridades de otros ámbitos de gobierno coadyuvan con el ente municipal en la gestión para la formulación de estudios de factibilidad para el desarrollo regional sustentable.	IMPLAN
	3.2.2	Participación en la ejecución de los proyectos financieros de inversión, para el desarrollo metropolitano	Porcentaje de proyectos financieros de inversión para el desarrollo regional sustentable ejecutados.	(Proyectos financieros de inversión para el desarrollo metropolitano ejecutados/Proyectos financieros de inversión para el desarrollo metropolitano programados) *100	Gestión	Trimestral	Proyectos	2022	Expedientes técnicos de proyectos financieros de inversión.	Las autoridades de otros ámbitos de gobierno coadyuvan con el ente municipal en la ejecución de proyectos financieros de inversión.	IMPLAN
Gestión para Resultados y evaluación del desempeño	4	Contribuir a mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, mediante	Porcentaje de cumplimiento en la ejecución de PSAMUS	(Objetivos, Estrategias y Líneas de acción contenidas en el PSAMUS cumplidas/Total de Objetivos, Estrategias y Líneas de acción	Estratégico	Anual	Informes	2022	Informe de resultados.	N/A	IMPLAN

Tema de desarrollo	Nº	Objetivo	Indicadores						Medios de verificación	Resumen narrativo (Supuesto)	Dependencia que reporta
			Nombre	Fórmula	Tipo	Periodicidad	Unidad de Medida	Año base			
		las evaluaciones al PSAMUS		contenidas en el PSAMUS) *100							
	4.2	Informes de avance del PSAMUS	Porcentaje de informes de avance del PSAMUS	(Informes de avance del PSAMUS presentados / Informes de avance del PSAMUS programados) *100	Gestión	Trimestral	Informes	2022	Registros Administrativos de Actas de sesión de CPUM e Informe de avance.	El entorno económico permite contar con recursos para el desarrollo de las acciones y obras encaminadas a la atención de la ciudadanía	IMPLAN CPUM
	4.2.1	Cumplimiento de Acuerdos del CPUM.	Promedio de acuerdos cumplidos en sesiones del CPUM.	(Acuerdos del CPUM cumplidos/ Total de sesiones del CPUM realizadas)	Gestión	Trimestral	Acuerdos	2022	Actas de sesión del CPUM	Los integrantes del CPUM asisten a y participan en las sesiones y actividades de planeación, seguimiento y evaluación de PSAMUS	CPUM

HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GOBERNANZA PARA LA MOVILIDAD Y LA ACCESIBILIDAD

Una vez presentadas las líneas de trabajo que integran el modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad de la ZMCUU, se muestra la siguiente numeralia a manera de hoja de ruta, que permitirá a los actores involucrados, identificar el número de acciones, convenios y actores que participan de este modelo.

5 líneas de trabajo

Acciones por cada línea de trabajo

Normativo	8
Institucional	8
Gobernanza	**15**
Financiamiento	6
Comunicación	**11**

14 actores que participan en el diseño institucional propuesto

2 mecanismos de coordinación metropolitana

4 convenios de coordinación

Convenios para revisar	1
Convenios que firmar	3

2 leyes que propone se modificar

4 reglamentos municipales que se propone crear o modificar

Reglamentos municipales que propone se modificar	*Chihuahua*	2
	Aldama	1
	Aquiles Serdán	1
Reglamentos municipales que propone se crear	*Chihuahua*	0
	Aldama	0
	Aquiles Serdán	0

2 manuales municipales que se propone crear o modificar

Manuales municipales que propone se modificar	*Chihuahua*	0
	Aldama	0
	Aquiles Serdán	0
Manuales municipales que propone se crear	*Chihuahua*	0
	Aldama	1
	Aquiles Serdán	1

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento se ha construido a partir de los resultados del diagnóstico y la evaluación y en alineación con las obligaciones constitucionales, generales y estatales en materia de coordinación metropolitana para la garantía del derecho a la movilidad.

Para ello se desarrolló una hipótesis de propuesta de modelo de gobernanza metropolitana para la movilidad y la accesibilidad, que se elabora en el presente texto, la cual se basa en cinco pasos clave para lograr reformas eficaces de gobernanza metropolitana definidos por Ahrend, Kim, Lembcke y Schumann de la OCDE (Kim, Lambcke, Schumann, & Ahrend , 2019).

Primer paso: Motivar la colaboración mediante la identificación de proyectos metropolitanos concretos

Este primer paso tiene como punto de arranque la actualización del PSAMUS 2022. En ese sentido es importante señalar que dicho programa está siendo actualizado para alcanzar una escala metropolitana, y por tanto se convierte en el elemento aglutinante de una colaboración intermunicipal.

Para esto, se ha propuesto como punto de partida un modelo de gobernanza metropolitana para la movilidad y la accesibilidad, el cual responde a las reformas constitucionales del año 2020 y a la publicación de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial del presente 2022; marco jurídico que obliga a la generación de un convenio de coordinación metropolitana que integre lineamientos y/o criterios mínimos para determinar lo que constituye un proyecto de movilidad y accesibilidad, así como los criterios, principios y valores de este derecho bajo una lógica de impacto metropolitano.

Segundo paso: Desarrollar la apropiación metropolitana entre las partes interesadas fundamentales

Dentro de este mismo documento encontrarán el desarrollo de líneas estratégicas de comunicación que faciliten el flujo de información al interior del gobierno del Estado, de los gobiernos municipales, en clave metropolitana, y para la población en general. Esto con el objetivo de que los actores multinivel y multisector puedan participar de la elaboración y actualización del PSAMUS 2022 y, se generen y apropien de los espacios para la gobernanza.

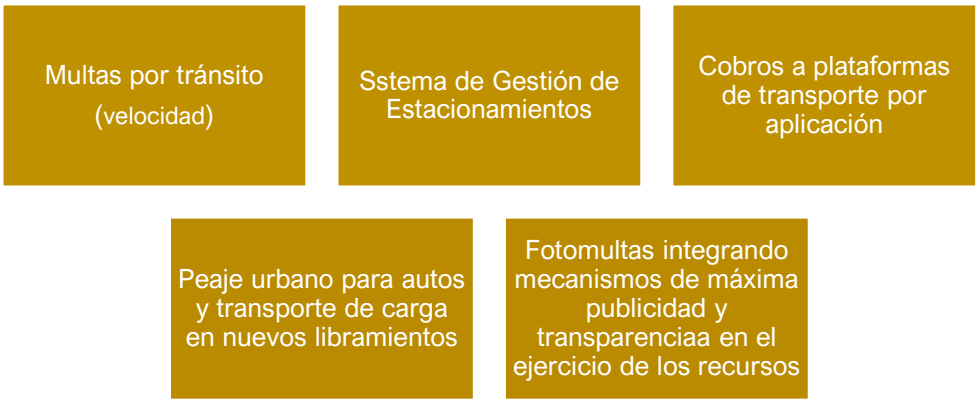
Este es un ejercicio pedagógico que sigue pautas comunicacionales internas y sociales básicas pero determinantes en lograr los niveles de apropiación metropolitana hasta alcanza una política integrada en materia de movilidad y accesibilidad. Para ello se dispone la necesidad de contar con:

1. Objetivos claros. Que se definan antes de realizar acciones de comunicación aquello que se pretende o quiere lograr con el propio proceso de consulta/comunicación.
2. Conocer a los públicos. Logrando claridad respecto de a quién se dirigen los mensajes, en términos demográficos, pero también en términos de lo que es relevante para esa audiencia y dónde, a través de que medios, es posible alcanzarla.
3. Mensajes simples y convincentes. Que conectan con valores y creencias preexistentes. Las personas en lo general ya cuentan con opiniones formadas, o percepciones de los temas que se les consultan. La valoración etnográfica de estos componentes es fundamental para poder articular una historia y mensajes potentes y pregnantes que habiliten procesos de apropiación, tal y como se desarrolla en este documento.

Tercer paso: Crear fuentes adaptadas y confiables de financiamiento metropolitano

En este documento encontrarán la propuesta de un mecanismo de financiamiento que motive, mediante la identificación de proyectos de movilidad metropolitana y del establecimiento de incentivos y compensaciones, el cumplimiento de los compromisos que se establezcan entre los Municipios integrantes de la Zona Metropolitana de Chihuahua y el Gobierno del Estado, a partir del uso de fuentes de financiamiento reconocidas por el marco legal vigente en Chihuahua.

Para ello, se propone activar el Fondo para la Movilidad establecido en la Ley de Transporte del Estado que contempla diversas fuentes de financiamiento:



Estas fuentes adaptadas y confiables de financiamiento, conforme al nuevo marco jurídico vigente, encuentran un camino legal y administrativo para su etiquetado y destino para la movilidad y la accesibilidad, tal y como la propia Ley Estatal de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano les pre-etiqueta, y como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial disponen.

Cuarto paso: Diseñar incentivos y compensaciones para los compromisos metropolitanos

En el presente documento encontrarán una propuesta realizada a partir del análisis de atribuciones y facultades de las autoridades municipales, del diseño y reorientación de las instancias metropolitanas para la movilidad y la accesibilidad y de la identificación de las posibilidades normativas en materia de concertación y coordinación, para la instalación de un modelo de gobernanza metropolitana para la movilidad integra mecanismo de cumplimiento de compromisos metropolitanos:

1. La instalación de instancias metropolitanas para la coordinación que plantean equilibrar las disparidades institucionales y de capacidades entre Municipios.
2. El fortalecimiento de la Zona Metropolitana de Chihuahua para la incidencia en la toma de decisiones para el uso y destino de recursos en materia de movilidad y accesibilidad, incluso en un alcance estatal a través del próximo Sistema Estatal de Movilidad.
3. La instalación de una instancia técnica y consultiva de alcance metropolitano, escalable y viable para la planeación, desarrollo y monitoreo de la implementación del PSAMUS 2022.
4. La existencia de lineamientos para destinar, a escala estatal y municipal, un porcentaje estandarizado de entre el 20 y 10% del presupuesto de obra pública a elementos de movilidad y accesibilidad en la ejecución de los proyectos sin modificar los presupuestos de obra preexistentes mediante la habilitación de mecanismos para monitorear su ejecución.
5. Fortalecimiento de las capacidades recaudatorias de las instancias municipales como requisito para el ejercicio de los recursos del fondo para la movilidad en beneficio de los Municipios metropolitanos.

Quinto paso: Implementar un proceso de monitoreo y evaluación metropolitana a largo plazo

Para este quinto paso, encontrarán en el presente documento las previsiones del modelo de gobernanza metropolitana para que este integre indicadores para su monitoreo y evaluación. Estos indicadores se proponen sean construidos de manera colaborativa y considerando las capacidades institucionales para la generación de información, otras fuentes de información existentes como IMCO y PICSP, además de abonar al cumplimiento de los indicadores establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

Para ello, se ha incorporado en el propio modelo de gobernanza tanto instrumentos como instancias de evaluación y monitoreo específicas, además de la integración de distintos mecanismos de participación ciudadana tanto para el arranque de la actualización del PSAMUS 2022, como para el trabajo continuo en la implementación, evaluación y monitoreo de los proyectos que de este se desprendan en materia de movilidad y accesibilidad. A saber, dichos mecanismos participativos, previos, libres e informados son:

1. La consulta pública: la cual recibirá insumos del anteproyecto del PSAMUS 2022 en los Municipios integrantes de la Zona Metropolitana de Chihuahua y alimentará tanto a los procesos de planeación como a los otros mecanismos participativos.
2. La planeación participativa: que integrará a un grupo multisector de personas involucradas e interesadas en la movilidad y accesibilidad para la mejora, adaptación, monitoreo y evaluación del PSAMUS 2022 durante sus distintas fases de implementación.
3. Los presupuestos participativos; que conforme a la planeación propuesta y el desarrollo del PSAMUS 2022, destinarán un porcentaje de los recursos plebiscitados para la movilidad y la accesibilidad, contando con parámetros claros para su determinación y selección.

Tanto el modelo de gobernanza, la actualización del PSAMUS 2022, como la implementación de estos mecanismos participativos se regirán por los principios de máxima publicidad, máxima transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, tal y como se desarrolla a mayor profundidad en el presente documento, los cinco pasos clave para lograr reformas eficaces de gobernanza metropolitana anteriormente descritos forman parte de una conceptualización del proceso de implementación del modelo de gobernanza, que responden a un horizonte temporal, a saber:

1. Actual: de la fecha de publicación del instrumento hasta agosto 2022.
2. Inmediato: de agosto a diciembre 2022.
3. Corto: el año 2023
4. Mediano: que fija el horizonte en el año 2024.

Este horizonte temporal, conceptualmente se ciñe a las distintas etapas de implementación de los pasos para la gobernanza, en la que las instancias involucradas, en este caso el Gobierno del Estado de Chihuahua y los Municipios de la Zona Metropolitana de Chihuahua, deberán transitar de la comunicación hacia la cooperación, la coordinación y finalmente la integración, tal y como se expresa en la gráfica siguiente:



Siendo tanto esta conceptualización, etapas, y horizontes temporales debidamente detalladas en el documento final que propone el modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad en la Zona Metropolitana de Chihuahua para el PSAMUS 2022.

ANEXO

REPORTES DE ENTREVISTAS Y TALLERES

BIBLIOGRAFÍA

Kim, S. J., Lambcke, A. C., Schumann, A., & Ahrend , R. (2019). Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla. In D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 55-64). Washington: BID.

OECD. (2015). *Governing the City.* (O. Publishing, Ed.) Retrieved from https://doi.org/10.1787/9789264226500-en.

Rayle, L., & Zargas, C. (2013). The Emergence of Inter-municipal Collaboration, Evidence from metropolitan Planning in Portugal. *European Planning Studies, 21*(6), 867-89.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ; Deutsche GEsellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2020). *Manual y Caja de Herramientas de Gobernanza Metropolitana.* Ciudad de México.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CCDM	Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano
CCT	Consejo Consultivo de Transporte
COESVI	Comisión Estatal de Vivienda, Suelo e Infraestructura de Chihuahua
COM	Comisión de Ordenamiento Metropolitano
COPLADEMUN	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal
COV	Consejo de Operadora ViveBús
CPUM	Consejo de Planeación Urbana Municipal (Consejo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano)
CTF	Comité Técnico del Fondo de Movilidad
CUM	Consejo de Urbanización Municipal
D Seg. P	Direcciones Municipales de Seguridad Pública
DDHE	Dirección de Desarrollo Humano y Educación del Municipio de Chihuahua
DDUE	Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Chihuahua
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado
DIV	División de Infraestructura Vial de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua
Dmov	División de Movilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado
DMU	Dirección de Mantenimiento Urbano del Municipio de Chihuahua
DOP	Direcciones Municipales de Obras Públicas
DPE	Dirección de Planeación y Evaluación del Municipio de Chihuahua (Dirección de Planeación e Innovación Gubernamental)
DSP	Dirección de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua
DT	Dirección de Transporte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Chihuahua
ICHISAL	Instituto Chihuahuense de Salud
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Chihuahua

LAHOTDU	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGMSV	Ley General de Movilidad y Seguridad Vial
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Chihuahua
LTE	Ley de Transporte del Estado de Chihuahua
LTV	Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de Chihuahua
PICSP	Plataforma de Inteligencia Competitiva del Sector Privado
PSAMUS	Programa Sectorial de Accesibilidad y Movilidad Urbana Sustentable
PSMUS	Programa Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable 2009
SCOP	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de Chihuahua
SDUE	Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Chihuahua
SGG	Secretaria General de Gobierno del Estado de Chihuahua
SIT	Sistema Integrado de Transporte
SSP	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua
ZMCUU	Zona Metropolitana de Chihuahua

CRÉDITOS

IMPLAN CHIHUAHUA	
Director del Instituto de Planeación Integral del Municipio de Chihuahua.	Dr. Carlos R. Hernández Velasco
Área de Accesibilidad y Movilidad. Departamento de Planes y Programas.	Lic. Guillermo Hernández Rodríguez
Área de Accesibilidad y Movilidad. Departamento de Planes y Programas.	Arq. Javier Eduardo Estrada Lechuga
Área de Accesibilidad y Movilidad. Departamento de Planes y Programas.	Heriberto André Hinojos Zubiate

PARTICIPANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
ENTIDAD	NOMBRE
Presidente Municipal Chihuahua	Lic. Marco Antonio Bonilla Mendoza
Presidenta Municipal Aquiles Serdán	Lic. Teresa Erives Baca
Presidente Municipal Aldama	Ing. Miguel Rubio Castillo
Gobernadora Constitucional del Estado de Chihuahua Gobierno del Estado de Chihuahua.	Mtra. Maria Eugenia Campos Galván
Secretario General de Gobierno. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Lic. César Gustavo Jáuregui Moreno
Secretaria de Innovación y Desarrollo Económico. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Mtra. María Angélica Granados Trespalacios
Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Mtro. Gabriel Martín Valdez Juárez
Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. (2018) Gobierno del Estado de Chihuahua.	Dr. Luis Felipe Siqueiros Falomir
Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. (2016) Gobierno del Estado de Chihuahua.	Dra. Cecilia Olague Caballero
Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Arq. Carlos Aguilar García.
Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Lic. Enrique Villareal
Secretario de Seguridad Pública. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Ing. Gilberto Loya Chávez
Secretaría de Desarrollo Humano y Bien Común Gobierno del Estado de Chihuahua.	Lic. Ignacio Galicia De Luna
Diputada Distrito 18, LXVIII Legislatura. Presidenta de la Comisión de Obras, Servicios Públicos, y Desarrollo y Movilidad Urbana. Congreso del Estado de Chihuahua.	Dip. Carla Yamileth Rivas Martínez
Comisión Estatal de Vivienda, Suelo e Infraestructura del Estado-director general	Lic Fernando Álvarez Monje
Director de Desarrollo Urbano. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Ing. Alfonso Rey Adame
Director de Desarrollo Urbano. (2016) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Dr. José Antonio Pérez Sánchez

PARTICIPANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
ENTIDAD	NOMBRE
Director de Movilidad. Secretaría de Seguridad Pública. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Lic. Adrián Eduardo Lui Chavira
Director de Transporte. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Lic. Ricardo Gustavo Tuda Vargas
Directora de Desarrollo Urbano y Ecología. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Arq. Adriana Diaz Negrete
Director de Obras Públicas. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Ing. Rodolfo Armendáriz Ronquillo
Directora de Desarrollo Humano y Educación. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Mtra. Mónica Ivonne Herrera Villanueva
Director de Servicios Públicos Municipales. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Ing. Ignacio Federico Muruato Rocha
Director del DIF Municipal. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Mario Eduardo García Jiménez
Dirección de Planeación y Evaluación. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Verónica Estela Rodulfo Borunda
Consejo de Urbanización Municipal. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Carlos Alberto Rivas Martínez
Dirección de Desarrollo Rural Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Armando Gutiérrez Torres
Dirección de Mantenimiento Urbano. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Héctor Fernando García Coarasa Simental
Regidor de la Comisión de Desarrollo Urbano. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Joceline Vega Vargas
Regidor de la Comisión de Vialidad y Transporte. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Nadia Hanoi Aguilar Gil
Regidor de la Comisión de Obras Públicas y Servicios Públicos. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Félix Arturo Martínez Adriano
Jefe del Departamento de Ingeniería Vial. Secretaría de Seguridad Pública. Gobierno del Estado de Chihuahua.	Arq. Tomás Cadena Ruiz Esparza
Asesor Técnico de la Dirección de Transporte Gobierno del Estado de Chihuahua.	Arq. Armando Alberto Martínez Baylón
Asesora Dip. Carla Yamileth Rivas Distrito 18, LXVIII Legislatura. Congreso del Estado de Chihuahua.	Lic. Alondra Gisel Ortiz Ontiveros
Asesor Dip. Carla Yamileth Rivas Distrito 18, LXVIII Legislatura. Congreso del Estado de Chihuahua.	Lic. Alexis Rafael Acosta Flores
Asesor de la Regidora Nadia Hanoi Aguilar Gil del Ayuntamiento de Chihuahua.	Lic. Jorge Orlando Orquiz Muela
Departamento de Movilidad en la Dirección de Obras Públicas Gobierno Municipal de Chihuahua	Mtro. Alan Tello Jiménez
Consejo de Urbanización Municipal. Gobierno Municipal de Chihuahua.	Lic. Daniel Fuentes
Departamento de Estacionómetros Jede del Departamento de Estacionómetros	Raúl Aarón Vázquez Barrera

PARTICIPANTES DEL SECTOR SOCIAL Y PRIVADO	
ENTIDAD	NOMBRE
Coordinadora General del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C.	Lic. Ruth Fierro Pineda
Directora de Monitor Karewa	Lic. Nancy Estrada Meléndez

PARTICIPANTES DEL SECTOR SOCIAL Y PRIVADO	
ENTIDAD	NOMBRE
Presidenta del Colegio de Ingenieros en Ecología	Ing. Yenizeth Peña Acubia
Líder del Área de Especialización del Hábitat y Calidad de Vida. Chihuahua Futura.	Arq. Oscar Eduardo Núñez Elías
Chihuahua Futura.	Lic. Gerardo Méndez
Representante del sector periodístico.	Lic. Felipe César Lozano Trujillo
Director Comercial. Cactus Traffic.	Lic. Sergio Arreola Almanza
Coordinador de Operadora de Transporte ViveBús Operadora de Transporte ViveBús Chihuahua S.A. de C.V.	Lic. David Holguín Baca
Supervisor de Mantenimiento de Propiedades de Intermex Industrial Parks	Ing. Helio Ramos Arellano
Director General. Camionera de Chihuahua.	Ing. Roberto Cano Barraza
Consejero de CADISA S.A. de C.V.	Ing. Guillermo Amarante Leal
Secretario General del Sindicato de Permisionarios Unidos de Chihuahua C.T.M.	Ing. Francisco Javier Lozoya Ontiveros
Integrante del Sindicato de Permisionarios Unidos de Chihuahua C.T.M.	Lic. Iván Rubio Lozoya
Transportes Urbanos y Semiurbanos de la Ciudad de Chihuahua, S.A. de C.V.	Ing. Juan Francisco Gómez Enríquez
Salvemos los Cerros de Chihuahua, Colectivo	Lic. Luis André Rivera Levario Vocero
MUKIRA A.C.	Lic. Silvia Holguín
Directora de Consultoría Técnica Comunitaria A.C.	Lic. Diana Villalobos Díaz
Supervisora administrativa del transporte integrado (2017)	Lic. Olalla Ávila Fernández
Jefe de Transporte Integrado (2016)	Lic. Mario Echanove García
Representante del sector de concesionarios del transporte público colectivo	Lic. Rito Martínez Quiñones
Representante del sector de concesionarios del transporte público colectivo	Lic. Ubaldo Villaseñor Zea

URBANÍSTICA	
Salvador Herrera Montes	Director General
Tania Romero López	Coordinadora Técnica del Proyecto
Christian Vargas Vega	Líder de estudios de campo
Aldo Partida Rodríguez	Abogado senior
Sandra Salcedo Ortega	Abogada junior
Vanessa Vargas	Investigación hemerográfica
Rodrigo Seañez y Labor Studio	Estudios de campo
Edson Rodolfo Villarreal Carrillo	Diseño gráfico

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Atribuciones municipales vinculadas con la movilidad en Chihuahua 26
Tabla 2 Provisiones constitucionales relevantes para la línea de trabajo institucional 36
Tabla 3 Análisis de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio 2022 60
Tabla 4 Análisis de los ingresos de Chihuahua. 61
Tabla 6 Análisis de los egresos de Chihuahua. 64
Tabla 7 Provisiones constitucionales relevantes para la línea de trabajo de financiamiento 67
Tabla 8 Atribuciones, mecanismos financieros y contenidos de políticas y programas de movilidad urbana establecidos en la LAHOTDU 68
Tabla 9 Instrumentos para la movilidad urbana reconocidos en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 69

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Beneficios de invertir en movilidad sostenible 9
Ilustración 2 Fases de la metodología aplicada para la construcción del modelo de gobernanza 10
Ilustración 3 Marco conceptual 15
Ilustración 4 Punto de partida para la propuesta del modelo de gobernanza 17
Ilustración 5 Líneas de trabajo y su contenido 18
Ilustración 6 Jerarquía normativa que fundamenta la necesidad de creación de un modelo de gobernanza para la movilidad y la accesibilidad en el marco de la actualización del PSAMUS 22
Ilustración 7 Cabezas de sector en la Ley de Transporte y la Ley de Tránsito y Vialidad 23
Ilustración 8 Municipio como autoridad en la Ley de Transporte y la Ley de Tránsito y Vialidad 23
Ilustración 9 Consejos y Comités de la Ley de Transporte del Estado 24
Ilustración 10 Elementos a cumplir en la planeación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas 25
Ilustración 11 Implicaciones de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial 29
Ilustración 12 Disposiciones transitorias de la LGMSV relevantes al modelo de gobernanza 31
Ilustración 13 Situación actual de ejercicio de atribuciones entre el Estado y el Municipio de Chihuahua por modalidad de transporte 35
Ilustración 14 Mapa de proceso actual 38
Ilustración 15 Diseño institucional propuesto 42
Ilustración 16 Distribución de atribuciones propuesta 43
Ilustración 17 Mecanismos de participación ciudadana propuestos para su utilización en el modelo de gobernanza 45
Ilustración 18 Modelo de gobernanza metropolitana para la movilidad y la accesibilidad 49
Ilustración 19 Ciclo de las políticas de movilidad y accesibilidad en el modelo de gobernanza metropolitana 52
Ilustración 20 Utilización de los mecanismos de participación ciudadana en los distintos momentos del modelo de gobernanza 59
Ilustración 21 Modificaciones legislativas y reglamentarias para la activación del fondo metropolitano para la movilidad 74