

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en México (2014-2018). El papel de los gobiernos locales

Mercedes Verdugo López¹
Universidad Autónoma de Sinaloa

Resumen:

En la última década, la tendencia gubernamental en México ha estado dirigida al fortalecimiento de la macropolítica. En materia de desarrollo urbano, el orden intergubernamental ha fortalecido las políticas de arriba hacia abajo, acotando las facultades de los municipios. De igual forma, el gobierno central ha implementado políticas en el orden fiscal que disminuyen la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales. El presente artículo aborda esta temática. El análisis es descriptivo, revisa la base legal del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda del actual gobierno federal para entender el nuevo modelo que impacta en los municipios urbanos del país.

Palabras clave: *Política de desarrollo urbano, gobiernos locales, relaciones intergubernamentales, México.*

¹ Doctora en Ciencias Sociales. PITC de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Investigadora Nacional Nivel I.

Abstract:

In the last decade, the government's tendency in Mexico has been directed at the strengthening of macropolitics and fiscal recentralization at the federal level. In terms of urban development, intergovernmental order has strengthened top-down policies, removing powers from municipalities. Similarly, the central government has implemented policies in the fiscal order that diminish the institutional capacity of subnational governments. This article deals with this theme. The methodology is descriptive, analyzing the legal basis of the National Program of Urban Development and Housing of the current federal government, contributing to the understanding of the new centralized model that impacts on the urban municipalities of the country.

Keywords: *Urban development policy, local governments, intergovernmental relations, México.*

Introducción

En el año de 1983, el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana fue reformado para otorgar al municipio facultades recaudatorias sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria o cobro de predial. Fueron las municipalidades más urbanizadas las que se vieron beneficiadas con esta nueva responsabilidad, no obstante, el esfuerzo fiscal que ha mostrado la mayoría de las ciudades en más de treinta años para generar ingresos propios, no ha revertido su dependencia financiera con el poder central. Esta condición reduce la expectativa de desempeño eficiente y socialmente incluyente por parte de los ayuntamientos, así mismo limita los procesos de autogestión local para impulsar políticas de desarrollo local.

En el año de 1999, el mismo articulado constitucional fue reformado para otorgar a los municipios estatus de nivel de gobierno, dejando atrás una larga historia de haber sido reducidos a unidades político-administrativas del gobierno de los estados. No obstante esta nueva categoría, la mayoría de los ayuntamientos mexicanos han sido ineficientes para la gestión de recursos provenientes de ingresos propios lo que se manifiesta en la presión fiscal a que están sujetos. Esta situación de larga data ha hecho que el gobierno federal retome la vieja doctrina del centralismo fiscal, lo que se ha puesto de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) que promueve la implementación de macropolíticas y la desterritorialización de la toma de decisiones en el plano local.

En el orden municipal se han presentado dos importantes reformas bajo esta lógica: Una es la propuesta de Mando Único Policial que supone la eliminación de los cuerpos policiacos municipales por una policía estatal bajo la autoridad del gobernador del estado.² La otra reforma

² La propuesta de Mando Único que propuso la integración de dos policías (federal y estatal) establecía la reforma a los artículos 21 (párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero), 73 (fracción XXIII), 115 (fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y el párrafo primero de la fracción VII) y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la homologación de las 32 constituciones políticas de las entidades federativas.

corresponde a la política federal mediante la cual el ejecutivo de la nación retoma para sí las directrices y el financiamiento del desarrollo urbano, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (en adelante SEDATU).

Considerando que el suelo urbano es uno de los principales recursos económicos en el contexto del mercado global, las ciudades son foco de interés financiero y político por parte de la autoridad central y para ello ha formulado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV), cuyos fundamentos fortalecen las competencias federales en el territorio de las ciudades, acotando así la autonomía local en la materia y las posibilidades de autogestión administrativa y económica de los principales municipios urbanos y metropolitanos del país.

Este artículo trata ese tema de actualidad en México. El objetivo central es promover la discusión sobre el tema y proponer, desde abajo, la recomposición del esquema centralizado mexicano, en esta ocasión, de la política de desarrollo urbano que promueve el actual el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Adicionalmente, revisa el diseño intergubernamental mexicano y estadounidense, con la finalidad de tener una visión ampliada de las competencias municipales en materia urbana en América del Norte.

(Des)centralización y desarrollo urbano

El concepto de desarrollo urbano no tiene una connotación única. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016), bajo esa categoría se contemplan los rubros de infraestructura, servicios urbanos, vivienda, hábitat y gobernanza urbana.

Para los fines de este trabajo, lo vinculamos a las fortalezas institucionales de los ayuntamientos, a su capacidad financiera y de gestión urbana en el orden intergubernamental e internacional; conceptos todos que integramos en la categoría de 'gobernanza local o territorial'³,

³ Para los fines de este artículo, la gobernanza local, territorial y urbana son usadas como sinónimos.

misma que está intrínsecamente ligada al desarrollo local y regional. Paralelamente, persigue objetivos de promoción económica, de desarrollo social y de competitividad local (Verdugo, 2017).

Coincidimos con José Emilio Graglia en el sentido de que el:

Desarrollo local, es una cuestión tan específica y particular que no puede ser considerada por el Estado nacional centralizadamente. (En este tema) se impone la descentralización. Ambos procesos suponen diálogo político (Graglia, 2017: 47).

Por lo general, se reconoce a las ciudades y a sus respectivos gobiernos como los actores responsables del desarrollo y de la gestión urbana. Sobre el tema, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016) señala a la urbe como el principal motor del desarrollo social y económico, ya que las interacciones sociales que ocurren en las ciudades permiten la innovación y la creatividad, generando sistemas de vanguardia en la producción tecnológica y cultural.

El mismo organismo plantea que la descentralización por sí sola no es suficiente para lograr los objetivos del desarrollo urbano, ya que los gobiernos subnacionales no han logrado incrementar significativamente su capacidad financiera e institucional como tampoco la participación ciudadana, la que en materia de gestión urbana permanece en niveles bajos, por ello propone fortalecer los gobiernos de las ciudades y las instituciones locales con competencia en la planificación urbana y en la atención al ciudadano, así como mejorar la calidad y eficiencia de las entidades prestadoras de servicios públicos en la ciudad.

El BID recomienda algunas actividades a desarrollar desde el ámbito local, mismas que retomamos como pautas de análisis del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 2014-2018 del gobierno federal mexicano. Tales recomendaciones son:

- Apoyar la planificación urbana integral, incluyendo la generación de planes directores para la gestión de riesgo ambiental;
- Reforzar las finanzas municipales mediante la planificación fiscal de mediano plazo, la recuperación de plusvalías, y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales de preparar y evaluar proyecto de promoción económica.
- Incrementar la participación ciudadana y mejorar la transparencia en los procesos de planificación, programación y ejecución del gasto público local.
- Promover modelos eficientes y progresivos de gestión, operación y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos (BID, 2016).

Consideramos que las recomendaciones vertidas por el BID a sociedades de economías emergentes como la mexicana, requieren de ajustes al actual modelo de gestión urbana, tema que abordamos a continuación.

Gestión urbana y sostenibilidad financiera

Una de las tareas básicas que las agencias de desarrollo adjudican a los gobiernos municipales, es la gestión urbana que está intrínsecamente relacionada con la consecución de fuentes de financiamiento para el desarrollo local, la prestación de servicios públicos y la gobernanza territorial.

La capacidad de gestión urbana compromete la acción política y administrativa de los gobiernos locales, cuya eficiencia depende en gran medida de su proactividad, de su nivel de autonomía y sustentabilidad financiera, así como de su competitividad en el contexto regional, nacional e internacional.

De acuerdo con el investigador Gabriel Farfán (2017), los modelos de gestión local no pueden operar sobre un

“modelo estándar”; cada país tiene sistemas de coordinación fiscal distintos, con diversos niveles de centralización, de esquemas de coordinación fiscal y tipos de gobiernos locales por lo que existen diferentes sistemas de gestión.

Los tipos de gestión local, añade, dependen del esquema legal, del régimen político, del número y densidad de la población, así como de la distancia que guarda ésta en un territorio determinado. Desde su punto de vista, se pueden identificar al menos tres modelos: El autonómico, el cooperativo y el de autogestión. De manera particular, nos interesan los dos primeros por su connotación urbana. Sus fundamentos se explican a continuación.

1. *Modelo autonómico*. Corresponde a municipios con niveles de urbanización media y alta, con un mínimo de cien mil habitantes. Farfán (2017) señala como condición “la imperiosa necesidad de solvencia financiera” y la generación de ciclos de gestión virtuosos entre las capacidades de recaudación y las políticas públicas. Para ello, es requisito tener autonomía financiera, sustentar capacidad política, administrativa y de legitimidad para que la sociedad local tome presencia y esté dispuesta a cumplir con sus compromisos como contribuyente municipal.

2. *Modelo de gestión cooperativa*. Es propio de las “megaurbes” y zonas metropolitanas caracterizadas por alta aglomeración de población y gobiernos locales que deben coordinar servicios como transporte y políticas compartidas. El modelo implica una política de desarrollo regional, administración territorial, sistema de transporte con carriles confinados, etcétera. Según Farfán (2017), se necesita una instancia de gestión con enfoque de consejo que pueda coordinar la cuestión urbana.

En este sentido, el autor plantea que para estudiar los modelos de gestión urbana es indispensable identificar el marco legal el sistema de gobierno local —ya que la gestión contiene una vertiente política— y determinar la importancia del régimen federal o nacional. La autonomía atiende la suficiencia financiera para una gestión exitosa que motive atracción de inversión. Ello conlleva prácticas de responsabilidad administrativa que contempla una ciu-

dadanía contributiva y un sistema de subsidios cruzados donde los recursos se apliquen –prioritaria, pero no exclusivamente– donde fueron recaudados y puedan ser reasignados mediante un proceso democrático subsidiario.

De lo anterior derivamos que es necesario vincular la gestión local a la descentralización de los modelos de transferencias, ya que la centralidad difícilmente integra la heterogeneidad. La descentralización permite recoger el componente político local y comparar los bienes y servicios que tienen diferentes costos en cada lugar.

Un aspecto importante para la sostenibilidad financiera de las ciudades, aparte de la descentralización, es la disciplina fiscal. La *Ley de Disciplina Fiscal para Estados y Municipios* en la actual administración federal mexicana persigue ese objetivo, sin embargo, restringe el endeudamiento local como mecanismo autónomo de las ciudades según establece, el articulado 34-38 de la mencionada ley.

Directrices internacionales para el desarrollo local y urbano

El documento “Construcción de ciudades más equitativas. Políticas para la inclusión social en América Latina”, ONU-Hábitat (2014) propone, en el apartado correspondiente a “Las políticas de equidad en las ciudades”, reducir la desigualdad urbana. El organismo identifica ciertos temas comunes en la región para generar igualdad de oportunidades:

Invertir en educación y capital humano; reforzar el sistema fiscal impositivo y hacerlo más progresivo; fortificar el potencial redistributivo del Estado; asegurar el acceso más equitativo a los recursos económicos; entre otros. Uno de los pioneros en los trabajos sobre desigualdad en la región ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y más recientemente, se ha focalizado sobre todo en la política fiscal y la equidad (ONU-Hábitat, 2014: 181).

Por su parte, el Banco Mundial (BM) en un estudio titulado “Cambio de engranajes para acelerar la prosperidad compartida en América Latina y el Caribe” (2013), expone cuatro temas importantes sobre aquellas políticas encaminadas hacia la realización de una sociedad más equitativa. Estos temas procuran fortalecer los vínculos entre el crecimiento y la equidad: a) políticas fiscales equitativas y sostenibles; b) instituciones responsables y eficientes y un acceso equitativo a los servicios; c) mercados que funcionan bien y accesibles; d) mejoras en la gestión del riesgo y resiliencia.

Recientemente, ONU-Hábitat publicó el “Índice de Ciudades Prósperas Mexicanas (2016)”, basado en cinco dimensiones: productividad, infraestructura urbana, calidad de vida, equidad y medio ambiente. Para el caso mexicano se incluyó el indicador de “gobernanza y legislación urbana”. Paralelamente, el organismo presentó la Nueva Agenda Urbana III⁴, en la cual integra la equidad como parte central del desarrollo sustentable.

El Objetivo 15 de la Agenda expone el compromiso de trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano que:

- Reoriente la manera de planificar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad.
- Reconozca la función rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible.
- Adopte enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales, a saber:

⁴ El nombre oficial es “Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, derivada de la Conferencia mundial realizada en Quito, Ecuador, en octubre de 2016.

- La elaboración e implementación de políticas urbanas en el nivel adecuado.
- El fortalecimiento de la gobernanza urbana.
- La reactivación de la planificación y el diseño urbano y territorial integrados y a largo plazo.
- El apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible (Agenda Hábitat III, 2016: 4-6).

La referida Agenda, reconoce a los gobiernos nacionales como entidades rectoras del desarrollo sostenible de las ciudades, sin embargo otorga trato igualitario tanto a los gobiernos subnacionales como a los organismos interesados y a los ciudadanos para la construcción de acuerdos regionales.

En la estrategia 89, la Agenda establece propósitos para descentralizar las competencias en materia de desarrollo urbano, teniendo como eje una política nacional:

Adoptaremos medidas para establecer marcos jurídicos y normativos sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación, a fin de incrementar las nacionales, según proceda, y empoderarlos en tanto que encargados de formular políticas y tomar decisiones, garantizando una descentralización adecuada en los planos fiscal, político y administrativo basada en el principio de subsidiariedad (Agenda Hábitat III, 2016: 14).

Ligado a este objetivo, la estrategia 91 añade lo siguiente:

Apoyaremos a los gobiernos locales para que determinen sus propias estructuras administrativas y de gestión, de conformidad con la legislación y las políticas nacionales, según proceda, a fin de adaptarse a las necesidades locales (Ibid: 15).

La referida Agenda impulsa la participación activa de los gobiernos locales en todas las esferas. Su involucramiento, afirma, es fundamental para asegurar el acceso, la asequibilidad y la provisión de servicios, la gobernanza urbana, la competitividad, la inclusión social y la gestión urbana.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018)

El *Documento Base para la Elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018* (DB) del gobierno de Enrique Peña, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de febrero de 2013, presentó la nueva política nacional urbana y de vivienda, para lo cual dispuso la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con el fin de “integrar y dar coherencia a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y suelo” en México. (file:///C:/Users/Usuarios/Downloads/PNDUyV_Corregido.pdf, s/p).

El DB argumenta que el crecimiento horizontal y anárquico de las ciudades en las últimas décadas no se ha traducido en bienestar para las personas debido a la inequitativa distribución de los servicios públicos, por lo que propone una reforma integral a través del PNDUV. Hasta su presentación en 2014 y la promulgación en 2016 de la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU), se tenía un marco normativo dividido.

Los actuales Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda (PNDUV) son instrumentos públicos que buscan ordenar y desarrollar el territorio mexicano de manera sustentable; proponen un modelo de ciudad compacta que contiene 5 ejes: a) un nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano; b) vivienda digna y sustentable; c) movilidad sustentable; d) gestión de suelo y, e) desarrollo regional sustentable y ordenamiento territorial (SEDATU, DB 2014: 13).

Como reconoce el DB, la efectividad de los PNDUV depende en gran medida de la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales y financieros. Es por esto que en materia de financiamiento se busca:

- Establecer, junto con los gobiernos estatales y municipales, un banco de proyectos por medio del cual se identifiquen aquellas acciones que darán viabilidad a la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda del país.
- Dar prioridad, mediante un mecanismo de calificación intersectorial, encabezado por la SEDATU, a las obras federales en materia de desarrollo urbano y vivienda.
- Plantear instrumentos creativos para el financiamiento de los proyectos a ejecutar considerando entre las alternativas de financiamiento:
 - * Recursos presupuestales. Gestionar en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Orientar el financiamiento de la banca de desarrollo – BANOBRAS y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) – y de fideicomisos públicos – como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) – a proyectos prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de los PNDUV.
 - * Financiamiento mixto dispuesto en la *Ley de Asociaciones Público Privadas*.
 - * Recursos privados. Incentivar la inversión de particulares en actividades tradicionalmente a cargo del sector público.
 - * Concesiones. Recurrir a esquemas de concesiones de manera que los particulares puedan ejecutar obras y/o prestar servicios públicos, sin que el sector público incurra en costos de obra, mantenimiento, cobro, etcétera.
 - * Recursos internacionales. Buscar el apoyo de organismos multilaterales o agencias de desarrollo internacionales para el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano y vivienda.
- Fortalecer el ámbito local de la recaudación del impuesto predial y modernizar las áreas de catastro, incentivando su especialización (SEDATU, DB, 2014: 43).

La observación que tenemos de lo anterior, es que el DB no prescribe la mecánica ni los procedimientos para la asignación de financiamiento, aunque señala que los municipios metropolitanos⁵ pueden optar por financiamiento especial para el desarrollo de servicios metropolitanos, lo que beneficia a las ciudades conurbadas y a las municipalidades densamente pobladas.

Leyes y reglamentos

Dentro de este apartado consideramos imprescindible revisar el marco normativo que rige la política nacional de desarrollo urbano. La normatividad del PNDUV, se presenta en la tabla 1.

Como se muestra en el contenido de la tabla 1, los fundamentos legales del diseño intergubernamental confieren amplias facultades al gobierno nacional a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que concentra atribuciones superiores a los propios ayuntamientos para intervenir en municipios urbanos y zonas metropolitanas.

Queda claro que el programa de desarrollo urbano que presenta el actual gobierno federal constituye una política “centrodirigida”, escasamente incluyente y caracterizada por excluir al orden municipal de las políticas directivas de desarrollo urbano en el país. Es decir, “desterritorializa” la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo de las ciudades.

Lo que concluimos respecto a la nueva política pública de desarrollo urbano en un contexto de centralización fiscal, es que para que un programa de desarrollo urbano sea exitoso, debe garantizar la equidad intergubernamen-

⁵ El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018), en su DB define como zonas metropolitanas a los municipios que contienen una ciudad de un millón o más de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (PNDUV, 2014: 57).

TABLA 1. MARCO NORMATIVO PARA EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO.

Leyes y reglamentos	Articulado y disposiciones normativas
<p><i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i></p>	<p>Art. 25: Establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.</p> <p>Art. 26, apartado A: Es facultad del Estado organizar un "Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".</p>
	<p>El 20 de mayo de 2013, el Gobierno de la República publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, el Decreto por el que se aprobó el <i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i> (PND).</p>
<p><i>Ley de Planeación.</i></p>	<p>Artículo 16: Es responsabilidad de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los gobiernos de las entidades federativas, y las opiniones de los grupos sociales; así como asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el <i>Plan Nacional de Desarrollo</i> y los programas regionales y especiales que determine el presidente de la República.</p>
	<p>Establece cinco metas esenciales guiadas por el gobierno federal: "México en Paz", "México Incluyente", "México con Educación de Calidad", "México Próspero" y "México con Responsabilidad Global"; y tres estrategias transversales: "Democratizar la Productividad", "Gobierno Cercano y Moderno" y "Perspectiva de Género".</p>
<p><i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</i></p>	<p>Estrategia 2.5. 1: "Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos" y fomentar la consolidación de ciudades competitivas, densas, prósperas, justas, seguras y sustentables.</p>
	<p>Conferida a SEDATU a partir de 2 de enero de 2013 y derogada el 28 de noviembre de 2016.</p>
<p><i>Ley General de Asentamientos Humanos.</i></p>	<p>Conferida a SEDATU a partir de 2 de enero de 2013 y derogada el 28 de noviembre de 2016.</p>

<i>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano^a</i>	Conferida a SEDATU a partir del 28 de noviembre de 2016.
<i>Reglamento interno de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).</i>	Asume las responsabilidades conferidas mediante el <i>Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i> , publicado en el DOF el 2 de enero de 2013.
<i>Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. (PSDATU)</i>	Contiene objetivos, estrategias y líneas de acción que reflejan las actividades prioritarias y concretas que se llevarán a cabo en La Administración Pública Federal, por los órganos y entidades que integran el sector coordinado por la SEDATU. Dichos objetivos, estrategias y líneas de acción promueven el ordenamiento del territorio nacional mediante políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de los asentamientos humanos y centros de población; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país; la planeación del desarrollo regional y; la modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros.
<i>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV)</i>	Establece seis objetivos que promueven la transición hacia un modelo de desarrollo sustentable e inteligente. Busca fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genera un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social. En observancia al <i>Plan Nacional de Desarrollo</i> , incluye líneas de acción encaminadas al logro de los objetivos de las tres estrategias transversales: "Democratizar la Productividad", consolidar un "Gobierno Cercano y Moderno" e incorporar la "Perspectiva de Género".

Fuente: Elaboración propia. Información retomada de PNDUV, DOF de 30 de abril de 2014.

a) La nueva ley sustituye a las leyes de Vivienda y General de Asentamientos Humanos, según se dispone en el DOF de 28 de noviembre de 2016.

tal en materia fiscal y depositar en los municipios las facultades constitucionales para una gestión autonómica, de amplio sentido social y eficiente en el terreno tributario. Sin embargo, lo que se puede observar con el análisis del PNDUV es que contrario a esta premisa, México ha revertido los avances en la descentralización de competencias fiscales en el orden local.

Esa condición se ve fortalecida con la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de noviembre de 2016, que sustituyó a la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LAH) y a la *Ley de Vivienda* (LGV), unificando ambos lineamientos jurídicos. En el Artículo primero, Apartado I), establece su propia finalidad: “fijar normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos del país”, lineamiento que no contemplaba su antecesora.

La normatividad vigente integra un nuevo orden institucional y fortalece las facultades del gobierno federal en la materia. Contempla las estrategias de la Nueva Agenda Urbana acordada por la Conferencia Hábitat III que consolida la rectoría del Estado fortaleciendo el marco jurídico, las bases, criterios, normas y lineamientos para el ordenamiento del territorio.

Plantea transformar el actual modelo de urbanización de crecimiento desordenado y desigual, por uno que ordene y racionalice el uso, ocupación y aprovechamiento del territorio, permitiendo construir ciudades sustentables, resilientes, saludables, productivas, equitativas, justas, incluyentes, democráticas y seguras (SEDATU, 2017: 7).

Un punto de interés para este trabajo corresponde al Título Segundo, “De la concurrencia entre órdenes de gobierno, coordinación y concertación” que integra el articulado 7-13, correspondiente a las atribuciones de la federación, las entidades federativas y los municipios. A diferencia de la LAH, la normativa vigente establece en

el Capítulo Segundo de las “Atribuciones de la Federación”, Artículo 8: Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal.

En el Capítulo Tercero de las “Atribuciones de las Entidades Federativas”, las facultades de éstas sobre los municipios se ven incrementadas como se lee en el Artículo 10, Fracción VII, que dispone entre sus competencias “Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal”. Bajo este precepto legal, la federación se reserva la facultad de aprobar o vetar los planes municipales de desarrollo y su propuesta de financiamiento

El Capítulo Cuarto, correspondiente a las “Atribuciones de los Municipios”, Artículo 11, Fracciones I y XI, le reconoce a los ayuntamientos la facultad de “Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano”. Permanecen sus facultades sobre expedición de autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios”.

En la Fracción XII establece que el municipio debe “Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano”. En la Fracción XIV del mismo artículo, se establece que los municipios deberán “Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la SEDATU”.

En el Título Tercero de los Órganos Deliberativos y Auxiliares, Capítulo Primero, dispone la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

(CNOTDU)⁶, que según el Artículo 14 de la nueva ley, es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de SEDATU, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. A su vez, la ley establece la creación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (Artículos 19, 20 y 21).

El artículo 50, en el párrafo tercero establece que las entidades federativas y de los municipios no autorizarán conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales fuera de las áreas definidas como urbanizables. Uno de los aspectos más controversiales de la ley, es el correspondiente a los incisos a) y b) de la Fracción II, del Artículo 59, en el sentido de que en las zonas que no se determinen de conservación:

- a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;
- b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o movilidad.

La densificación, según la nueva LGAHOTDU; es la “acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras” (DOF, 2016: 3).

Esta densificación y mezcla de usos de suelo fue lo que llevó al Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, a interponer recurso inconstitucionalidad en la SCJN

⁶ En el DOF de 26 de mayo de 2017 se emitieron los lineamientos para la integración y funcionamiento de dicho Consejo, presidido por el secretario de la SEDATU.

y posteriormente de inconformidad ya que, aseguraba el alcalde, anularía el Plan de Desarrollo Urbano Municipal 2030 y generaría que desarrolladores privados violentaran los planes sectoriales en los que había trabajado por más de 30 años.⁷

En el Título Décimo, correspondiente a los “Instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano”, Capítulo Primero, la nueva ley establece las disposiciones generales para financiar el desarrollo urbano, sin embargo, no aborda sobre los mecanismos para la asignación de recursos.

El Artículo 88 de la citada legislación, señala que “corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos.” En este sentido, la federación se reserva, mediante la SEDATU, la asignación de recursos para operar programas de desarrollo urbano en el ámbito municipal.

Para el financiamiento de los programas municipales de desarrollo urbano, la SEDATU cuenta con facultades para determinar la viabilidad de las propuestas aprobadas por el filtro realizado en las entidades federativas y maneja, desde su creación, un fondo a nivel federal para financiar la elaboración de instrumentos estatales y municipales de planeación y ordenamiento del territorio (IMCO et al, 2013).

El análisis de las diferentes propuestas se realizará por el CNOTDU y sus contrapartes estatales. Una condición

⁷ El 21 de enero del presente año, los municipios de la zona urbana de Monterrey, Nuevo León, presentaron controversia ante la SCJN en contra de la nueva ley, argumentando que vulnera la autonomía municipal, el sistema de gobierno y crea mayores conflictos urbanos, por lo que interpusieron un recurso de inconstitucionalidad (16/2017) y dos de reclamación (71/2017-CA) y (85/2017). El primero se consideró procedente por la SCJN pero infundado, por que interpusieron la segunda reclamación que estaba en proceso al 14 de julio de 2017. <http://www.scjn.gob.mx> (Consultada el 28 octubre de 2017).

contraria a las disposiciones de los organismos internacionales sobre este punto, es que los Consejos, tanto el federal como sus contrapartes estatales y municipales carecen de autonomía para funcionar fuera de la verticalidad de la administración pública.

En el siguiente apartado se exponen los fundamentos de la política fiscal de los Estados Unidos y México, con la finalidad de hacer un comparativo de la dinámica fiscal en las relaciones intergubernamentales de ambos países. La analogía puede servir como herramienta “espejo”, es decir, que puede ser viable de ser aplicada en nuestro país, principalmente en el ámbito de las competencias fiscales de los municipios, así como en el nivel de descentralización de las políticas de desarrollo urbano que tiene el país vecino.

El orden intergubernamental y la política fiscal en México y Estados Unidos

Cabe decir que en Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales se caracterizan por el modelo de gobernanza multinivel (Vogel, 2007), mientras que en nuestro país prevalece el esquema tradicional y vertical de la administración pública centralizada. De acuerdo con el autor, en Estados Unidos, por razones políticas y culturales, los municipios han adquirido la reputación de ser autónomos sobre los planes municipales, sí lo son legalmente, afirma, pero están bajo el gobierno de los estados. Desde los años noventa, el gobierno nacional ha fortalecido la tendencia de otorgar subvenciones a través de los estados y no de forma directa a las localidades (Berman, 2015).

En ese país, los ingresos de las administraciones locales provienen entre otros del impuesto a la propiedad, de derechos de uso y de las ayudas de otros niveles de gobierno. Los cabilderos (*lobbyistes*) y los miembros de asociaciones constituyen los principales representantes municipales a nivel nacional para gestionar recursos dirigidos a proyectos de desarrollo municipal y urbano. En el

esquema intergubernamental estadounidense, los planes de infraestructura son enteramente financiados por el sistema de subvenciones (Vogel, 2007; Berman, 2015).

Las medidas de urgencia urbana en Estados Unidos son responsabilidad de las administraciones municipales mientras que los estados fungen como mediadores ya que planifican y demandan la ayuda del gobierno federal. En el pasado la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) era un organismo independiente que tenía conexiones y líneas directas con el presidente a fin de facilitar la coordinación de tareas. Después del 11 de septiembre de 2001, la FEMA instruyó sobre seguridad nacional, lo que significa que el rol del gobierno federal en lo que concierne a medidas de urgencia territorial urbana ha pasado a segundo término, o comparte responsabilidades como una instancia más del gobierno multinivel (Vogel, 2007).

Por su parte, en la federación mexicana que incluye 32 estados y cerca de 2500 administraciones locales, las recientes tendencias indican un mayor pluralismo político, sin embargo, los conflictos intergubernamentales se han incrementado a raíz de la recentralización fiscal y la existencia de grandes disparidades de una región a otra. La lucha de los estados por obtener mayor control ha minado las funciones municipales. A pesar del nuevo estatus legal de las municipalidades desde 1999 donde adquieren mayor autonomía (Artículo 115 constitucional), los estados continúan jugando un rol "legítimo" en los temas y asuntos locales (Rowland, 2007).

En cuanto a los ingresos municipales, éstos provienen principalmente del impuesto predial, de las subvenciones condicionadas de los niveles superiores y de recursos provenientes de las participaciones. A la fecha, los programas y el financiamiento destinado a los municipios pasan por la mediación de los estados.

El sistema intergubernamental fiscal en Estados Unidos y México

En Estados Unidos, los niveles de gobierno se clasifican en: Gobierno Federal (1), Gobierno del Estado (50) Gobierno del Condado (3,033), Ciudad / Pueblo (36,011), Distritos Especiales (37,381) y Distritos Escolares (13,051) (Riverol, 2017). El gobierno federal se encarga de la defensa y seguridad internacional, de la seguridad social, de los servicios postales, de los asuntos de los veteranos y de la seguridad económica. Sus fuentes de ingreso son el impuesto sobre ganancias, impuesto a la renta personal y el impuesto sobre negocios.

Por su parte, los estados se responsabilizan del bienestar y los servicios de salud, educación, carreteras y autopistas y del Departamento de Correcciones⁸, su principal fuente de ingresos es el impuesto sobre las ventas. Los gobiernos del condado tienen responsabilidades en educación, hospitales, transporte público, calles y vialidades, administración de utilidades y bibliotecas, mientras que las ciudades y pueblos se encargan de la seguridad pública, policía, bomberos, servicios de emergencia, infraestructura pública, parques y recreación, basura y vertederos, construcción, planificación y aplicación de códigos (reglamentos locales) (Riverol, 2017), su principal fuente de ingresos propios es el impuesto sobre la propiedad.

El modelo estadounidense es similar al que sustenta nuestro país, con la diferencia de que la dinámica intergubernamental en Estados Unidos permite la concurrencia multinivel para abordar problemas locales, además, las ciudades y condados siguen concentrando las facultades principales en materia de desarrollo urbano, cuyas políticas son diseñadas desde el orden local, de abajo hacia arriba (*bottom up*), atendiendo el principio de gobernanza territorial que dictan los diferentes organismos internacionales.

⁸ Corresponde a las cárceles y correccionales de los estados.

La eficiencia en la consecución de ingresos propios vía impuesto predial constituye un principio de autonomía y capacidad de gestión de los gobiernos municipales. En este terreno, existen importantes diferencias entre los tres países que conforman la región de América del Norte. Canadá es el que mejores indicadores tiene en el cobro del predial, mismo que para el año 2012 representaba el 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB). En los Estados Unidos, en el mismo período, ese indicador fue del 2.8 del PIB, mientras que para México apenas representó el 0.3% del PIB (Farfán, 2014). Según la OCDE (2012), el cobro del impuesto predial en México es uno de los más bajos de los países miembros; apenas representa el 0.22% del PIB, mientras que la media del total es del 1.84%⁹; en Estados Unidos asciende al 3% del PIB (SEDATU, 2017).

De acuerdo con INEGI (2017), la recaudación de los 2445 municipios mexicanos en 2016 fue de 46,655,922,930 pesos; las participaciones federales ascendieron en ese año a 117,518,126,602 pesos y las aportaciones conjuntas —federales y estatales— sumaron 106,685,908,049 pesos, por lo que el impuesto a la propiedad inmobiliaria representó apenas el 20.81% del total de ingresos municipales para el último año de ejercicio fiscal registrado. A este dato se suma que sólo las 300 municipalidades más urbanizadas del país recaudaron el 70% del total de los ingresos propios entre 2012 y 2015 (INEGI, 2017).

Los anteriores indicadores muestran nuestro rezago en el desempeño eficiente para el cobro del impuesto a la propiedad por parte de las municipalidades, así mismo, que la descentralización del impuesto predial no ha dado los resultados esperados. Para Unda Gutiérrez, (2015) el principal desincentivo para la recaudación proviene de las aportaciones federales del Ramo 33 para entidades federativas y municipios.

La tabla 2 presenta el coeficiente de presión fiscal de los tres países de América del Norte, según la OECD para el período 1980-2013.

⁹ En América Latina, México está por debajo de Brasil, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile en el monto de recaudación por impuesto a la propiedad inmobiliaria (OCDE, 2012).

TABLA 2. COMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y NIVEL DE GOBIERNO.

País	Nivel	1980 (% PIB)	2013 (% PIB)	Variación (% PIB)
Canadá	Federal	16.4	15.5	-5.2
	Estatal	11.1	12.2	10.2
	Local	3.0	2.9	-4.4
Estados Unidos	Federal	17.7	16.7	-5.5
	Estatal	4.8	5.1	5.8
	Local	3.0	3.6	20.4
México	Federal	14.0	18.9	34.6
	Estatal	0.3	0.6	118.5
	Local	0.1	0.2	203.9

Fuente: Farfán (2014), Retomado de Revenue Statistic 2014.

Según se observa en la tabla, Estados Unidos fortaleció la responsabilidad recaudatoria de los estados y las localidades, lo que ha vuelto más eficiente el cobro de ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales. Ello se traduce en autonomía en la toma de decisiones que atañe en los niveles estatal y local, por lo que las políticas de desarrollo urbano tienen un enfoque “abajo hacia arriba”. En el caso mexicano, aunque la variación porcentual de la presión fiscal en el período creció en más de un 100% y 200% respectivamente para estados y municipios, este indicador puede resultar engañoso, ya que el incremento en la contribución del PIB apenas fue de 0.3% para las entidades federativas y 0.1% para las municipalidades. Ello nos habla del bajo nivel de desempeño en la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales y de las reducidas competencias que tienen dentro del sistema fiscal federal.

Conclusiones

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018) implementado por el actual gobierno federal, es representativo de la política nacional de recentralización de facultades políticas, administrativas y económicas que originalmente competen al ámbito municipal. Bajo esta lógica, la gestión local se reduce a la gestión de financiamiento etiquetado a través de transferencias federales, imposibilitando el diseño de políticas para el desarrollo urbano de “abajo hacia arriba”. Esa condición limita, si no es que elimina, la participación de los actores locales involucrados en la vida pública de las ciudades.

Si bien la nueva LGAHDTDU preserva la facultad municipal de determinar el uso de suelo y el otorgamiento de licencias de construcción, también dispone que los programas y propuestas de desarrollo urbano deben ser aprobadas en una primera instancia por las autoridades correspondientes de las entidades federativas y posteriormente por la SEDATU a través del CNOTDU, para su aprobación y subsecuente provisión de recursos.

El caso de la zona metropolitana de Monterrey, muestra que los municipios altamente urbanizados y con fuerte recaudación de ingresos propios vía impuestos (predial), productos, derechos y aprovechamientos, consideran que su autonomía se ve vulnerada bajo la homologación de las pautas de desarrollo urbano que plantea el gobierno federal. El argumento presentado es que la densificación, que permite la nueva legislación urbana, afecta su propia visión de desarrollo local. Este evento muestra que la centralización no atiende la heterogeneidad de los territorios, ni el nivel de organización de la ciudadanía local que interviene bajo fórmulas diferentes en el espacio municipal.

De igual forma, deja al descubierto que los municipios altamente urbanizados y metropolitanos, requieren de autonomía para generar su propio plan de desarrollo

municipal e intermunicipal, siempre y cuando no viole los ejes generales de sustentabilidad y equidad social.

En cuanto a la revisión de los sistemas fiscales de México y Estados Unidos, observamos que existe una gran distancia comparativa entre ambos. En nuestro país no contamos con un gobierno multinivel de concurrencia entre las diferentes esferas gubernamentales y lo mismo puede decirse de los necesarios canales de comunicación directa de los centros urbanos con el gobierno federal. Los planes y programas de desarrollo local se dictan en un marco de “macropolítica” nacional, que homologa las condiciones materiales y culturales de las diferentes regiones del país. Esa situación prevé el fracaso de la política general de desarrollo urbano que desterritorializa las decisiones y el sistema de financiamiento de obra pública y vivienda social a través de la SEDATU.

El programa que hemos analizado en este artículo, fortalece el centralismo de la administración pública federal sobre la gestión de un recurso altamente valorado en el mercado global: el suelo urbano. De esta forma, las ciudades se ven limitadas en la tarea fundamental que es dictar la política de desarrollo local y urbano.

Bibliografía

Agenda Hábitat III (2016), “Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos” [En línea] Ecuador, Octubre de 2016, disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf> [Consultado en enero-abril de 2017]

Banco Interamericano de Desarrollo, (2016), “Desarrollo Urbano. Áreas de Acción Gobernanza Urbana” en *Documento Construyendo Calidad de Vida* [En línea] Disponible en: www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/gobernanza-urbana,9576.html [Consultado en enero de 2016]

Berman, D., (2015) *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*, cuarta edición, USA: Routledge University of Pittsburgh.

Brown, D., (2008) "Fiscal Federalism: Searching for Balance" en Herman, B. y G. Skogstad, *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness and Legitimacy*, segunda edición, Ontario: Oxford University Press.

Farfán, G., (2014) "El indicador de productividad de la gestión pública municipal (IPGM) de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados" en *Conferencia Misión Internacional: Financiación y Gestión de Políticas de Desarrollo Urbano*, Universidad Internacional de Florida, 11 de Julio de 2017.

_____, (2017) "Gestión pública y finanzas públicas. Ciudades sostenibles y gestión pública en municipios" en *Conferencia Misión Internacional: Financiación y Gestión de Políticas de Desarrollo Urbano*, Universidad Internacional de Florida, 11 de Julio de 2017.

Graglia, J., (2017) *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*, Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP), Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

IMCO et al., (2013) *Reforma urbana. 100 ideas para las ciudades de México*, CTSEMBARQ México: IMCO, Centro Mario Molina, IMCO y CTS EMBARQ-México.

INEGI, (2017) *Estadísticas de finanzas estatales y municipales. Finanzas públicas municipales Año 2016* [En línea] México, disponible en: www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general/_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fmum [Consultado en octubre de 2017]

OCDE, (2012) *Estadísticas tributarias en América Latina, 1990-2010* [En línea] México, disponible en: www.oecd.org/ctp/globalrelationsintaxation/RevenueStatsCountryNotes2012.htm [Consultado en junio de 2017]

ONU-Hábitat, (2014) *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, ONU-Hábitat, CAF-Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina, Colombia: AVINA.

ONU-Hábitat, (2016) *Índice de ciudades prósperas de la República Mexicana*, Mexico: ONU-Hábitat representación para México.

Riverol, A., (2017) "Presupuesto y administración financiera en Estados Unidos" en *Conferencia Misión Internacional: Financiación y Gestión de Políticas de Desarrollo Urbano*, Universidad Internacional de Florida, 10 de Julio de 2017.

Rowland, A., (2007) "The Interaction of Municipal and Federal Governments in Mexico: Trends, Issues and Problems" en Lazar, H. y C. Leuprecht, *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance System*, London: Institute of Intergovernmental Relations: 201-228.

SCJN, (2017) *Actas de controversias y recursos de revisión* [En línea] México, disponible en: http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notif_controversias_constit_documento_extraordinario/2017-08 [Consultado en octubre de 2017]

SEDATU, (2014) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018* [En línea] México, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/programa-nacional-de-desarrollo-urbano-2014-2018> [Consultado marzo de 2015]

SEDATU, (2017) *Guía para la adecuación y reforma de la legislación de las entidades federativas*, Mexico: Subsecretaría de Ordenamiento, Dirección General de Coordinación Metropolitana.

The World Bank Institute, (2016) *Governance and Anti-corruption* [En línea] Disponible en: <http://web.worldbank.org/website/external/wbi/extwbigovantcor/0,menupk:174952-pagepk:64168427-pipk:64168435-thesitepk:1740530,00.html> [Consultado en mayo de 2016]

Unda, M., (2015) "La recaudación del impuesto predial en México: Un análisis de sus determinantes económicas en el período 1969-2010" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPyS, UNAM, 60 (225): pp-45-77.

Verdugo, M., (2017) *Internet y gobernanza municipal en México*, Guadalajara, México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Vogel, R., (2008) "Multilevel Governance in the United States" en Lazar, H. y C. Leuprecht, *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance System*, London: Institute of Intergovernmental Relations: 257-293.

IMPLAN, (2014) *Plan de Desarrollo Urbano Municipal de San Pedro García, Nuevo León, 2030* [En línea] México, disponible en: <https://www.sanpedro.gob.mx/Gobierno/Plan2030/PlanDesarrolloUrbano2030.pdf> [Consultado en octubre de 2017]

LEYES:

DOF, (2012) *Ley general de asentamientos humanos, última reforma*. México, DOF de 9 de abril de 2012.

DOF, (2016) *Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano*. México, DOF de 28 de noviembre de 2016.

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2017
Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2017