

**55** **INNAP**  
*años*  
Al Servicio de México

SERIE PRAXIS

132

# Cruzada Nacional Municipalista





**INNPF** *SERIE PRAXIS*

**132**

**Cruzada Nacional  
Municipalista**

Praxis 132  
Cruzada Nacional Municipalista  
©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 14  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo  
**Presidente**

Javier Barros Valero  
**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Manuel Quijano Torres  
**Vicepresidente**

Isidro Muñoz Rivera  
**Vicepresidente para  
los IAP's**

## CONSEJEROS

María de Jesús Alejandro Quiroz  
Francisco Casanova Álvarez  
Miguel Ángel Dávila Mendoza  
Héctor González Reza  
Amalfi Martínez Mekler  
Arturo Núñez Jiménez  
Raúl Olmedo Carranza  
Fernando Pérez Correa  
Carlos Reta Martínez  
Óscar Reyes Retana  
Alejandro Romero Gudiño  
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés  
**Secretario Ejecutivo**

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Saucó  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	9
El Municipio como eje de la Reforma Administrativa Integral, Federalista y Democrática <i>José R. Castelazo</i>	11
Minuta de la Primera Sesión de la Cruzada Nacional Municipalista	17
Minuta de la Segunda Sesión de la Cruzada Nacional Municipalista	27
Minuta de la Tercera Sesión de la Cruzada Nacional Municipalista	33



---

## PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Administración Pública cumple sus fines estatutarios y su vocación de servir a México con propuestas que constituyan aportes efectivos al interés público y orientan las decisiones gubernamentales.

En esta ocasión hemos retomado el tema municipal, para contribuir a crear un pensamiento municipalista de avanzada, modernizador, y a la vez, auscultar las condiciones del contexto político, económico y social para llevar adelante las reformas.

Con ese propósito el INAP convocó a especialistas pertenecientes a tres generaciones de profesionales, a una ***Cruzada Nacional Municipalista*** para “construir un pensamiento de avanzada” en torno al tema, sustentado en la actividad histórica del Instituto en esta materia, para realizar un diagnóstico, fijar objetivos y realizar las acciones para llevarlos a la práctica.

Se han celebrado tres sesiones de la Cruzada Nacional Municipalista, en donde se han vertido propuestas de asociados y especialistas; además se tuvo la participación del Senador Ramón Galindo Noriega, Presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República, quien expuso, con convicción, una visión holística, extraída de sus estudios y de la experiencia práctica al haber sido Presidente Municipal de Ciudad Juárez.

Este número de la Praxis presenta una síntesis de estas jornadas de trabajo, en la seguridad que serán el firme cimiento de esta Cruzada a la que dedicamos nuestros mejores esfuerzos.

**José R. Castelazo**  
**Presidente**



---

## El Municipio como eje de la Reforma Administrativa Integral, Federalista y Democrática

José R. Castelazo\*

El pasado 11 de octubre, en un artículo publicado en el periódico “La Crónica de Hoy”, advertimos la necesidad de incluir en la agenda pública una reforma administrativa integral, federalista y democrática.

Hace unos días, el Presidente de la República ha planteado una Reforma Política que puede servir de base a la Reforma Administrativa. El Congreso, junto con otros poderes públicos y la sociedad organizada, habrá de gestionar el debate ciudadano para resolver lo conveniente a la marcha del país.

En este contexto, abordaré los efectos que tendría la posible elección consecutiva de presidentes municipales.

Hay dos categorías a destacar en este análisis: la fuente de legitimidad de la autoridad en cada municipio, en relación con sus posibilidades de actuar y decidir con libertad y autonomía.

El municipio en México sólo ha sido plenamente libre los primeros años del siglo XVI, por lo demás ha estado sujeto a poderes externos.

Son nueve las generaciones identificables desde 1519:

- El Primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz que autorizara a Cortés la conquista de México;
- Las leyes y decretos reales de Carlos V y las posteriores reformas borbónicas, promotoras de la compra-venta de cargos públicos *ad perpetuam* y hereditarios;
- Los ordenamientos de los centralistas y los federalistas del siglo XIX, ambos limitativos de la libertad municipal;

- 
- Las jefaturas políticas del porfirismo que borraron esta organización política;
  - El Municipio Libre formalmente establecido por la Revolución Mexicana, pero en la práctica sometido al centro;
  - Las reformas de 1983 y 1999, configuran al municipio como orden de gobierno con facultades específicas, establecen la coordinación intergubernamental, y la asociación intermunicipal.

A pesar de los avatares de la historia el municipio mexicano ha prevalecido como el primer punto de contacto con la población, es el único gobierno “pie a tierra”.

Nuestros municipios han sido capaces de asimilar los avances y retrocesos sin borrar el pasado; armonizan su identidad con el futuro y con ello salvaguardan la identidad nacional.

El Artículo 115, en condiciones de equidad y justicia, alejaría a los municipios de la coyuntura y los incorporaría de pleno derecho a la estructura del país, por ello, en cualquier propósito de mejora, no podemos partir de cero. Llevará tiempo reorientar el papel nuclear del centralismo, alejarlo del tipo de dominio ejercido durante siglos en nuestro territorio y ubicarlo como el fiel de la balanza para construir y sostener un federalismo real y efectivo.

Veamos las posibilidades de una transformación a fondo:

Los 2440 municipios actuales muestran un perfil contrastante<sup>1</sup>:

- Los metropolitanos, que son el 15% y albergan a casi 50 millones de mexicanos;
- Urbanos, que representan 20%, con 20 millones;
- Semiurbanos, que alcanzan 20%, con 15 millones;

<sup>1</sup> Elaboración propia con datos del INEGI y CONEVAL.

- 
- Rurales con servicios, que constituyen el 28%, con 15 millones, y
  - Rurales rezagados, que suman un 17%, con más de 10 millones de habitantes.

En las áreas urbanas coexisten los extremos de riqueza y miseria, obscenas manifestaciones de la desigualdad; en las zonas rurales impera la pobreza. El abandono del territorio ha debilitado el otrora sólido tejido comunitario.

Pese a los esfuerzos efectuados por muchos gobiernos, la pobreza crece. En las zonas de los olvidados, la delincuencia encuentra campo fértil para alimentar una compleja trama de corrupción, indolencia e impunidad, organizada a lo largo y ancho de la república, en connivencia con personas que ocupan cargos públicos que no deberían ejercer.

Desde hace 30 años hemos apostado al crecimiento macroeconómico sin reparar en la distribución del ingreso, olvidando la fuerza de la inteligencia social la cual constituiría un valladar frente a la delincuencia organizada y frente a un modelo económico injusto.

Las potencialidades municipales ofrecen soluciones adecuadas a nuestra idiosincrasia en el marco de la globalización y el desarrollo regional.

Requerimos de un federalismo fuerte, basado en una auténtica descentralización, en la cual los tres órdenes de gobierno se asuman como interdependientes, parte de un sistema con visión de Estado.

Los actores políticos, la opinión pública, organizaciones sociales y ciudadanos claman por un cambio; hay consenso para sacudir a la Administración Pública en torno a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, honradez y transparencia.

---

Más allá del Artículo 115, la Constitución asigna al municipio una serie de responsabilidades:

Artículo 6 (transparencia); Artículo 21 (seguridad pública); Artículo 27 (adquisición de tierras para servicios públicos); Artículo 108 (responsabilidades); Artículo 116 (convenios entre estados y municipios); Artículo 124 (federalismo); Artículo 134 (principios rectores para el uso de los recursos públicos). Por otra parte la Constitución otorga facultades a otras ramas del poder público que inciden en el ámbito municipal: Artículo 73 (concurrencia educativa, salud, asentamientos humanos, preservación del ambiente, protección civil, armonización contable, entre otros); Artículo 79 (fiscalización de recursos federales), y Artículo 105 (controversias constitucionales).

Adicionalmente enfrentamos las malas prácticas político-administrativas históricamente acostumbradas.

Si el presidente y los gobernadores duran 6 años en sus cargos, la lógica indica la necesidad de alinear los tiempos para las presidencias municipales, en bloques de tres años. El fundamento de la elección consecutiva es la restitución del poder a los electores, ellos habrán de encontrar mecanismos para evitar que la propuesta se enfrente al cacicazgo, a la corrupción, a la ineficiencia y otros vicios colaterales.

En el debate habría que prevenir los impactos en las estructuras y funciones de los tres poderes y órdenes de gobierno, y su influencia en la vida comunitaria.

La elección consecutiva quedaría trunca de no garantizar una efectiva coordinación intergubernamental e instrumentos que aseguren el apego a la Ley, eficiencia, eficacia, responsabilidad administrativa, civil o penal y una rendición de cuentas que amplíe la legitimidad y contribuya a fortalecer el tejido social.

---

¿Hay posibilidades de una reforma tan vasta?

1. Pensemos en la voluntad política de los habitantes de los municipios, ayuntamientos, gobernadores, partidos, legislaturas y estructura federal.
2. Pensemos en si las normas actuales son obsoletas o simplemente están desfasadas.
3. Pensemos en si están dadas las circunstancias para transferir las decisiones políticas, administrativas y económicas. Es decir, redistribuir el poder.
4. Pensemos si hay o no infraestructura en la cual recaiga el cambio.
5. ¿Qué va a pasar con el Distrito Federal, un gobierno que no es Estado y delegaciones que no son municipios?
6. Y pensemos en los recursos para llevar a cabo esta nueva etapa; en 2010 los municipios, teóricamente, están en posibilidades de ejercer poco más de 400 mil millones de pesos, cifra inédita en nuestra historia.

Todo esto es motivador y constituye un reto ¿cómo ejercer la autoridad con la escasa capacidad de respuesta en la mayoría de los municipios?

El 80% carece de normatividad administrativa; afirman haber recaudado impuestos y derechos por abajo del 75% de su propio presupuesto; el 17% no tiene una computadora, y gran parte adolecen de la falta de personal calificado.

Todos queremos la democracia en y desde el municipio, pero ésta sólo tiene sentido si se expresa en Seguridad, Bienestar Integral y Desarrollo Sustentable. Esa es la democracia en concreto, no sólo el aspecto electoral.

Todos hablamos de la gobernabilidad y ésta existe siempre y cuando haya un gobierno democrático con capacidad de

---

respuesta y una sociedad organizada, responsable, sin esta conjugación la gobernabilidad naufraga.

Se puede considerar que el papel de la Secretaría de la Función Pública es tan relevante como trascendente. A nuestro entender, consiste en marcar políticas de pertinencia, congruencia, permanencia y calidad a las administraciones públicas del país.

Lo que es útil para la federación lo es para estados y municipios. Los procesos de planeación, dirección y control; el origen y destino de los recursos públicos y sus técnicas de ejercicio, evaluación y fiscalización, no son privativas de un orden de gobierno, sino que deben buscar la homogeneidad y la complementariedad en la república. Finalmente el ciudadano común percibe al gobierno como un ente que cumple o no con sus expectativas.

En síntesis, la elección consecutiva municipal es un asunto del mayor interés público. Los poderes deben saber escuchar, ejercicio esencial de la política, para interpretar y orientar las decisiones fundamentales que a todos nos competen, afectan o benefician. Para cerrar la pinza se precisa involucrar a las diversas comunidades con el fin de que expresen libremente su sentir, parecer y compromiso.

Recordemos: una reforma política puede caer al vacío si no se sustenta en una reforma administrativa y una reforma económica: triada virtuosa.

El INAP, a lo largo de sus casi 55 años de existencia, ha acumulado experiencia y conocimiento, y reiterado su vocación de servir a México, al contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho. En la próxima colaboración haremos una reflexión sobre la elección consecutiva de los legisladores.

---

**MINUTA DE LA PRIMERA SESIÓN  
DE LA CRUZADA NACIONAL MUNICIPALISTA**

Martes 4 de agosto de 2009  
Salón Terraza del INAP



---

## **I. Participantes:**

Con la asistencia de 28 municipalistas pertenecientes a tres generaciones de profesionales del INAP, y portadores de una pluralidad de ideas, se realizó esta Primera Sesión:

<b>Asociados Invitados</b>	<b>INAP</b>
1. Luis García Cárdenas	1. José R. Castelazo
2. Ignacio Pichardo Pagaza	2. Ricardo Basurto
3. Carlos Almada	3. Francisco Gómez
4. Raúl Olmedo Carranza	4. Miguel Ángel Reta Martínez
5. César Camacho Quiroz	5. Salvador Ortiz Montero
6. Mauricio Bermeo	6. Gerardo Barrios Riverón
7. Mauricio Valdés	7. Rommel C. Rosas
8. Roberto Rives	8. Cyntia S. Morales Rodríguez
9. Raúl Martínez Almazán	9. Rosa Isaura Rodríguez R.
10. Fernando Pérez Rasgado	
11. Jorge Laris Casillas	
12. Sergio Mancilla Guzmán	
13. Guillermo Brizio	
14. Carlos Quintana Roldán	
15. Miriam Muciño	
16. Gladis López Blanco	
17. Francisco Olivares	
18. Nicolás Mejía Pedroza	
19. José Ricárdez Pérez	

## **II. Bienvenida, justificación y objetivos de la Cruzada Nacional Municipalista.**

### **José R. Castelazo:**

Todos los presentes, de una o varias formas, hemos sido municipalistas. Continuaremos en ello al contribuir a construir

---

un pensamiento municipalista de avanzada, sustentado en todo lo que ha hecho el INAP a través del tiempo, lo cual se demuestra en los documentos y libros publicados por nosotros con la temática específica del municipio. Tenemos historia, actuamos en el presente y buscamos un mejor futuro.

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho en México a lo largo de su devenir, el municipio todavía es un minúsculo ente receptor del poder, aún y cuando existen algunos grandes municipios con peso económico y político específicos, por ejemplo, las capitales de los estados o algunos enclavados en regiones de cada entidad federativa que ejercen la influencia de ser polos de desarrollo.

Para ilustrar lo expresado, en una de las últimas encuestas acerca de *Gobierno, Sociedad, Política*, de GCE (Gabinete de Comunicación Estratégica), sobre los niveles de marginación urbana, que mide educación, salud y bienes materiales (CONAPO), arroja lo siguiente: los índices de marginación muy baja –o sea poblaciones con capacidad de desarrollo–, representan 10.4% de los municipios; los de marginación baja, es decir con limitantes de desarrollo, el 16.33%; los de marginación media –con dificultades severas para el desarrollo–, alcanzan el 19%; en tanto que los municipios con marginación alta y muy alta, esto es con posibilidades remotas de salir adelante en el corto plazo son el 54.27% del total de los municipios en nuestro país.

En este momento somos testigos de cómo se han ido realineando las fuerzas políticas, lo cual, es no solo visible sino tangible. En cada elección se gesta una nueva conformación de la sociedad mexicana; en cada elección el municipio no se cansa de llamarnos la atención. En este sentido, el INAP debe volver a enfocarse, pero con una nueva visión, en el desarrollo municipal.

---

Cada vez más se evidencia la descentralización política, económica y social en nuestro país, obviamente desordenada pero al fin descentralización.

En este contexto, los objetivos relativos al municipio que deseamos proponerles son los siguientes:

- a) Rescatar la tarea municipalista del INAP bajo una visión actual y modernizadora.
- b) Concebir la gobernabilidad municipal como un problema a resolver urgentemente, pues su efecto fortalece a los órdenes estatal y federal.
- c) Conocer la situación de las capacidades gubernamentales en el municipio para responder a necesidades y demandas en el corto, mediano y largo plazos.
- d) Concluir un diagnóstico actualizado y desarrollar un modelo viable para incrementar tales capacidades gubernamentales.
- e) Preparar, dentro del Sistema INAP, cuadros que funjan como agentes especializados en el municipio para fines de asesoría técnica y capacitación.
- f) Promover, desarrollar y publicar investigaciones que resulten útiles al desarrollo municipal.

Se trata de abordar problemas estructurales por supuesto vinculados a la gestión y operación de los municipios, pero no en forma aislada, sino contextualizados con la política, la economía y la sociedad.

El problema económico es el más importante. El municipio debe generar o fortalecer su capacidad de recaudación de acuerdo con

---

la Constitución y las leyes. No obstante sus facultades, carece de catastros actualizados. Por supuesto sus mecanismos son obsoletos y la sombra de la corrupción atrofia su desempeño de cobro por derechos, servicios y aprovechamientos. Se han hecho muchos estudios al respecto, pero la capacidad de recaudación sigue siendo el nudo a desatar.

Otra cuestión vital se cierne en torno a los problemas de coordinación intergubernamental, al carecer de instancias suficientemente confiables, tanto para la sociedad que habita en los municipios, como para las otras instancias de gobierno.

Por ejemplo, sabemos que el problema del agua es muy grave en México, resolverlo es caro y su escasez será tan serio asunto como lo son la seguridad pública y el desarrollo regional. La metropolización es otro desafío porque requiere de coordinar esfuerzos de identificación que rebasan las autonomías y reparten responsabilidades, lo cual no es sencillo de destrabar.

Algunos programas federales como PRO-CAMPO, Oportunidades, Seguro Popular, y otros, simplemente no toman en cuenta a los municipios; se centran abrupta y en ocasiones avasalladoramente en el territorio municipal, sin coordinación.

Desde otra perspectiva poco se podrá lograr en ausencia de un programa de ciudadanización y cultura política de los habitantes de los municipios. El año pasado realizamos una encuesta nacional de todos los municipios de México, amparados en el convenio con la Secretaría de la Función Pública. Dicho estudio se llevó a cabo con los recursos asignados por la Cámara de Diputados al INAP. La encuesta permite ver que las soluciones en cuanto a la coordinación intergubernamental no avanzan por muchos motivos, uno de ellos se debe a que los municipios se encuentran desarmados para obtener mayores ingresos, más allá de la recaudación, nos referimos a las inversiones.

---

En una de tantas conferencias internacionales organizamos un panel con una pregunta clave: ¿Cuánto del PIB se recauda en el municipio?, ¿Cuánto en los estados?. El intercambio nos reveló que los brasileños recaudan casi 37% de los impuestos en el orden municipal y alrededor del 40% en el estatal. Resulta que en México la cifra de recaudación municipal es apenas del 2% y la federación recauda el 92%. Esta distorsión es gravísima.

La vulnerabilidad del municipio mexicano es muy delicada pues está sujeta a las influencias de todo tipo por su pobreza estructural. Lo que ahora llamamos poderes fácticos pueden distorsionar y alterar la producción, la cultura y hacer volar el tejido social.

Por todo ello, el INAP debe buscar que se realice una tarea conjunta, y por lo tanto, proponemos la ***Cruzada Nacional Municipalista***.

La ***Cruzada Nacional*** para fortalecer la capacidad política, económica y social de los municipios no se puede lograr en poco tiempo. Sin embargo, sí estaríamos en condiciones de realizar un pronóstico realista para que los tres órdenes de gobierno hagan un esfuerzo conjunto centrado en el municipio.

¿Será capaz el INAP de elaborar una agenda con las tareas más urgentes? Lo más probable es que sí, toda vez que estamos situados en una nueva dinámica tratando de conformar un Sistema INAP, hoy ordenado por nuestros nuevos Estatutos. Y estamos seguros que tendremos éxito porque el INAP se encuentra en una atalaya que le permite observar equitativamente a la administración pública, pero sobre todo en virtud de la participación de todos y cada uno de ustedes.

(...)

---

## **Conclusión**

### **José R. Castelazo:**

México necesita hacer conciencia, la más alta, porque el municipio es un tema recurrente y valioso para el futuro. Obviamente tiene que ver con la lucha partidaria por el poder y por la apropiación de dominios económicos y sociales de distinta índole. Es un problema estructural como lo hemos visto en esta sesión.

En este sentido debemos interesar más a las distintas instancias de gobierno en sus tres poderes y órdenes, a la CONAGO y a las asociaciones de municipios, y por supuesto, a los medios de comunicación.

El sistema municipal debe ser materia de interés en las carreras de administración pública, de ciencia política, y de toda la educación continua. Desde el INAP habremos de proponer lo conducente a las instituciones de educación superior, así como las mejoras en las cuestiones administrativas con todos los actores involucrados.

La alternancia en la Presidencia de la República a partir del año 2000, afectó directamente al INAP. De los pocos IAP's (Institutos de Administración Pública) que permanecen activos, debemos entender que los siguientes: Estado de México (IAPEM), Puebla, Veracruz, Sonora, Sinaloa, Chiapas, Michoacán, Hidalgo y ahora la Escuela de Administración Pública del D.F., tienen recursos garantizados por sus gobiernos. Dada esa circunstancia, bien pueden ayudar a nuclear un esfuerzo de esta naturaleza.

Como mencionaban nuestros asociados César Camacho e Ignacio Pichardo, necesitamos cabildear con el Congreso, con los congresos locales, con el gobierno Federal, una legislación

---

y una acción mucho más efectiva. Como se señaló, ahora requerimos tocar muchas puertas pues la naturaleza y alcances del INAP deben multiplicar su promoción, ya que su fuente de poder no es la cercanía con la Presidencia de la República, sino con un universo de pluralidad de gobierno.

¿Gobernabilidad o gobernanza? Ello inquieta a Carlos Quintana. En términos generales el término *gobernanza* es el que ha adquirido mayor consenso en las instancias académicas del mundo al incluir, en un solo término al gobierno, a la gobernabilidad con su vinculación con la política ciudadana.

Finalmente, los convocamos a reunirnos en el mes de septiembre para darnos estas semanas a la tarea de definir, racionalmente, una temática *ad hoc*, en el propósito de conformar una agenda pertinente y realista. Nuestro Centro de Mejora Institucional fungirá como la Secretaría Técnica de este grupo.

Les reitero mi agradecimiento, y a nombre del INAP, agradezco su confianza y compromiso.



---

**MINUTA DE LA SEGUNDA SESIÓN  
DE LA CRUZADA NACIONAL MUNICIPALISTA**

Jueves 1 de octubre de 2009  
Salón Terraza del INAP



---

## I. Participantes:

Con la asistencia de 18 municipalistas y 9 funcionarios del INAP se llevó a cabo la Segunda Sesión de trabajo presidida por José R. Castelazo:

### Asociados Invitados

1. Raúl López Cruz
2. Hilario Aquino Zúñiga
3. Raúl Olmedo Carranza
4. Humberto Vázquez Rubio
5. Paulino Haaz
6. Alejandro López Chávez
7. Federico Darío Ayala
8. César Alejandro Hernández
9. Fernando Pérez Rasgado
10. Luis Daniel Aguilar Cervantes
11. Sergio Mancilla Guzmán
12. Amalfi Martínez Mekler
13. Eliseo Carlos Nava Gutiérrez
14. Miriam Muciño
15. Gladis López Blanco
16. José F. Soto Díaz de León
17. Nicolás Mejía Pedroza
18. Héctor González Reza

### INAP

1. José R. Castelazo
2. Luis García Cárdenas
3. Ricardo Basurto
4. Erika Pacheco Santos
5. Marco Antonio García Mata
6. Salvador Ortiz Montero
7. Rommel C. Rosas
8. Cynthia Morales Rodríguez
9. Rosa Isaura Rodríguez

## II. Bienvenida

### José R. Castelazo:

Doy la bienvenida a los asistentes a este segundo desayuno sobre la **Cruzada Nacional Municipalista**, además menciono

---

que la idea es conformar grupos de trabajo distintos, aunque todavía estamos en los prolegómenos del asunto, es decir, se deben madurar las ideas para confluir en un solo tema; para lo cual se habrán de revisar varios tópicos para conformar una agenda más productiva en el menor tiempo posible.

Con el fin de darle contenido a esta reunión, se presentaron las iniciativas del Ingeniero Paulino Haaz sobre el tema del agua, del Maestro Fernando Pérez Rasgado referente al Asociacionismo Municipal, y del Licenciado Nicolás Mejía Pedroza con “Planes de Gran Visión”.

### **III. Iniciativas**

**Paulino Haaz** en el tema del agua, partió de la siguiente pregunta: ¿Cuáles otras acciones en la materia merecen nuestra atención? Al respecto mencionó que es necesaria la reingeniería de todos los procesos con esquemas de participación; además se deben tener como acciones prioritarias el introducir un programa de capacitación agresivo, introducir esquemas de escalafón basado en la competencia, actualizar el padrón de usuarios mediante un nuevo censo, a través de planes rigurosos con nuevas contrataciones para disminuir el clandestinaje.

En el mismo sentido, se debe incrementar la micromedición para disminuir las cuotas fijas; introducir los conceptos de calidad total en los servicios del organismo, en especial los que están en contacto con el público; depurar las carteras vencidas y darle un tratamiento especial en combinación con el área hacendaria del municipio; establecer un programa de cultura del agua en escuelas, centros de trabajo y en colonias.

En su oportunidad **Fernando Pérez Rasgado** propuso la intermunicipalidad como estrategia del desarrollo regional, sustentada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como lo señalan los artículos 25 y 26 constitucionales, comentó que

---

la intermunicipalidad permitirá cumplir con las normas oficiales mexicanas y, sobre todo, realizar proyectos de impacto regional.

Resumió que la intermunicipalidad cuenta con un elemento fundamental que es de transparencia y rendición de cuentas a través del cabildo, del Congreso, con los órganos de contraloría social y participación ciudadana y cuenta también con dos instrumentos operativos: el convenio y el estatuto.

Aconsejó ir trabajando con miras al municipio digital porque representa rentabilidad económica, política y social al abatir los costos.

Al tomar la palabra, **Nicolás Mejía Pedroza**, comenzó con una pregunta ¿Qué busca la gran visión? Como respuesta a la interrogante mencionó que, en primer lugar, busca organizar a los distintos actores para que trabajen de manera coordinada, tal como lo hace la intermunicipalidad.

En segundo lugar, busca compromisos de estos actores, aportación de recursos e ideas, con la finalidad de tener en el corto, mediano y largo plazos una identificación de proyectos y que se prioricen dos aspectos: la resolución de las necesidades que tienen los municipios, los estados y las regiones, y sentar las bases de un desarrollo donde esos problemas desaparezcan y se creen condiciones para un desarrollo más sostenido y más sustentable, más incluyente, más democrático.

La gran visión se funda, particularmente en ejes rectores, en proyectos detonantes del desarrollo, los cuales conllevan tras de sí otros proyectos; por ejemplo, el desarrollo agrícola trae consigo el desarrollo de la sociedad, es decir, si hay empleo en el campo, seguramente habrá ingresos en los hogares, habrá gasto, flujo de efectivo, comercio, traslado de mercancías y, en general, se irá apuntando al mejoramiento de vida.

---

En síntesis la gran visión busca en el corto y en el mediano plazos proyectos que detonen el desarrollo integral.

#### **IV. Conclusiones**

Primero: Se recogió el tema de la concesión del agua para su tratamiento en términos de un posicionamiento político y técnico y de explotación de recursos naturales. Se propuso un grupo de trabajo para que desarrolle un texto de planteamiento al Congreso sobre el particular.

Segundo: Hacer un planteamiento legislativo para fortalecer la asociación municipal y cabildearlo con los congresos locales y los gobernadores. El grupo quedó integrado por Fernando Pérez Rasgado, Amalfi Martínez Mekler, Alejandro López, Eduardo Castellanos y se planteó invitar a César Camacho Quiroz.

Tercero: Se formará un comité del Consejo Directivo que valore las iniciativas a presentar en las reuniones, considerando tres por cada sesión, para ello se propuso a Raúl Olmedo Carranza, Héctor González Reza y Fernando Pérez Correa.

---

**MINUTA DE LA TERCERA SESIÓN DE TRABAJO DE  
LA CRUZADA NACIONAL MUNICIPALISTA**

Jueves 18 de noviembre de 2009, 20:00 horas  
Senado de la República, Salón Octavio Paz



---

## I. Participantes

En el marco de la invitación que suscribió el Senador Ramón Galindo Noriega, Presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República, a José R. Castelazo, Presidente del INAP, se llevó a cabo la Tercera Sesión de la Cruzada Nacional Municipalista dándose cita las siguientes personas:

Senado de la República	Instituto Nacional de Administración Pública	Asociados y comunidad del INAP
Ramón Galindo Noriega	José R. Castelazo	Raúl Martínez Almazán
Jesús Enrique Valenzuela Peralta	Amalfi Martínez Mekler	Mauricio Bermeo Mendoza
Violetta Roldán Díaz	Raúl Olmedo Carranza	Fernando Pérez Rasgado
Perla del Carmen García Lara	Eduardo Castellanos Hernández	Alejandro López Chávez
Román Payán Becerra	Ricardo Basurto Cortés	Hilario Zúñiga
	Rommel C. Rosas	Nicolás Mejía Pedroza
	Gerardo Barrios Riverón	Arturo Pontifes Martínez
	Salvador Ortiz Montero	Humberto Vázquez Rubio
	Miguel Ángel Reta Martínez	Francisco Javier González Martínez
	Alfonso Malagón Vera	Laura Bolívar
	Cynthia S. Morales Rodríguez	Rafael Díaz Bernal
	Marco Antonio Mata García	Raúl Martínez Rojas
	Erick Navarro	José Ricárdez Pérez
		Darío Ayala Ortega
		Judith Pérez Fuentes

---

## II. Bienvenida

**Senador Ramón Galindo Noriega:** En su intervención se refirió a la aprobación de todo el paquete económico, y en especial al momento en el cual se requiere de establecer una plataforma nueva, social, económica, política, jurídica, constitucional para que México avance a otro orden de aspectos en materia municipal.

**José R. Castelazo:** Es muy grato y muy estimulante estar en el Senado, realmente la tarea del INAP en las cuestiones municipales es de larga data, no es nueva y fue iniciada hace aproximadamente unos 40 ó 45 años por nuestro maestro Gustavo Martínez Cabañas. Sin temor a equivocarme hubo dos personas que impulsaron fuertemente el municipio, uno desde el ámbito jurídico-administrativo que fue el maestro Moisés Ochoa Campos y otro desde el ámbito administrativo y práctico, sobre todo con la visión de desarrollo económico, político y social como una integralidad que fue el maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Todos estamos de muchas formas compartiendo con usted la vocación municipalista, sobre todo sabiendo que usted fue presidente municipal de una de las ciudades fronterizas más dinámicas del país, que ha estado a la vista mundial que es Ciudad Juárez que fue, ha sido y seguirá siendo un reto a superar por todos los mexicanos, porque no solamente compete a los juarenses, sino que Ciudad Juárez es un problema nacional, pero así lo son todos los municipios. Esa es nuestra visión.

Nosotros lanzamos una Cruzada Municipalista porque, por distintas razones, el INAP se vio ralentizado en cuanto a sus respuestas ante los desafíos municipales en los últimos años y hemos retomado el tema con gran entusiasmo y vigor, y encontramos en el Senado de la República y específicamente en su persona un aliado natural para esta Cruzada Municipalista.

---

La cruzada tiene una cuestión importante: uno, los cambios constitucionales y legales que se requieran; dos, la profesionalización de las estructuras gubernamentales en los municipios; tres, los planes intermunicipales y municipales de desarrollo político, económico y social; cuatro, la difusión y asunción de parte de los municipios de una cultura de la legalidad que es tan importante como lo es también una cultura de la participación ciudadana responsable. Digamos que estamos más o menos en la misma frecuencia.

### **III. Intervenciones**

**Senador Ramón Galindo Noriega:** Todos tienen una copia de la presentación, yo les voy comentando, no es nada que ustedes no conozcan, excepto quizá las propuestas muy específicas que estamos presentando en los artículos 122, 115 y 124 con lo cual terminaré mi presentación, de manera que doy inicio.

El ex Secretario de la ONU Kofi Annan en su momento estableció un comentario en alguno de sus eventos muy importante y que hemos repetido en algunas presentaciones. Dice Kofi Annan: “Un Estado que reconoce a los gobiernos locales como socios, y que permite que las funciones públicas sean asumidas por aquellos más cercanos a los ciudadanos, será más fuerte, no más débil. Las ciudades débiles por lo regular actúan como freno del desarrollo nacional, mientras que una democracia local fuerte puede ser un factor clave para la prosperidad de un país”.

No pudiera yo estar más de acuerdo con esto y de hecho en la reunión que tuvimos, previo a esta cena, yo comentaba algo que quiero repetir, no existe el concepto de países fuertes, de países desarrollados, existe el concepto de ciudades fuertes y ciudades desarrolladas. No es posible pensar en que un país sea fuerte para que fortalezca a sus instituciones municipales, sino al revés, hay que fortalecer a las instituciones municipales

---

para darle fortaleza a las naciones, porque además, estarán de acuerdo conmigo, los estados, las entidades federativas y el mismo país no existen realmente, son figuras políticas, son figuras jurídicas incluso, pero lo que realmente existe es la cotidianidad, es el reto diario de enfrentarse a la vida que está en los municipios.

Nosotros creemos que en México hemos cometido un error estratégico al estar centralizando el esfuerzo hasta la fecha, estar centralizando las responsabilidades y las funciones, y esto nos tiene en el estado que estamos en nuestro país.

En México los logros, perdónenme lo tajante, pero así lo creo, en materia de fortalecimiento del federalismo y desarrollo municipal se podrán entender sólo en función del avance en la tarea de devolver poder a los ciudadanos a través de sus gobiernos más próximos, con el fin último de mejorar su calidad de vida. Yo no creo que seamos un país federal, yo no creo que seamos un país descentralizado, ni creo que seamos la suma de las partes, ni de los esfuerzos, ni de las ideas, ni del coraje, ni la pasión, ni las visiones locales que nos den forma a un todo nacional, yo creo que ha sido este un país centralista que concentra y centra prácticamente todos los aspectos de la vida.

Y mientras no devolvamos ese poder que yo no entiendo porqué fue que tomamos esta decisión de centralizar, veo que poco puede este país hacer en materia de desarrollo. Y si ustedes simplemente observan la historia y ven que en algún momento de nuestra vida como nación independiente hemos tomado todo tipo de decisiones, unas de gobierno monolítico y cerrado hasta gobiernos democráticos o vida democrática, de país cerrado al exterior, hasta país abierto al exterior, de país que luego daba bandazos a la izquierda y luego a la derecha, etcétera, hasta llegar a la ciudadanización en los procesos electorales o independencia de los poderes de la unión, etcétera, pero al final

---

de cuentas todo eso no nos ha llevado a una mejor calidad de vida.

Es por esto que nos hemos abocado a impulsar y promover una reforma municipal que tiene tres grandes capítulos, que para decirlo de manera muy simple la clasificamos en más facultades, más tiempo y más recursos. Son tres propuestas fundamentales. Sé que ustedes han analizado otros conceptos como esto de la intermunicipalidad, por ejemplo, y otros temas que también son importantes. Yo no digo que esto sea lo único, yo digo que esto si lográramos hacer un cambio en la Constitución y en las leyes secundarias transformaría el rol que juegan los municipios y sus comunidades municipales en el entramado nacional, sin querer decir con esto que no haya otros asuntos que tocar.

En la Comisión estamos impulsando cosas que no están aquí, como por ejemplo la transferencia directa del Fondo General de Participaciones a los municipios, así como ciertas potestades en materia de investigación criminal, como el transferir ciertos espacios de poder ciudadano que no están en estos puntos pero que es necesario implementar, como por ejemplo aspectos de planeación a largo plazo en donde el ciudadano tiene poco que decir en este momento en sus comunidades locales y menos tiene forma de lo que dice se convierta en ley, se convierta en acción pública.

A mí me parece que lo que se hace no es suficiente, que el ayuntamiento, sobre todo de 250, 500 quizás ciudades en este país pueden hacer más de lo que están haciendo y que el sistema político desaprovecha la capacidad y el interés local metiéndolos en catálogos de funciones, en este caso en el artículo 115 de los cuales es difícil salirse, creo que no puede haber catálogos de funciones para municipios que son tan diversos; sin embargo, ahí los metemos a todos y luego por cuestiones históricas, culturales y hábitos, los mismos municipios encuentran difícil salirse de ese marco, de esa práctica.

---

Les voy a dar un dato, cuando nosotros hablamos de la reelección hay gente que me pregunta -incluso compañeros senadores- Oye, Galindo, ¿No será mejor que en lugar de la reelección pudiéramos impulsar la ampliación del mandato de los ayuntamientos? Nada más que para eso no se requiere del trabajo de los legisladores porque eso ya la Constitución lo permite.

¿Por qué no se ha hecho, por qué son muy pocas las entidades que se han atrevido a hacer cambios como Coahuila para que sus ayuntamientos duren cuatro años? Porque vivimos en una inercia política, porque las decisiones se tomaban de forma muy centrada y concentrada y hoy incluso traemos una serie de frenos mentales que no nos permiten ver que ya podemos hacer cambios y no solamente en términos políticos como esto de la duración de los ayuntamientos, sino incluso en otras áreas porque traemos una serie de telarañas de las cuales no es fácil liberarnos.

La otra cosa que va a generar esto es que va a dar pauta a una ley secundaria, una ley que nosotros llamamos Ley de Relaciones Intergubernamentales es la que ya entraría, como lo hemos platicado, al detalle de la aplicación de cada uno de estos principios. Por ejemplo, cuando nosotros abogamos con esta reforma, obviamente surgen dudas, implicaciones presupuestales tienen la aplicación de la cooperación o de la corresponsabilidad, hay que revisarlo, hay que verlo porque si yo gobierno del estado te transfiero a ti municipio, a partir de la coordinación o de la subsidiariedad la función del transporte público que hoy la Constitución me lo asigna a mí como función exclusiva, quizá yo deba también pasarte parte del recurso presupuestal que yo estoy usando para ejercer esa función.

El cambio lo ubicamos en el artículo 124 en el segundo párrafo, básicamente repitiendo lo que ya decíamos, “Las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal y del

---

Distrito Federal se regirán por los principios de cooperación, coordinación, subsidiariedad y corresponsabilidad. Las leyes generales —ésta que comento— establecerán las bases para la aplicación de dichos principios”.

Esta iniciativa ya tiene proyecto de dictamen, está siendo trabajada por los grupos parlamentarios y está esperando dictamen en Comisiones, esperamos que en un futuro muy cercano pudiéramos estar pasando esto en el pleno del Senado de la República para mandar la minuta a la Cámara de Diputados.

El segundo apartado tiene que ver con tiempo, este país por motivos históricos, políticos ha venido circunscribiendo la actuación de los ayuntamientos a tres años, no hay un país en el mundo que tenga ayuntamientos que duren tres años y que no se puedan reelegir. En Colombia no se reeligen pero duran cinco años, aquí en nuestro país duran tres años y no tienen posibilidad de reelegirse, entonces la vida a nivel municipal empieza cada tres años.

Cada tres años se corren no a 2 mil 400 alcaldes, se corren a más de 50 mil servidores públicos, porque además no solamente sale el alcalde, sale la secretaria, el barrendero y todo aquel que no es de mi partido o que incluso siendo de mi partido no es de mi grupo político, no es gente con la que yo haga equipo, entonces también va para afuera.

Pero además de eso el hecho de que no haya reelección, y de que si soy muy bueno o muy malo me voy, es una franca invitación a la corrupción porque yo ya me voy, el primer día que entro de alcalde yo ya me voy, yo ya no puedo dentro de un año y medio hacer planes para reunirme con alcaldes de otros países, para hacer esfuerzos conjuntos o potenciar la economía o la educación, porque ya me voy.

---

Ahora bien, la propuesta igual que las otras, son propuestas potestativas, no estamos metiendo, como se ha hecho en muchos otros aspectos, en modelos inflexibles a nadie, ni en el aspecto de subsidiariedad, esos principios son aplicados a petición de parte, no es obligatoria su aplicación. En este asunto de la reelección lo que estamos proponiendo es transferir la decisión a donde debe de estar, qué demonios hago yo Congreso Federal diciéndole a los ciudadanos de Taxco o a los de Matamoros que no pueden reelegir a sus autoridades, ni a sus síndicos, ni a sus alcaldes, ni a sus secretarios del ayuntamiento, incluso.

¿Por qué yo desde el centro los obligo a renunciar a un poder tan básico como ese? Además qué sé yo de lo que está pasando en Ciudad Victoria, Tamaulipas o en León, Guanajuato, qué sé yo, quién me faculta para que yo, político del centro y de partido político, decida que no pueden tener figuras de evaluación o de rendición de cuentas, o de seguimiento o de largo plazo, porque simplemente es una decisión mía. Lo que estamos proponiendo no es que ahora sea obligatorio sino que la decisión de aplicar la figura o no, de aplicarla en algún lugar u otro, de aplicarla con una duración de “n” periodos o de dos periodos, sea de las legislaturas de los estados.

Por qué seguimos otra vez con estos trajes hechos a la medida, sin dejar que ellos mismos trabajen sus formas de querer ser, y tener compromisos establecidos por ellos mismos, de manera que queremos transferir esto a través del Artículo 115, eliminar el primer párrafo, que dice: “No pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente los síndicos, regidores y alcaldes”. Y agregamos para ser muy precisos y recordarles a las legislaturas y comunidades subnacionales que pueden ellos tomar la decisión, lo siguiente:

“Las constituciones de los estados definirán las bases de la elección de los integrantes de los ayuntamientos”.

---

Yo renuncio a esa facultad, yo Congreso General renuncio, y como decíamos en un principio, te regreso la facultad para que tú lo decidas.

En tercer lugar el asunto del dinero, porque luego dicen que la felicidad no la hace el dinero y menos cuando es poquito y como en el caso de los ayuntamientos siempre es así, la situación ha generado una relación de dependencia francamente ofensiva, ni siquiera quiero llegar al aspecto de lo inconveniente de la dependencia.

Hoy estaba viendo los números que me mandó mi economista allá en la oficina, de cómo más del 96% de todo el tributo que se recauda en este país lo recauda el Gobierno Federal, el 80% en promedio de lo que gastan los municipios y los ayuntamientos son participaciones federales, Monterrey, por ejemplo, recauda el 50% de su gasto, Juárez el 55%, y Tijuana el 57%.

Pero hay 2 mil municipios que no recaudan un peso, y en parte no lo hacen porque tenemos esta relación en donde yo te mando el dinero del Fondo General de Participaciones, ‘por qué me habría yo de esforzar más’, incluso en materia de predial, el municipio no recauda el predial en la inmensa mayoría ‘para qué me meto en la bronca política de cobrar el predial si me llega el dinero de la Federación y más si le hablo a mi partido: Oye, gestióname en la Cámara de Diputados ahorita que están aprobando el Presupuesto de Egresos de la Federación que me construyan la carretera y el parque, etcétera, para qué me meto en la bronca de cobrar, si puedo hacer un movimiento político para que me manden más dinero’, en fin.

De hecho yo tengo preparada mi presentación para enero en esta reforma fiscal que se viene de mucha trascendencia, para establecer que simplemente una reforma que le abone más a los ingresos federales y deje todo lo demás igual, sería la misma estupidez fiscal que hemos cometido en este país durante 180

---

años. Yo no estoy de acuerdo en una situación en donde los estados y los municipios tengan que seguir dependiendo de lo que les mandan del gobierno central.

Entiendo que hay municipios que sí, pero que Monterrey o Nuevo León en general dependan para su gasto público en un 90% de los recursos federales, no puedo entenderlo y menos aceptarlo, de manera que promovemos estos tres conceptos, estos tres rieles:

**Uno**, que permita que los gobiernos subnacionales conserven una proporción porcentual del impuesto al consumo porque es el impuesto más generalizado, por ejemplo, si el impuesto al consumo es el 16% como va a empezar a partir de enero, esta vía establece que de lo mismo que está generando de IVA Tampico déjale un punto a la ciudad, ya no es “te mando del hoyo negro de los ingresos tributarios federales”, no, es del mismo cuero salen las correas, no te voy a mandar de toda la bolsa, no, de lo mismo que tú estás produciendo te voy a dejar un punto.

**Dos**, modificar el régimen de Coordinación Fiscal para que los municipios que realicen esfuerzos para promover el consumo puedan, mediante convenios diferenciados con la Federación, conservar una proporción del incremento marginal. O sea, la primera fórmula es un punto extra a todos los municipios, este otro a mí me llama mucho la atención porque es una propuesta casuística, aquí ya no es te doy un punto del IVA generalizado, no, aquí es ahora sí me siento contigo y quiero platicar municipio de San Luis Potosí y proponerte lo siguiente –fíjense qué simple es la aplicación de esta propuesta, la tenemos ya muy bien desarrollada numéricamente– voy a hacer un análisis numérico, voy a revisar en el 2009 cuánto estás generando de IVA, al 15 ó al 16 o lo que sea, estás generando 100 pesos eso es lo que yo me llevo de IVA de San Luis Potosí.

---

**Tres**, para el 2010 todo lo marginal lo vamos a dividir en tres partes, los 100 pesos que tú me produces siguen siendo de la Federación, pero si tu me produces 103 pesos de IVA el año que entra, es uno para la Federación, uno para tu estado y otro para tu ciudad, de manera que también tú, gobernador, le entres a esto de promover la economía, no nada más dame de lo marginal, vamos a medirle, vamos a establecer un número en el que todo mundo estemos de acuerdo, como Juárez que estaba produciendo cada año algo así como 6 mil millones de pesos de IVA al año.

Voy a terminar hablando de un concepto que yo le he manejado al Secretario de Hacienda, el concepto textil de la cobija mexicana que no alcanza para tapar a los mexicanos, cuando hemos debatido con el Secretario Carstens todo este asunto del paquete económico, yo le comento que la cobija no alcanza, el recurso que tenemos no alcanza ya para cubrir a los mexicanos, ¿qué necesitamos? requerimos tejer una cobija más grande. Lo que veo no es eso, yo lo que veo es un jaloneo, jala un estado para cobijarse, no me importa que descobije a otro estado o a otro orden público, yo la jalo para este lado y otro la jala para el otro lado.

Cuando eso pasa no solamente la cobija no crece, sino que hasta se puede romper, lo que tiene que hacer este país es contratar tejedores, no peticionarios de espacios de cobija, sino tejedores y contratar tejedores significa poner una zanahoria enfrente que motive a los mexicanos a hacer parte del esfuerzo nacional.

Esta reforma genera ocho aspectos:

1. Mayor libertad y responsabilidad ciudadana;
2. Creatividad local, mucho más allá de dependencia;
3. Visión de largo plazo;
4. Decisiones locales más consistentes con las demandas ciudadanas en contrapartida con las demandas de los

---

partidos políticos, que malamente en este país el poder está en los partidos, no en los ciudadanos, por lo tanto, las demandas ciudadanas no son consistentes con las decisiones públicas;

5. Mayor disposición ciudadana a contribuir con el gasto público, o sea, si yo tengo que pagar un impuesto que se va a ir a otros lados no me gusta tanto, pero si sé que se lo pago a mi gobierno municipal y que tengo forma de evaluar su actuación y decidir el gasto público, estoy no muy contento de pagar, no quiero hacerme cuentas alegres, pero un poquito más dispuesto a hacerlo porque el control sobre ese gasto, se queda ahí en ni comunidad;
6. Incentivos para la promoción del desarrollo económico, genera también estas reformas;
7. Algo muy importante, evaluar y medir los resultados y a partir de ellos hacer los ajustes en las estrategias para el desarrollo;
8. Calidad de vida que va a empezar a depender cada vez más y con eso empecé mi plática en el esfuerzo de las comunidades locales, que es la única manera como los países puedan desarrollarse.

Damas y caballeros: muchas gracias por su atención y disculpas por la extensión de la plática.

**José R. Castelazo:** Don Ramón Galindo Noriega, muchas gracias por el entusiasmo, el vigor, la pasión, y la convicción que tiene de sus ideas y, sobre todo por la inteligencia de cómo pudo tejer esta presentación. Aquí tiene un grupo de tejedores naturales, y en ese sentido yo creo que vamos a participar.

Hay una cosa en la que coincidimos creo yo de fondo, la historia municipal de México es contradictoria a la mayoría de las historias municipales del mundo, las naciones se crearon a partir de la base municipal, y en México se fundaron los

---

municipios a partir del centralismo de la base federal o central, el federalismo nació sin estados y el centralismo luego fue creando distintas provincias y finalmente municipios.

Nosotros podríamos aportar tres cosas para distinguirlas como concepto, cada municipio requiere una política gubernamental, normalmente los municipios carecen de política gubernamental, porque no está vinculada a una política de gobernabilidad y porque tampoco está sustentada en una política de gobernanza. La política gubernamental es la indelegable, la política de gobernabilidad es la que se comparte con la sociedad organizada y la política de gobernanza es la política ciudadana.

Yo sé que todos ustedes tienen ganas de participar, pero teniendo una hora les recomiendo que sus intervenciones sean breves, muy concisas y me adelanto a un compromiso, si usted quiere como presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República compartir con otros senadores que son nuestros asociados como Arturo Núñez quien también es nuestro consejero o como María de los Ángeles Moreno que es nuestra asociada y que ha sido nuestra consejera, así como con otros asociados que en este momento son legisladores y que podemos compartir con ellos y con todos los aquí presentes cuestiones que a todos nos preocupan. El compromiso es colaborar con el Senado de la República, específicamente en esta Comisión de Desarrollo Municipal.

**Amalfi Martínez Mekler:** Señor Senador Galindo es un honor estar aquí, como INAP, como persona, como dice Castelazo de alguna manera soy hija de Gustavo Martínez Cabañas, por vocación soy socióloga, pero de corazón soy municipalista. Me encantó su visión integral, holística, interdisciplinaria, me gusta mucho que si su trayectoria ha sido de la vivencia de un presidente municipal, como lo ha sido en el caso de Ciudad Juárez, pueda incorporar esto en la Comisión y transmitirlo en un momento en que también sentimos muy crítico.

---

Acabo de regresar quizá del evento municipalista más concurrido que fue el Foro de la Agenda Desde lo Local, en Puerto Vallarta, donde estuvieron 6 mil 700 participantes. Para mí significa que este espacio es importantísimo, lo que usted llama el diálogo en donde pudiera haber o compartir las experiencias y la problemática a nivel federal, estatal y municipal, pero quizá para mí lo más importante es que yo esperaba encontrar muchos casos de lamentaciones “no hay presupuesto”, “no hay recursos”, “no hay apoyos”, “no podemos hacer nada”.

Por el contrario, señor senador, encontré presidentes municipales que se estaban certificando, de acuerdo con la Agenda Desde lo Local, para ser mejores gobiernos y que le están dando la vuelta con un esfuerzo gigantesco a rascar y buscar recursos por todos lados, y lo están logrando, pero sí son esfuerzos inauditos.

Nosotros nos estamos dando cuenta que los municipios requieren asistencia técnica, ayuda para poder hacer uso de sus recursos, pero también lo que usted está planteando se me hace vital y eso es facilitarles la vida, el día a día es muy complicado y cuando quieren hacer un proyecto que les permita trascender a su trienio el esfuerzo es inaudito y son pocos los que lo logran, aquellos que lo hacen son los que pasan a la historia.

Pero si a través de las cámaras, ahora si que este enfoque diferente les pudiera ayudar, yo creo que tendríamos una contribución mucho mayor, una posibilidad de desarrollo microregional, regional, no sólo municipal y una posibilidad de mejorar los grados de pobreza y de necesidad y la calidad de vida que requerimos como país. Muchas gracias.

**Laura Bolívar:** Buenas noches. Creo que obviamente el problema de fondo y el problema histórico ha sido esta concurrencia tributaria que, obviamente, desde la Constitución está establecida en que no quedan muy explícitas las fuentes tributarias que le debe corresponder o a la Federación o a

---

los estados o a los municipios, tal vez eso va a tener que ser una cirugía mucho mayor, independientemente de estos tres artículos constitucionales de los que nos hizo mención.

Yo quisiera que también se hiciera énfasis en potenciar otras fuentes tributarias importantes que incluso están en las leyes de ingresos estatales y de los municipios, prácticamente en todas las legislaturas, por tanto, tendría que tener su espejo en la parte de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos que básicamente son los derechos, y una muy importante que son las contribuciones de mejoras o aportaciones de mejoras que en muchas constituciones o códigos fiscales existen a lo largo de los estados.

Estas son contribuciones que ahí están, dormiditas, efectivamente son potenciales de cobrarse, pero por dos situaciones, o falta de conocimiento o porque requiere de una lógica técnica distinta a los impuestos, no se explota en su totalidad. Con este esquema de ser potestativo, pero también hacer más énfasis en las finanzas locales de que no todas las contribuciones son impuestos, sino que existen otras dos posibilidades, pero además con una gran ventaja incluso de índole más que técnica, política.

Los derechos son contraprestaciones ¿qué quiere decir? los paga el que recibe de manera inmediata el servicio y eso quita la resistencia a la ciudadanía porque ve el beneficio inmediato.

Y la otra son las aportaciones o contribuciones de mejoras que van directamente a la infraestructura física del municipio, y en la experiencia que he tenido en revisión de algunas constituciones locales o en los códigos municipales está la figura, pero cuando me remito a los números en cuanto a la recaudación no es una parte importante, por las razones que ya también nos ha explicado. Mejor espero que la Federación me lo mande del Fondo de la recaudación, pero también dentro de esta cruzada quiero hacer mucho énfasis en esta parte que corresponsabiliza

---

también a la ciudadanía y le quita esa resistencia a lo que culturalmente son los impuestos. De mi parte esta es la pequeña reflexión que quería hacer al respecto.

**Raúl Olmedo Carranza:** Señor senador yo lo conocí cuando usted era alcalde de Juárez, luego nos hemos encontrado muchas veces y admiro la evolución de tu pensamiento, a la fecha eres otra persona.

Tú me invitaste iniciando tu mandato en el Senado de la República a platicar con tu equipo de trabajo sobre proyectos que tú tenías, ya han pasado varios años de eso y el país sigue peor. Yo te pediría que nos dijeras qué hacemos, nosotros estamos dispuestos a hacer muchas cosas, por eso es tan importante la idea de José Castelazo de la Cruzada Municipalista porque entre él y yo iniciamos todo este movimiento, convencimos a de la Madrid de abrir esta línea de fortalecimiento municipal en su campaña y a raíz de eso se hizo la reforma del Artículo 115, o sea, estamos hablando ya de viejitos que tenemos mucha experiencia en todo esto.

Cuando yo hago un plan municipal de desarrollo, de cualquier municipio, este municipio tiene una riqueza tremenda, Fernando Pérez Rasgado me entiende muy bien porque también hace planes municipales de desarrollo. Este país es inmenso, es riquísimo, pero no estamos haciendo nada por él, estamos en la macroeconomía, estamos en todo, estamos absolutamente enajenados, la realidad es que ya no nos corresponde. Entonces creo que podemos hacer una alianza muy poderosa si nos proponemos investigar cada cachito de nuestra patria que se llaman municipios y a partir de eso hacer leyes, y todo lo que sea necesario para echar al país adelante, por el lado de la macroeconomía estamos perdidos.

**Senador Ramón Galindo Noriega:** Déjenme agregar uno o dos factores que no se han presentado de manera histórica en el

---

concepto del municipio mexicano y que hoy son nuevos y que están generando un problema verdaderamente dramático en este país, en los municipios. La estructura fiscal y constitucional del rol que juega el municipio en este país es suficientemente mala como está, sin considerar lo que hoy vemos, la presencia de grupos fácticos en los ayuntamientos, en las ciudades, ya era mala, hoy, Don Raúl, se nos está desmoronando la institución.

Damas y caballeros: La situación es verdaderamente dramática y así como lo he planteado hoy aquí, se lo he planteado al señor Presidente de la República, al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador, no podemos seguir así, este país no puede seguir así.

Sí hay esfuerzos creativos en materia de finanzas, de hecho se están haciendo en algunas entidades y municipios, pero me parece que lo de fondo es vincular la actividad económica con la elaboración y la integración del presupuesto municipal, al menos en un porcentaje que gradualmente y de forma nominal vaya creciendo.

Yo sugiero que coincidamos en una agenda fundamental de dos, tres, cuatro puntos y luego que le demos forma a los otros puntos complementarios y que una vez que coincidamos, maestro, con los aspectos fundamentales, establezcamos una estrategia y empecemos a hablar con los presidentes de los partidos políticos, los coordinadores parlamentarios, los presidentes de las comisiones dictaminadoras y les digamos: Oye, esta es una expresión de la academia en un sentido de exigencia para que dictaminen lo que ya tienes ahí y si hay algo que no tengas le damos forma y lo ajustamos para que ya surja algo.

Termino con un dato cronológico, hoy lo veíamos Violetta Roldán, encargada de Medios y yo, si el día de hoy se aprobara en el Senado la figura de la reelección, el primer alcalde que podría ser reelecto sería en el 2018 por el proceso legislativo,

---

porque se va a la Cámara Revisora, porque se va a ratificar por 16 legislaturas, porque regresa para ser publicado, porque luego tienen que ajustarse las constituciones de los estados, porque luego tiene que terminarse el actual periodo del ayuntamiento y empezar el otro y al final del otro aplicar. Si hoy pasara la reforma se aplicaría hasta el 2018.

¿Por qué lo seguimos pensando, por qué lo seguimos analizando? Qué más sangre queremos ver en las calles de este país para no aprobar este tipo de cosas. Le tomo la palabra maestro, ya lo habíamos platicado también, una agenda de propuestas legislativas que revolucione el rol que juega el ayuntamiento y una serie de medidas estratégicas para empezar a promover que estos cambios se den a la mayor brevedad, yo digo que es en el Senado primeramente y, posteriormente en la Cámara de Diputados, que yo siento que ahí sería más complicado, aquí ya estamos muy sensibilizados, ya tengo hartos a todos los compañeros senadores de todos los partidos.

Saben que si Ramón Galindo sube a la tribuna, va a hablar del mismo tema, en efecto así es y no voy a ceder hasta que podamos ver que avance este tema, de manera que si hacemos equipo ya no va a ser él sólo en la tribuna, va a ser Ramón Galindo y todos ustedes periodistas, municipalistas, tejedores.

**José R. Castelazo:** Nos impresiona su realismo abrumador, es brutal. Tiene la palabra Raúl Martínez Almazán.

**Raúl Martínez Almazán:** Señor senador Ramón Galindo, yo quisiera referirme a tres desafíos en materia municipal que podrían ser propuestas con sentido práctico, una de ellas es la capacitación de las autoridades electas y de los servidores públicos designados el fortalecimiento de las finanzas municipales y de los órganos de fiscalización. En capacitación el Instituto Nacional de Administración Pública, a través de la docencia, la investigación, y la publicación de una serie de libros y cuadernillos de contenido municipal.

---

En el segundo desafío o propuesta práctica en materia municipal necesitamos trabajar en materia de presupuesto para que, como aquí se ha dicho, estos recursos tan limitados que tienen los municipios se ejerzan con eficiencia. Poder priorizar los recursos mínimos que sean a inversión de infraestructura, de servicios públicos e ir ganándole terreno al gasto corriente, o sea menos gasto corriente y más gasto en inversión.

Y, finalmente, yo siento que la Cruzada Municipalista debería esforzarse por trabajar en la vertiente de la corrupción desbordada. Creo que si logramos fortalecer los órganos de fiscalización, es un ensayo difícil, lograr esa autonomía de los órganos de fiscalización frente al poder de los gobernadores, y en el ámbito de los municipios que no se vea a los órganos de fiscalización como una fórmula para satanizar a los alcaldes y a los tesoreros tampoco en el desempeño de su trabajo, pero sí fortalecer la figura del síndico procurador y sancionar con severidad esta fuga tan enorme que se está dando por la vía de la corrupción. Sería todo señor senador. Muchas gracias.

**Fernando Pérez Rasgado:** El tema al que yo me referiré con un tiro de precisión, es al de la asociación de municipios. La figura asociativa es de carácter eminentemente líder y político, y les digo que estamos ahorita en este momento colaborando en el diseño del Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec, Morelos y que el señor presidente municipal tiene una gran voluntad política y nos ha instruido contemplar dentro del cimiento de desarrollo integral la figura de asociación municipal.

Finalmente, quiero comentar su propuesta de la agenda para el desarrollo nacional a partir de los municipios. Únicamente le cambiaría una agenda para el desarrollo nacional a partir de la asociación de municipios, porque efectivamente amplía las facultades de cooperación, coordinación y corresponsabilidad. Propongo que en esa ley reglamentaria se incorpore esta figura asociativa y de ser viable que también el Senado de la

---

República fomenta y apoye la creación de un ramo especial del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como está el Ramo 33 para que aquellos municipios que se asocien sean beneficiados con este Presupuesto de Egresos.

**Mauricio Bermeo:** Muchísimas gracias. Siendo muy breve, me sumo por supuesto al agradecimiento, por la invitación a estar aquí conviviendo, compartiendo, pero sobre reflexionando que creo que es bastante alentador y, bueno, por supuesto entre municipalistas, una presentación como esta se vuelve retardadora, se vuelve provocativa y quisiera en el ánimo de la reflexión hacer una pregunta ¿Si más facultades, más tiempo y más recursos es igual a desarrollo municipal?

Quizás sí, quizás no, aún no lo sabemos, no la hemos construido, pero creo que vale la pena siempre pensar en los otros ingredientes, acaso no tan esenciales o torales como estos, pero sí indispensables. Creo que esta visión atinada, acertada, también es una visión principalmente desde fuera, es una visión exógena, de cómo promover el desarrollo municipal. Y creo que también tenemos que acudir a factores endógenos, internos, propios de la dinámica de los municipalistas o de los municipios que creo están considerados, pienso que vale la pena siempre volverlos a reflexionar y colocarlos, sacarlos del tintero, ponerlos en el papel porque son importantes y fundamentales.

En muchos espacios académicos como el INAP plural, multidisciplinario, existen ya incluso algunos esfuerzos intelectuales ya probados que pueden permitir dar luz, es decir, avanzar en este camino. Agradezco gentilmente la invitación que tuvo hacia nosotros.

**Alfonso Malagón Vera:** El INAP realizó hace cuatro años la reestructuración del Senado de la República, aquí estuvimos tres años haciendo la transición del viejo Senado al nuevo Senado,

---

nos tocó en ese momento inclusive consensuar la propuesta que aprobó la Mesa de Coordinación Política y discutir con los senadores los diferentes escenarios que propuso el INAP.

Diríamos que el INAP se ha convertido en los últimos años en un aliado del Senado de su propia transformación interna y también de la propia Cámara de Diputados, ahí hemos estado dos años haciendo el proceso de transformación de la misma.

Tenemos en el Instituto analistas legislativos que están asesorando al Senado de la República, hay gente que conoce los municipios en sus diferentes facetas, presupuestarias, hacendarias, financieras, de seguridad pública, de desarrollo urbano, de organización, de intermunicipalidad, pero que vale la pena que todas estas facetas y los compañeros que tienen diferentes visiones pudiéramos aportar la primera prueba del ácido, es decir, qué tanto tiene consistencia la propuesta y en función de eso construir lo que sabemos son escenarios, posibilidades y factibilidades.

Así como lo hicimos cuando estuvimos aquí en el Senado, inclusive discutir con los propios senadores diferentes escenarios y con los diputados también construir diferentes escenarios de las propuestas que realizamos, es ver qué tanto esta propuesta tiene la consistencia para enfrentarse ya diríamos a los órganos colegiados del propio Senado y después en la Cámara de Diputados.

**Senador Ramón Galindo Noriega:** Es tarde, pero sí es oportuno y necesario que comentemos algunas cosas. Sí, capacitación, por supuesto, es cierto, Raúl, hay una gran dosis de experimentación, de ejercicios de adivinanzas en materia municipal, porque no hay seguimiento, no hay continuidad a la presencia en el esfuerzo que hacen muchos ayuntamientos.

Hoy como legislador quiero cambiar las reglas para que esta capacitación no esté sujeta a estos cambios, que haya un

---

servicio civil de carrera de manera que se aproveche esto que se aprende y que se le dé seguimiento al esfuerzo, es que no tiene pies ni cabeza esta situación y tiene que ver con el hecho de no poder reelegirse, no poder hacer un trabajo suficientemente bueno, recibir el respaldo del ciudadano y continuar con un trabajo que realmente lo convence porque se ve.

Ahora bien, dice Mauricio, me llama mucho la atención su participación. Facultades, más tiempo y más recursos, eso es desarrollo. No, ese no es desarrollo, eso es un instrumento que se pone en la mesa para que lo use quien lo quiera usar y que bien utilizado pueda dar pauta al desarrollo. ¿Qué entiendo yo por el desarrollo? Yo entiendo prosperidad ciudadana, desarrollo es que la gente entre en una tendencia de mejoría permanente, que poco a poco vaya mejorando. Lo que genera el desarrollo en los países es la tendencia, por ejemplo, México está ahorita en punto A, India está en el punto B, pero India y eso lo manejan los ciudadanos en la calle todos los días, va hacia arriba y ellos saben que en 20 años van a ser de las potencias mundiales más importantes, ellos lo saben porque están viviendo a partir de una tendencia.

Igual la reelección, va a haber un gran debate en los estados y van a tardar yo digo en el 2018 a lo mejor hasta después, no importa eso, lo que importa es que ya está ahí y la aplicación o no está sujeta a tu propia voluntad, a tu propio ánimo de audacia, de atrevimiento para ser diferente. Que te quieras tardar otros 100 años, tárdate, pero ahora la responsabilidad de la decisión es tuya, no es mía, Pinos, no es mía, partidos, no es mía, Congreso, es tuya. Qué tan rápido quieras ir y a dónde quieras ir, ahora es un asunto tuyo y la garantía tú la estableces.

Gracias por su presencia y buenas noches.

---

**José R. Castelazo:** Muchas gracias señor senador. Muchas gracias a todas y a todos ustedes. Es importantísimo tomarle la palabra al senador Ramón Galindo y unirnos a su entusiasmo y por qué no a su audacia. El asunto está en que podamos construir una agenda de discusión. Usted nos dirá, senador, con quién establecer un enlace funcional, efectivo, igual de apasionado y vehemente para que nosotros podamos también nombrar a este enlace y construir esta agenda.

**Senador Ramón Galindo Noriega:** Ya he dado instrucciones a mis dos expertos en constitucionalismo mexicano que son Enrique Valenzuela y Román Payán, ellos han desarrollado todo este concepto, lo conocen mucho mejor que yo y tienen instrucciones de estar en contacto con quien usted me diga, maestro, para darle seguimiento a la agenda y a la estrategia de promoción de los cambios legislativos.

**José R. Castelazo:** De parte de nosotros estaría Raúl Olmedo, Amalfi Martínez y Miguel Ángel Reta. Para construir esta agenda y también esos escenarios que plantea Alfonso Malagón. Muchas gracias.

**Senador Ramón Galindo Noriega:** Gracias a ustedes. Muy buenas noches.



SERIE PRAXIS 132

**Cruzada Nacional Municipalista**

Se terminó de imprimir en abril 2010  
por Navegantes de la Comunicación  
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

