

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACION CIUDADANA Y EL FORTALECIMIENTO
DE OBRAS PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE VILLANUEVA,
ZACATECAS 1992-1995

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:

CLAUDIA PEREZ PUENTE

ASESOR: DR. RAUL OLMEDO CARRANZA

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS quien hoy me permite realizar este triunfo en mi vida.

Para quienes en todo momento me manifiestan su confianza y apoyo y a quienes debo este triunfo: Mis padres Guillermo y Alicia.

A mis hermanas Irma y Laura por demostrarme siempre el espíritu de lucha y superación , a Yazmin porque este triunfo constituya un motivo de superación para su vida profesional.

A quienes hoy no pueden estar conmigo.

A mi abuelita por su amor y confianza.

A mis tíos y primos por apoyarme , en especial a Sandra porque muy pronto alcance este triunfo.

A mi asesor, Dr. Raúl Olmedo Carranza por su apoyo y sus sabios consejos para la realización de esta investigación, y a mis sinodales por sus valiosas apreciaciones.

A todos mis amigos y amigas de la Facultad por confiar en mi.

A mis profesores, quienes forjaron en mí la esencia del amor y servicio a la administración pública.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme desarrollar más que una carrera profesional, y muy especialmente a mi Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, forjadora de excelentes administradores públicos.

INDICE

		PAGINA
INTRODUCCION		i
1. El gobierno municipal de Villanueva y las obras públicas	1	
1.1. Autonomía municipal		1
1.1.1. Federalismo y descentralización como elementos básicos para la autonomía municipal	2	
1.1.2. Autonomía municipal en Villanueva	5	
1.2. Antecedentes		10
1.2.1. El PRONASOL en Villanueva		13
1.2.2. Acciones del PRONASOL en obra pública Fondos Municipales de Solidaridad	21	
1.3. La participación del gobierno municipal en el Pronasol en obra pública	31	
2. La participación ciudadana villanovense y las obras públicas	35	
2.1. Organización y participación ciudadanas	35	
2.2. Marco legal para la organización y participación ciudadanas	44	
2.3. Organización y participación ciudadanas para obras públicas	49	
2.3.1. Acciones realizadas		50
2.3.2. Programas sociales en obra pública	53	
2.4. El PRONASOL y la participación ciudadana	55	
3. Propuesta para una organización y participación ciudadana en obra pública		60
3.1. Analisis de la participación ciudadana villanovense en obra pública		60
3.1.1. Limitantes metodológicas	60	
3.1.2. Análisis obtenido del cuestionario levantado en Villanueva del 6 al 10 de mayo de 1996	62	
3.1.3. Consideraciones finales	70	
3.2. Alternativas para una organización ciudadana	71	
3.2.1. Importancia jurídica		73
3.2.2. Convocatoria: Quién, Cómo, A quién	76	

3.2.3. La Junta como forma de expresión de necesidades sociales	84	
3.2.3.1. La Junta		85
A. Concepto General.	85	
B. Atribuciones y Obligaciones de la Junta	85	
3.2.3.2. Importancia de elegir representantes en la Junta	86	
A. Requisitos para ser representante de la Junta	90	
B. ¿Quiénes no pueden ser electos?	91	
C. Facultades y obligaciones de los representantes	92	
D. Causas de separación o Destitución de los representantes	94	
3.2.3.3. Funcionamiento interno de las Juntas	96	
3.2.3.4. Diagrama de organización	98	
3.2.3.5. Esquema para el Desarrollo de Actividades en la Junta		100
3.2.3.6. Renovación de las Juntas		103
3.2.3.7. Quejas e inconformidades de los miembros de las Juntas		105
3.3. Necesidad de una organización ciudadana	107	
3.4. Seguimiento de acciones	110	
3.5. El sentido de una organización ciudadana permanente	111	
CONCLUSIONES		115
BIBLIOGRAFIA		122
HEMEROGRAFIA		124
ANEXOS		127

INTRODUCCIÓN

La creciente globalización de la economía en el mundo ha tomado cauces sorprendentes e inimaginables desde hace pocos años. Los países encuentran en esta dinámica una forma de inserción a los procesos de cambio que se experimentan en todas partes del planeta. México no es la excepción a estas transformaciones y ha tratado de establecer relaciones definidas que le permitan cohesionarse a dichos procesos; un caso típico es el Tratado de Libre Comercio (T.L.C.), firmado por Estados Unidos, Canadá y México, donde las relaciones comerciales entre los países miembros se verán incrementadas en un alto porcentaje con el firme propósito, de acuerdo a las aspiraciones institucionales, de permitir un desarrollo estructural de sus economías.

A través de este proceso -y de muchos más- nuestro país busca un modelo de capitalismo más desarrollado que le permita proporcionar los mínimos de bienestar que la sociedad demanda, permaneciendo el Estado como rector en la vida económica.

Para efectos del presente trabajo es fundamental ubicarse dentro de ámbitos delimitados, concretándonos en el municipio de nuestro interés, Villanueva, ubicado en el Estado de Zacatecas, y así plantear el problema correspondiente.

Zacatecas, orgulloso de añejas reliquias turísticas, cuenta con recursos naturales muy importantes para la micro, pequeña, mediana y gran industria. De esta forma, se ha permitido la integración de empresas productivas en las áreas textiles y el desarrollo de las industrias de la construcción, metalmecánica, agro-industrial, así como la de las computadoras.

La producción minera, por su parte, ha logrado mantener un aceptable ritmo de crecimiento, el cual ha permitido a la entidad situarse en primer lugar como productora de plata, segundo lugar en plomo y zinc, tercero en cobre y quinto en oro.

Existen avances significativos en el Estado; las acciones más relevantes en materia comercial consisten en apoyar al pequeño y mediano comercio, capacitándolos en forma directa, fortaleciendo sus organismos y procurando modernizar las prácticas comerciales.

La entidad es considerada dentro de la categoría migratoria de fuerte expulsión.

El avance en la entidad en áreas de ámbito público van en contradicción con algunos de sus municipios. En la actualidad las funciones político-administrativas (el llamado a la modernización nacional, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), permiten identificar claramente los rezagos de algunos municipios de Zacatecas, como en el caso de Villanueva.

En el municipio existen ciertos elementos que representan serios obstáculos en cuanto a obra pública, a pesar de que es el Ayuntamiento quien rescata la esencia de la sociedad por estar en contacto directo con ella, situación que le ayuda a conocerla físicamente, además de recibir sus ideas con respecto a la administración y funcionamiento, en cuanto instancia pública cercana a las necesidades básicas que emanan del núcleo social y, sobre todo, a las condiciones de vida de la población. Esto ocasiona que las acciones y políticas que aplica para hacer frente a todos esos compromisos con la sociedad sean de una repercusión más relevante, pues sus resultados, positivos o negativos, afectan directamente a la población.

Las autoridades no pueden mantener situaciones donde el bien común esté en peligro y ocultarlo a la ciudadanía, pues las condiciones prevaletentes pueden poner en peligro la relación gobierno-sociedad. Los avances en materia de bien común son en su mayoría nulos, debido tal vez a la falta de organización, participación y/o recursos. Hoy

día es conocido que la reforma municipal ha logrado ganar espacios muy importantes para la comunidad mediante el establecimiento de mecanismos, en los cuales la voz del ciudadano tiene un peso relevante.

Para el desarrollo integral municipal es fundamental integrar la participación ciudadana dentro de un capítulo especial del bando de gobierno, con el fin de potenciar el enorme trabajo colectivo que puede fructificar a través de la promoción, atendiendo responsablemente las tareas del gobierno municipal. La organización de la comunidad constituye un amplio margen para fortalecer el avance en obras públicas en un contexto de convivencia y de soluciones a sus problemas.

Es así como, dentro del primer apartado del presente trabajo, se aborda la actuación del gobierno municipal en Villanueva, enfocado a obras públicas, con objeto de analizar si sus actividades vigorizan la descentralización y acentúan el federalismo mexicano dentro de los lineamientos establecidos en el artículo 115 constitucional a partir de 1983, respetando valores y tradiciones.

Este hecho resulta fundamental al considerar los cambios a los cuales está obligado el gobierno de nuestro país en las diversas transformaciones mundiales ocurridas recientemente. A esto se suman las presiones sociales internas en pro de un avance hacia el bienestar de las diversas comunidades que integran nuestro territorio.

Asimismo, se realiza un estudio acerca de la relación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con las autoridades municipales para el incremento de obras, todo ello expuesto en la política neoliberal de Carlos Salinas de Gortari, la cual será objeto de análisis al referirnos a la actuación del PRONASOL en el municipio, su importancia dentro de éste, el interés gubernamental al estructurar dicho Programa y las diversas modificaciones de las que ha sido objeto, a fin de adecuarlo a las necesidades sociales.

Del mismo modo, se establece un contraste de las obras hechas por el PRONASOL y de las ejecutadas por el mismo gobierno municipal, con la finalidad de identificar si el Ayuntamiento ha promovido y ampliado el desarrollo de Villanueva.

El segundo apartado abarca el desenvolvimiento social con respecto al desarrollo de su comunidad en la infraestructura básica. De esta forma, se resalta la importancia que reviste la organización y participación ciudadana en el municipio y se conduce así a su definición para comprender el planteamiento de la acción social. En este mismo sentido, su fundamento jurídico a través de la Constitución y de las diversas reglamentaciones ocupa un rubro más del presente trabajo, a fin de examinar el peso de la participación ciudadana en el territorio villanovense.

La comunicación entre la sociedad y el gobierno resulta trascendental para romper con la apatía comunitaria hacia trabajos de la administración pública municipal, de tal manera este punto es estudiado dentro de este mismo apartado para comprender la voluntad comunitaria en obras.

La participación ciudadana real en Villanueva se analiza tanto en los tres informes del gobierno municipal, 1992-1995, como en las memorias de Solidaridad, con la finalidad de comprender sus alcances en el entorno de este municipio de Zacatecas.

El tercer y último apartado corresponde a la aportación de una propuesta para motivar e incrementar el nivel de organización y participación ciudadana villanovense. Se parte de un análisis estadístico realizado en el municipio para conocer su situación actual en opinión de sus ciudadanos.

El enfoque organizativo propuesto parte de la conformación de una junta comunitaria donde se estructuran las bases legales de coordinación entre sus miembros, se especifica el desarrollo de actividades y el organigrama correspondiente, así como las quejas e inconformidades surgidas en el proceso.

El mantenimiento y conservación de las obras ejecutadas dependen de la organización ciudadana permanente, quien vigilará y establecerá los mecanismos

necesarios para este proceso. Este planteamiento constituye uno de los puntos finales dentro de la comunidad en este territorio de Zacatecas.

El enfoque y la mínima atención que en los últimos años han tenido las obras públicas se manifiesta en las modificaciones materiales de Villanueva. Aunque la participación ciudadana es un elemento que puede potenciar las actividades y decisiones municipales, su importancia no ha sido valorada ampliamente.

Es en este contexto donde aparece el interés por realizar la investigación en esta localidad, en especial para definir el papel que desarrolla la administración pública municipal como agente de impulso económico, político y social, y analizar cómo la población actúa ante circunstancias donde se ve afectado el desarrollo de su municipio o donde sus ambiciones sean satisfechas.

El objetivo en este caso es dar a conocer, en el marco del fortalecimiento municipal, la problemática administrativa organizativa gobierno-sociedad en obras públicas del municipio de Villanueva, Zacatecas, a fin de conocer las posibles variables que determinan la incipiente participación ciudadana en el fortalecimiento del municipio , planteando posibles soluciones que hagan más eficaz su administración.

1. El gobierno municipal de Villanueva y las Obras Públicas.

Un poder central, por muy sabio que sea,
no puede abarcar por sí solo todos los
detalles de la vida de un gran pueblo.

Alexis de Tocqueville

1.1. Autonomía municipal.

El tema "autonomía municipal" reviste una significación especial por considerar al federalismo y a la descentralización como elementos fundamentales para su existencia. Su realización implica hacer frente a los ordenamientos constitucionales del artículo 115 Constitucional, evitando con ello la profundización del centralismo, dado que en la actualidad la fuerte relación que existe entre la federación y los estados y, a su vez, entre los estados y los gobiernos municipales, es de interdependencia, donde las decisiones del centro pueden llegar a desestabilizar a las administraciones locales. De ahí la necesidad de revisar y analizar el contenido del federalismo y de la descentralización en el contexto actual.

1.1.1. Federalismo y Descentralización como elementos básicos para la autonomía municipal.

La conformación de las sociedades en el mundo generalmente se ha efectuado bajo la división de un sistema amplio y, por consecuencia, complejo, en pequeños subsistemas sujetos a él. Podría afirmarse que la existencia del centralismo se manifiesta desde el estado romano porque "... permitía mantener la unidad dentro de la diversidad..."¹, surgiendo el fundamento centralista.

En épocas recientes, hablar de la centralización implica analizar el fenómeno de la descentralización, la cual hace suponer la manera de organizar a la administración pública.

Actualmente, la descentralización se vuelve un factor indispensable para la realización eficaz y eficiente de las actividades gubernamentales, ante la demanda de soluciones óptimas y veraces por parte de una sociedad más despierta, más participativa, como afirma Popper, una sociedad abierta.²

“Es difícil hoy día que los gobiernos puedan dar respuestas generales o totalizadoras a los problemas de la sociedad abierta... Las grandes propuestas para formular planes rectores de acción gubernamental son inoperantes en momentos en que

¹ ROBLES, Martínez Reynaldo. El Municipio, México, Porrúa, 1987, pp. 39-46; en Mauricio Merino H. (Coord.) En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, COLMEX, México, 1995, p. 232.

² El tema *sociedad abierta* será tratado con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

lo regional, lo comunitario y la descentralización política, rebasan con su complejidad las soluciones que nacen de las decisiones de cúpula”.³

Es precisamente la descentralización causa sustancial tanto para la organización administrativa y social, como para la delegación de facultades y la distribución de autoridad hacia los Estados federados. De ésta dependen en gran medida la cooperación y la corresponsabilidad en la toma de decisiones, y en la realización de objetivos específicos y claros; así se genera una toma de conciencia amplia al adquirir mayores responsabilidades.

El gobierno mexicano ha orientado sus principios hacia la descentralización como solución para responder a los problemas generalizados que afectan a una sociedad evidentemente plural.

Son, en este sentido, la descentralización y el Federalismo quienes dan pauta a la realización de los objetivos y fines de la administración pública, que busca el bienestar y el desarrollo de la sociedad.

La formalización del Federalismo en México se da por primera vez en la Constitución de 1824, inaugurándose una nueva forma de organización administrativa-gubernamental en la estructura del Estado. De esta manera, la sociedad organizada políticamente (Estado) tiende a constituirse legalmente en una república representativa,

³ UVALLE Berrones, Ricardo. “La administración pública como ciencia social tecnológica”, en Gestión y Política Pública. Vol. II, No. 2, México, 1994, pp. 310-311.

democrática y federal (Artículo 40 constitucional). Sus características fundamentales pueden considerarse bajo el siguiente esquema:

- “a) ... Constitución general...
- b) ... existencia de dos órdenes jurídicos distintos, subordinados constitucionalmente...
- c) División del poder en función del territorio...
- d) Los Estados federados cuentan con órganos gubernamentales propios...
- e) (poseen)... fuentes propias de recursos económicos... (y)
- f) (Participan)... en la formación de la voluntad federal...”⁴

Lo anterior demuestra la inoperatividad del centralismo porque resta poder de organización y acción a la sociedad, la que contribuye al desarrollo de los planes gubernamentales propiciando la aparición de un nuevo tipo de sociedad. El centralismo ha acentuado los males económicos y políticos por los Estados federados fundamentando su incapacidad para actuar como único gestor en las decisiones nacionales.

El Federalismo viene a ser y a demostrar la existencia de la unidad y progreso sin centralismo. No puede pensarse por ello en la pérdida del poder; es más bien una forma de darle coherencia, organización, espacio, diversificación, libertad, derecho,

⁴ Barrera Z. Rolando y Ma. del Pilar Consuelo F. Descentralización y administración pública en los Estados federados, IAPEM, México, 1989, p. 28.

autonomía, participación y autogestión para resolver las incongruencias que han dejado las decisiones centralizadas.

Es respetando valores, tradiciones, igualdades, agrupaciones, libertades, organizaciones dentro de lo plural, como pueden tener vigencia el Federalismo y la Descentralización e ir con ello configurando el esquema que dé pauta a la realización de la autonomía municipal.

1.1.2. Autonomía municipal en Villanueva.

Tomando en cuenta a la autonomía como elemento que da vida a los gobiernos locales, su importancia está asociada al federalismo y a la descentralización, lo cual tiene como consecuencia el vínculo de coordinación y organización entre los tres niveles de gobierno lo que permite fortalecer los lazos de comunicación y unidad dentro de la diversidad. De este modo “la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes a través de organismos políticos propios”⁵ puede ser conceptualizada como la instancia municipal cuyo contenido da forma y sentido a la idea federalista que demanda una mayor autonomía. En este mismo sentido, Burgoa define al municipio como “...una circunscripción territorial de carácter político y administrativo, que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos...”⁶

⁵ SALAZAR Medina, Julián. Elementos básicos de la administración municipal, IAPEM, México, 1992, p. 25.

⁶ Burgoa O., Ignacio. Derecho constitucional mexicano. FCE, México, 1994, p. 22.

La autonomía no ha podido ser real en un país donde sus raíces demuestran una tendencia hacia el centralismo y, el municipio, teóricamente considerado como la célula básica de organización, es afectado por la deficiente y centralizada toma de decisiones.

La veraz constitución de la autonomía municipal significaría ampliar las posibilidades de respuesta, de satisfacciones, en una sociedad culturalmente distinta; expresaría legalmente ordenar las relaciones a nivel local y dar las competencias necesarias para el desempeño consciente de las actividades de la administración pública municipal, reforzando el derecho de decisión de las autoridades del ayuntamiento.

Esta necesidad de autonomía ha sido, en diversas ocasiones, objeto de fuertes reclamos por parte de los Estados federados para obtener una forma más adecuada de organización. El grado de autonomía adquiere mayor énfasis a raíz de las modificaciones constitucionales al artículo 115 en 1983; antes existieron cuatro modificaciones esenciales en el artículo: el principio de no reelección en 1933, el derecho de votar de las mujeres en 1946, la reglamentación en materia de Asentamientos Humanos en 1976 y, finalmente, el precepto de representación proporcional en 1977. Ninguno de ellos apuntó claramente al logro de una mayor autonomía municipal; por ello la reforma al 115 constitucional en 1983 constituye el giro y el inicio de una nueva etapa de los ayuntamientos mexicanos. Se establece “un mínimo de competencia tributaria.... atribuyéndoles la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria para crear el derecho

constitucional de los ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales; para reforzar la autonomía de los ayuntamientos; para determinar el destino del gasto público; así como para fijar competencias mínimas en lo que respecta a la prestación de servicios públicos...”⁷. Con ello se motiva el proceso de autonomía municipal.

Aunque la autonomía es muy deseable para los gobiernos locales, ésta no ha alcanzado su cometido debido generalmente a que la excesiva centralización de la vida nacional cubre de incertidumbre su potencialidad.

En el Estado de Zacatecas, el reclamo de autonomía queda plasmado en su Ley Orgánica como basamento para su ordenación política, territorial, social y administrativa y como fundamento principal del Federalismo. Sus 56 ayuntamientos forman parte de ese régimen jurídico.

El municipio de Villanueva constituye uno más de los miles de municipios donde la reforma de 1983 no puede ser ejemplo de autonomía.

Para realizar el estudio del tema de la autonomía con precisión , porque se toma como punto de partida el Federalismo; es necesario centrarse en la cuestión económica para realizar con ello un análisis cuyo sentido guíe hacia aspectos políticos, sociales y culturales y lograr conocer el grado de autonomía con el que cuenta el municipio.

⁷ ORTEGA Lomelín, Roberto. Federalismo y municipio, FCE, México, 1994, p. 22

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las Participaciones Federales, los Programas Convenidos y los dos pilares más fuertes de recaudación para el municipio, predial y ayuntamientos, a fin de conocer la realidad económica por la cual atraviesa Villanueva.

AÑO	PARTICIPACIONES FEDERALES (%)	PROGRAMAS CONVENIDOS (PRONASOL) (%)	PREDIAL Y APROVECHAMIENTOS
1993	41.38	39.11	6.21
1994	47.15	32.61	6.79
1995	49.44	27.78	7.29

Los datos aquí presentados están manejados en porcentajes aproximados.

Las cifras demuestran cuán grande es la dependencia municipal de la Federación. El hecho de que la participaciones federales rebasen los ingresos del municipio durante el trienio examinado, aclara muchas dudas en cuestión económica. La carente recaudación de impuestos merma el esfuerzo del Ayuntamiento villanovense por alcanzar metas programadas a cualquier plazo. El mismo Presidente Municipal de Villanueva durante el trienio 1992-1995, Santiago Morales Dávila, lo afirma, al reconocer que el municipio tiene una captación de impuesto predial y de aprovechamientos no muy fuerte, a pesar de ser éstos pilares muy fuertes para alcanzar un grado mayor de autonomía.

La notoria dependencia de Villanueva respecto del gobierno de Zacatecas y del gobierno federal representa una fuerte carga para el ayuntamiento, pues los ingresos

no pueden ser manejados conforme a las necesidades básicas del Municipio. Esto sin considerar los Programas convenidos.

Así, analizar el tema de autonomía económica representa un gran reto. Es casi irreal que podrá darse a corto plazo con las actuales medidas implementadas por el gobierno. Hace falta un paso firme y seguro hacia la descentralización, cuyo cauce mejore las actuales condiciones de los municipios mexicanos.

Examinar la autonomía política villanovense cuando es casi nula la económica, es complicado y difícil. Al desarrollo y expansión de la autonomía política se prenden grandes intereses que hacen laborioso su avance a metas programadas. En este sentido, el ex-presidente municipal marca el caso de que en Villanueva existen ciertas directrices a seguir, sujetando la autonomía a intereses estatales, de partidos, de grupos y de políticas de Estado.

A pesar de los aspectos anteriores, es posible palpar actividades políticas motivadas por el Ayuntamiento como la discusión de cabildos en sesiones abiertas, que permiten un debate real con la ciudadanía.

Otra parte importante para configurar la autonomía en Villanueva, son las actividades realizadas por la ciudadanía. Lamentablemente en el municipio existe poca conciencia ciudadana para lograr la construcción de obras requeridas, la prestación de servicios oportunos, etc. Aunque PRONASOL abrió muchas puertas para motivar a la gente a participar, el avance parece no ser significativo.

La falta de organización y participación ciudadana motiva un desinterés por asuntos públicos, aunado a la escasez de recursos económicos y a los intereses de grupos; la autonomía social parece difícil de lograrse si las cosas continúan por la misma ruta del centralismo agobiante cuyo sentido merma las acciones de miles de municipios de México.

1.2. Antecedentes.

Con la idea del Liberalismo social como “... el cuerpo de ideas que orienta la modernización nacional... con una visión renovada”⁸ y de la reforma del Estado se inicia el período presidencial el 1 de diciembre de 1988 con Carlos Salinas de Gortari, emprendiéndose un enorme y costoso proyecto: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el cual, oficialmente, se pretende mediante la actuación del gobierno y la ciudadanía mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. El Pronasol es “... el instrumento creado por gobierno de la República para enfrentar una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concretados con los grupos sociales”⁹.

Así, en el ámbito municipal, el PRONASOL estableció bases para su fortalecimiento dentro del marco de la reforma estatal, como se explica en la siguiente gráfica.

⁸ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Hugo Araujo, *et. al.* El Programa Nacional de Solidaridad, FCE, México, 1994, p. 12



Fuente: Araujo, Hugo. El Programa Nacional de Solidaridad, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 12

La argumentación gubernamental de la participación como elemento que fortalece los vínculos entre gobierno y sociedad y que enaltece los valores culturales, ha justificado las acciones desarrolladas por el PRONASOL. Sin embargo, el Programa, a pesar de motivar la acción ciudadana, ha puesto en evidencia dos cosas:

PRIMERO.

El Programa no nació de un interés gubernamental real por mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, por el contrario, es producto de una legitimación del poder. Cuando las elecciones de 1988 no favorecieron al

⁹ Ibid, p. 8

Partido Oficial, el Programa rescató un candidato ilegítimo ante la opinión pública. La excesiva publicidad del PRONASOL demuestra su papel central en el sexenio pasado.

SEGUNDO.

El Programa ha aumentado considerablemente la carga de recursos económicos destinados a los municipios, porque son recursos que favorecen la realización de obras, mismas que no pudieron haberse hecho sin éstos. Esta situación ha propiciado el aumento del centralismo y ha negando un grado de desarrollo óptimo de la descentralización. Aunque favorable (en términos cuantitativos), el hecho de que la Federación apoye económicamente a los municipios, el problema queda latente, pues las decisiones de ejercer libremente ese presupuesto es difícil porque existen límites regulados por la Federación y el Estado cuyo cauce recae negativamente sobre planes del Ayuntamiento, urgentes también para la comunidad.

A pesar de los tropiezos del Programa, es imposible dejar de lado y reconocer al PRONASOL como el Programa que logró introducir en la gente de muchos lugares de la República el espíritu de asociación y cooperación para la realización de importantes obras.

1.2.1. El PRONASOL en Villanueva.

La existencia de comunidades rurales mayores de 4 000 habitantes, como el caso de Malpaso y Tayahua, en el municipio de Villanueva, que demandan mayores servicios, hizo que el Programa Nacional de Solidaridad tuviera un impacto social considerable.

Este impacto se traduce en varias circunstancias:

- a) La comunidad toma conciencia de los problemas públicos de mayor interés social,
- b) Su interés se manifiesta en la participación 50 a 50 con el gobierno Municipal,
- c) Adquiere un cariño por las obras realizadas y por ello realiza una labor de mantenimiento constante, y
- d) Conoce las dificultades de emprender una tarea común.

El método de trabajo del programa en Villanueva constituye el mismo en cualquier municipio del país, aunque con las características propias de cada región.

La forma de trabajar en el PRONASOL ha variado conforme a dos cuestiones: del avance hacia la descentralización de recursos económicos para fortalecer al municipio y del cambio que la sociedad genera con su participación.

De tal manera, se tienen dos etapas fundamentales del Programa.

En su primera etapa (1990), el PRONASOL contempla en sus programas de alcance territorial “Fondos Municipales de Solidaridad”, que impulsa obras y acciones en beneficio de la comunidad de más bajos ingresos.

La distribución de los recursos es de la siguiente manera: 25 % a la cabecera municipal y no menos del 75 % al resto de las comunidades; en el caso de que más del 60 % de la población se localizará en la cabecera municipal su porcentaje asciende a 40 %.

El destino del presupuesto federal a “Fondos Municipales de Solidaridad” en esta etapa es de un 35%, bajo el ramo XXVI “Solidaridad y Desarrollo Regional”.

Para ejercer ese presupuesto se crea un Consejo Municipal de Solidaridad, integrado por el Presidente Municipal, un representante del gobierno estatal, el Tesorero Municipal, las autoridades auxiliares competentes y un vocal de control y vigilancia.

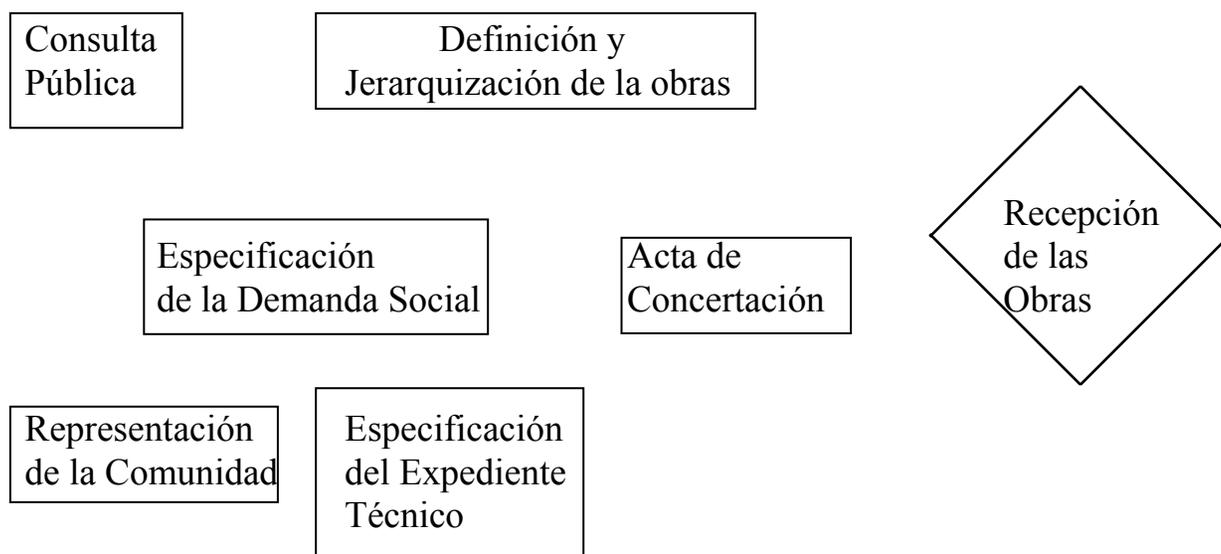
Este Consejo Municipal de Solidaridad es el encargado de promover la organización ciudadana en cada comunidad, revisar las propuestas ciudadanas, vigilar el cumplimiento de la normatividad del Programa y coordinar las acciones y obras financiadas por “Fondos Municipales de Solidaridad”.

La formación de los Comités de Solidaridad en Villanueva se da a raíz del inicio de la participación ciudadana en obras de interés colectivo, es decir cuando la sociedad se integra a los procesos de cambio generados por el PRONASOL.

Son estos Comités quienes conjuntan la diversas demandas sociales y participan en su gestión frente al Consejo Municipal de Solidaridad, así como evalúan y controlan las obras públicas ejecutadas.

Existe un Consejo por cada municipio y un Comité por cada obra. El Ayuntamiento es responsable del manejo y aplicación de los recursos. La comunidad, en la medida de lo posible, ejecuta directamente sus obras públicas.

El método de trabajo del Programa en su primera etapa es sintetizado en la gráfica siguiente:



Fuente: Araujo, Hugo. El Programa Nacional de Solidaridad, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 64.

En una segunda etapa (1994), el PRONASOL permite no sólo la participación de la ciudadanía vía Comités de Solidaridad sino que abre un abanico de posibilidades para las diversas formas de organización ya existentes, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), organizaciones productivas, organizaciones sociales, etc.

El PRONASOL realiza por lo tanto un cambio en su normatividad para ajustar los cambios. En este proceso, “Fondos Municipales de Solidaridad” cambia su denominación para 1994 por “**Fondos de Solidaridad Municipal**”, concentrando los siguientes programas:

“Fondos Municipales de Solidaridad, Niños en Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción, Escuela Digna, Vivienda Digna, Infraestructura Educativa, Hospital Digno, Centros de Salud, Caminos rurales, Agua Potable, Alcantarillado, Infraestructura Deportiva, Pavimentación de Colonias Populares, Urbanización”¹⁰.

El ramo XXVI “Solidaridad y Desarrollo Regional” destina un 15 % más para el Programa, es decir, 50 % para la realización de diversas obras públicas.

Otro de los cambios en 1994 fue la creación del **Consejo de Desarrollo Municipal**, dejando atrás al Consejo Municipal de Solidaridad cuyos contenidos organizativos se tratan en un nuevo contexto y de ahí el cambio en su denominación.

El Consejo de Desarrollo Municipal se integra por el Presidente del Consejo, el cual será siempre el presidente municipal, representantes de las comunidades, la que no se contemplan en el anterior Consejo y los Comités de solidaridad, un Vocal de Control y Vigilancia electo por el Consejo y, sólo en caso solicitado por el Municipio, habrá un representante estatal y otro de la SEDESOL, éstos sin derecho a voto.

¹⁰ Instituto Nacional de Solidaridad. Programa Fondo de Solidaridad Municipal. Elementos Básicos de sus lineamientos de operación. Cuaderno, México, 1995, p. 29.

Las funciones a cargo del Consejo de Desarrollo Municipal son las mismas que cumplía el anterior Consejo: recibir las propuestas, analizarlas, jerarquizarlas y definir su ejecución dentro del Fondo de Solidaridad Municipal, así como también apoyar y promover la organización de Comités de Solidaridad, vigilando la normatividad del Programa.

La gran aportación en este nuevo esquema es la interrelación entre el Presidente Municipal, quien antes permanecía apático a estos cambios y la ciudadanía, inscrita dentro de cualquier Comité.

A través de esta nueva normatividad se obliga al Presidente Municipal a promover la participación ciudadana, a no alejarse y no permanecer apático a estos procesos. Esto mejora sustancialmente el apoyo para la ejecución de obra pública.

Dentro del Programa, la Comunidad debe jerarquizar las obras y las acciones para presentarlas como propuestas ante el Consejo de Desarrollo Municipal. Las propuestas contendrán la siguiente información: nombre del municipio y comunidad, obras propuestas, justificación y población beneficiada; esto ayudará al Consejo a jerarquizar y emprender la obra en la comunidad más necesitada.

Para la definición de obras a ejecutar el Consejo de Desarrollo Municipal sigue el siguiente curso:

“1. Recibirá las propuestas de obras

“2. Formulará una distribución de recursos entre cabecera municipal y localidades, apegándose a los lineamientos del Fondo.

“3. Determinará la propuesta de Inversión Municipal y la integrará al formato FSM-01 (documento que requiere la SEDESOL para integrar y formalizar la Propuesta de Inversión Municipal)

“Se levantará en dicha reunión un acta que firmarán los miembros del Consejo, en la que conste que las obras seleccionadas se decidieron por consenso, debiéndose anexar la misma al formato FSM-01”¹¹.

Estas dos etapas del Programa Nacional de Solidaridad en Villanueva, durante el trienio 1992-1995, han permitido la ejecución de obras de interés social en un marco de conciencia ciudadana.

Durante la primera etapa del PRONASOL en el municipio el avance en obra pública es notorio. El expresidente municipal, M.V.Z. Santiago Morales Dávila, ha reconocido que el grado de organización y participación ciudadana fue más notorio en el medio rural a diferencia de la cabecera municipal, donde la gente tiende más a la indiferencia en los procesos del cambio.

En el medio rural, la gente organiza su mano de obra para efectuar obra pública, mientras que en la cabecera la gente participa aportando recursos económicos para que el Comité de Solidaridad o la administración municipal contrate quien ejecute

¹¹ *Ibid*, p. 32

Este formato FSM-01 puede ser localizado en el anexo 1

la obra. Esta fue la forma de trabajar de Solidaridad en Villanueva durante la primera etapa.

La segunda etapa del programa no puede ser analizada completamente y sus alcances reales durante la segunda mitad del trienio 1992-1995 son limitados, constituyendo un error pretender manejar estadísticas para el período.

Es interesante, sin embargo, comprender que, a raíz de las experiencias con el PRONASOL, la ciudadanía villanovense ha incrementado demandas, las promueve, participa para llegar a su ejecución y mantiene una vigilancia del funcionamiento de la obra.

Aunque existen avances significativos en el municipio a raíz de la llegada del Programa Nacional de Solidaridad, falta mucho por hacer si la ciudadanía no coopera, el Ayuntamiento por sí solo no puede realizar muchas acciones.

En este mismo sentido se ha dado un pequeño giro a las actividades en la administración pública porque las conductas burocráticas quedan limitadas ante las demandas y presiones de una sociedad cada vez más abierta a los procesos de cambio del mundo actual.

El gobierno federal ha analizado la necesidad de contar con una sociedad mucho más participativa y de funcionarios más sensibles a las demandas públicas, de aquí el nuevo giro a la normatividad del Programa Nacional de Solidaridad, el cual a

partir de diciembre de 1995, oficialmente se denomina **“Programa de Superación de la Pobreza”**.

Los ingresos del actual Programa aumentan en un 15 %, es decir, un 60 % del ramo XXI ‘Solidaridad y Desarrollo Regional’. Su objetivo básico es la superación de la pobreza, motivando la participación ciudadana y la representación comunitaria.

Sin embargo, la comunidad municipal no puede esperar los cambios que el Gobierno Federal haga; es necesario demostrar su capacidad, organización y participación por sí misma, sin aguardar decisiones centrales porque éstas, al no contemplar la características propias del municipio, disminuyen la potencialidad social y las decisiones del Ayuntamiento.

1.2.2. Acciones de Pronasol en obra pública. Fondos Municipales de Solidaridad.

Al iniciar el Programa Nacional de Solidaridad en 1989 se contempló muy de cerca la vida estatal y municipal como elementos principales para promover una política de descentralización para el Desarrollo Regional. El PRONASOL constituye, por lo tanto, una respuesta importante para enfrentar retos y demandas sociales manifiestándose

la capacidad organizativa de la población en un marco de cooperatividad con el gobierno estatal de Zacatecas, considerado éste, por sus actividades económicas, dentro de lo más pobres en México.

Durante el trienio 1992-1995, el PRONASOL resultó sustancial a Villanueva; hubo un impacto social considerable y se generó dinámica social y gubernamental incrementando la ejecución de obra pública.

Dentro de sus diversos Programas, el PRONASOL maneja los Programas de Alcance Territorial, constituyendo Fondos Municipales de Solidaridad el más importante para Villanueva porque se impulsaron obras, acciones productivas, de bienestar social y de apoyo a las comunidades más necesitadas.

La organización ciudadana motivada por el PRONASOL y Fondos Municipales de Solidaridad, dio sus primeros frutos en Villanueva para 1992, al agrupar a la organización y participación ciudadana en los Comités de Solidaridad que al unirse con los Coordinadores de Solidaridad y los Consejos Municipales de Solidaridad diseñaron proyectos y ejecutaron su obra pública.

Tomando como base la Memoria de Solidaridad 1989-1994 de Zacatecas, para el análisis cuantitativo de los proyectos realizados en Villanueva, los resultados arrojan dentro de Fondos Municipales que Villanueva desarrolló un total de 14.06 % del total estatal de los proyectos municipales con un gasto promedio de 2,717.16 miles de pesos, comparado con el promedio máximo del 100% en el municipio de Zacatecas que tuvo

una inversión de 24, 236.84 miles de pesos. Estos datos pueden ser localizados en el anexo 2.

En este sentido y situado en el mismo esquema estadístico, la formación e integración de Comités de Solidaridad en Villanueva representa el 3.04 % del total del Estado, es decir, 605 Comités de Solidaridad formados de 1989 a 1994 con un total de 781 obras y 39 programas realizados, contra 924 Comités de Solidaridad (4.64 %), 1295 obras y 45 programas realizados en el municipio de Zacatecas (Anexo 3).

Aunque la diferencia entre ambos municipios es considerable, se deben tomar en cuenta varios aspectos que influyen en los datos estadísticos: extensión territorial, recursos y potencialidades naturales, organización ciudadana, económica y política, difusión de ideas y, sobre todo, porque el municipio de Zacatecas concentra la mayor parte de actividades comerciales y por ser la capital del Estado.

A continuación se presentan los esquemas del Fondo Municipal de Solidaridad en Villanueva con datos del tipo de obra pública, localidad, inversión ejercida, metas y año de realización de la obra pública, con el fin de contemplar ampliamente los resultados

FONDO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD 1993.

TIPO DE OBRA	LOCALIDAD	INVERSION EJERCIDA	METAS
Pavimentación con concreto hidráulico Calle Madero	Villanueva	75,000.00	2,206 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Callejón del Angel	Villanueva	13,000.00	390 m2

Pavimentación con concreto hidráulico en calle de las arboledas	Villanueva	52,000.00	1,530 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calzada Pascual Santoyo “En esta obra se incluyeron la construcción de jardineras”	Villanueva	50,000.00	1,470 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calle Ignacio Zaragoza, 1a. etapa.	Col. Felipe Angeles	31,875.00	980 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calle Ignacio Zaragoza, 2da. etapa.	Col. Felipe Angeles	49,956.00	1,500 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calle California	Tayahua	61,296.00	2,400 m2
Ampliación del sistema de agua potable	La Quemada	30,000.00	2,160 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calle San Luis	Tayahua	15,000.00	575 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calle Lázaro Cárdenas, Col. Nueva	Villanueva	38,622.00	1,550 m2
Construcción de Guarnición y banquetas 2da. sección Calle Lázaro Cardenas	Villanueva	8,253.00	326.4 m.l. guarnición 359 banqueta
Ampliación de la red de drenaje Arroyo del Tigre	Villanueva	60,000	1,485.80 m.l.
Ampliación de la red de drenaje Calle Ignacio Zaragoza	Malpaso	5,200	183 m.l.
Construcción de puente peatonal Barrio de Santa Gertrudis	Villanueva	53,600	1 puente
Ampliación de la red de drenaje Calle de la Cruz, Vicente Guerrero y Benito Juárez, entre otras.	Malpaso	44,954.00	1,600 m.l.
Construcción de la red de drenaje 1ra. etapa.	La Quemada	33,750.00	830 m.l.
TOTAL		622,596.00	

Fuente: M.V.Z. Santiago Morales Dávila “Primer Informe de Gobierno” 1993, Villanueva, Zacatecas, s/p, (Anexo).

** La abstrusa identificación entre el Programa Municipal de Obras y Fondos Municipales de Solidaridad se deriva de la inexactitud de los datos cuantitativos y cualitativos en el Informe de Gobierno, lo cual lleva a los diferentes variables en los datos.

La Memoria de Solidaridad 1989-1994 de Zacatecas no proporciona una clara especificación entre ambos Programas, haciendo difícil un análisis íntegro de los datos.

Con estos datos estadísticos del período 1992-1993, puede apreciarse un importante incremento en la realización de obra pública municipal y en la motivación de la organización y participación ciudadana, porque se parte de ésta por ser el objeto fundamental del Programa Nacional de Solidaridad.

En esta etapa, la realización de obra pública se enfocó primordialmente a un factor indispensable para la intercomunicación entre la pavimentación de calles, representando un 62.12 % de la inversión ejercida por el PRONASOL.

Otros aspectos importantes en la ejecución de obra pública fueron la ampliación del Sistema de Agua Potable y la Red de Drenaje, con un 27.93 % del capital de Fondos Municipales de Solidaridad proporcionando mayor número de beneficiarios.

El alcance del PRONASOL durante la etapa 1992-1993 fue limitado. Este hecho fue resultado de la existencia de una toma de decisiones realizada desde el nivel Ayuntamiento, imposibilitando en diversas ocasiones la movilización de la ciudadanía, que se mantuvo apática a estos procesos de cambio.

De esta manera, los alcances reales del PRONASOL pueden variar considerablemente debido a las especificaciones hechas anteriormente.

A continuación se presenta el esquema cuyos datos revelan más concretamente las acciones realizadas durante el período 1993-1994, por Fondos Municipales de Solidaridad.

FONDO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD 1994.

TIPO DE OBRA	LOCALIDAD	INVERSION PROGRAMADA	METAS
Pavimentación con concreto hidráulico calle Purísima	Villanueva	N\$ 48,310.00	1,820 m2
Pavimentación con concreto hidráulico Calle Camino Real	Tayahua	52,012.00	2,682 m2
Construcción de dos canchas de uso múltiple. Primera etapa de la unidad deportiva	Malpaso	35,013.00	2 canchas
Construcción del sistema de agua potable	Los Caños	61,570.00	
TOTAL			

En este mismo año se inició otra obra pública importante para el Municipio:

TIPO DE OBRA	LOCALIDAD	INVERSION EJERCIDA	METAS
Construcción del emisor de drenaje sanitario	Adjuntas de Refugio	N\$ 132,212.00	2,300 m2
TOTAL PROYECTADO		N\$ 329,022.00	

A la fecha, a esta obra pública le faltan 400 m2 aproximadamente para su terminación.

** La aprobación del presupuesto municipal 1994 para Villanueva se dio en el 2do. trimestre del año lo cual permitió una proyección para la realización de obra pública con ingresos del Fondo Municipal de Solidaridad, demostrando la importancia de este Programa.

En el año de 1994, al igual que en 1993, las especificaciones de ingresos y egresos del Fondo Municipal de Solidaridad no son claras con respecto al Programa Municipal de Obras, conduciendo a importantes variables en las cifras asignadas al Programa.

El incremento en la formación del número de Comités de Solidaridad enfatiza la importancia de la organización y participación ciudadana. Ese incremento se debe fundamentalmente a la motivación ciudadana por parte del Ayuntamiento para su movilización y aportación tanto de mano de obra como de su capital, así como también en la aportación de proyectos para la realización de obra pública municipal.

Los digitos del esquema en el Fondo Municipal de Solidaridad 1994 indican la continuación de pavimentación de calles, lo cual, además de jugar un rol trascendente en la intercomunicación municipal, constituye un esfuerzo tanto de las autoridades como de la ciudadanía por establecer un punto de partida para el desarrollo urbano municipal.

El agua potable y el drenaje representan otro aspecto importante en Villanueva debido a la escasez del servicio público en diversas comunidades, por lo tanto la puesta en marcha de estas obras públicas contribuye al avance en el bienestar social.

La inversión ejercida en ambas obras representa un 18.71 % y un 40.18 %, es decir, un primer y tercer lugar en la realización de obra pública, indicador de su importancia.

A pesar de estos avances, en la aprobación del presupuesto 1994 para Villanueva, los ingresos del Fondo Municipal de Solidaridad descendieron aproximadamente en un 58 % principalmente por las elecciones presidenciales a realizarse en agosto, lo cual generó una etapa de incertidumbre nacional, contribuyendo desfavorablemente a la disminución de ingresos en el Programa.

Esto no fue una limitante porque se conjugaron esfuerzos del Programa Municipal de Obras y el Fondo Municipal de Solidaridad para continuar con las proyecciones.

El siguiente esquema del período 1994-1995 muestra las proyecciones realizadas por el Ayuntamiento para la ejecución de obra pública municipal con ingresos del PRONASOL

**FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL
PROPUESTA DE INVERSION 1995**

NOMBRE Y DESCRIPCION DEL PROYECTO	LOCALIDAD	ESTRUCTURA FONDO DE SOLIDARIDA	FEDERAL	FINANCIERA ESTATAL	PARTICIP.	ME TAS U. DE MED	CANT.	No. DE BENEF.
Pav. concreto hidráulico de la Calle Matamoros	Villanueva	214,865.00	127,848.00	22,562.00	64,455.00	m2	2.37	18000
Const. del Emisor para drenaje	La Encarnación	56,208.00	35,667.00	6,299.00	14,212.00	sistema	1	1500
Const. de segunda etapa de drenaje	El Tigre	85,912.00	54,701.00	9,653.00	21,558.00	sistema	1	1200
Pav. concreto hidráulico Calle Emiliano Zapata	Col. Felipe Angeles	71,714.00	42,682.00	7,532.00	21,528.00	m2	980	1000
Techado de gradas campo de futbol U. Deportiva	Villanueva	36,44.00	18,433.00	3,253.00	14,758.00	unidad	1	1000
Construcción de Puente Peatonal	Zapoqui	36,124.00	21,745.00	3,837.00	10,542.00	obra	1	400
Construcción de Puente Peatonal	Col. Adolfo López	36,124.00	21,745.00	3,837.00	10,542.00	obra	1	530
Equipamiento de noria para el sist. de agua	San Miguel	58,768.00	36,480.00	6,438.00	15,850.00	sistema	1	242
Instalación y equipo de bombeo de noria para el sistema de agua potable	Los Pilares	15,513.00	9,692.00	1,711.00	4,110.00	sistema	1	80
Instalación de equipo de bombeo de noria para el sistema de agua potable	La Magdalena	5,241.00	3,277.00	578.00	1,386.00	sistema	1	120
Instalación de equipo de bombeo de noria para el sistema de agua potable	Presas Maravillas	5,241.00	3,277.00	578.00	1,386.00	sistema	1	157
Instalación equipo de bombeo para pozo profundo para ampliación del sistema de agua potable	Villanueva	177,135.00	109,850.00	19,385.00	48,200.00	sistema	1	5000
Construcción de la planta tratadora de aguas	Tayahua	137,773.00	84,622.00	14,933.00	38,218.00	sistema	1	3000
Suministro e instalación de equipo de bombeo para pozo del sistema de agua potable	Los Caños	90,915.00	56,648.00	9,997.00	23,850.00	sistema	1	256
Ampliación de la energía eléctrica	Barrio de la Cruz, M.	164,451.00	104,837.00	18,501.00	41,113.00	sistema	1	1000
Construcción de cancha de usos múltiples	Col. Felipe Angeles	37,944.00	18,897.00	3,335.00	15,712.00	unidad	1	2500
Suministro e instalación de equipo de bomba para pozo del sistema de agua potable	Sn.Diego	152,042.00	90,464.00	15,964.00	45,614.00	sistema	1	500
Const. Banquetas de concreto hidráulico Barrio del Rescoldillo	Villanueva	25,662.00	14,545.00	2,567.00	8,550.00	m2	450	1000
Const. y acdmento. de cancha. Pque. Rio Juchipila	Villanueva	33,531.00	16,696.00	2,947.00	13,888.00	unidad	1	157
Construcción de paso a desnivel	Zapoqui	85,483.00	53,177.00	957.00	3,401.00	obra	1	600
Ampliación del sist. de drenaje Col Lomas Verdes	Villanueva	9,781.00	5,423.00	957.00	3,401.00	unidad	1	600
	SUBTOTAL	1,536,779.00	930,736	164,248.00	441,795.00			
	INDIRECTOS	54,749.00	27,375.00	27,374.00	0.00			
	TOTAL	1,591,528.00	958,111.00	191,622.00	441,795.00			

El hecho de que se hicieran Proyecciones fue motivado por el atraso en la aprobación del Presupuesto 1995, el cual se dio en agosto, a escasos 15 días de concluir el trienio del MV.Z. Santiago Morales Dávila.

Por estos motivos, se considera que sólo se ejercieron dos presupuestos, 1993 y 1994, haciendo difícil la ejecución de varios proyectos para el municipio.

Quizá el hecho de realizar proyecciones resulte más sencillo que ejecutarlas.

El esquema muestra con mejor detalle las obras propuestas indicado también la estructura financiera de los ingresos públicos, las metas divididas en unidad de medida y cantidad, el número de beneficiarios por la obra pública, así como el aumento en el número de obra pública.

Estas proyecciones pueden resultar más sencillas, si se considera que ejecutarlas con un techo financiero, demandas sociales y presiones estatales y federales, representan un sistema complejo y real.

Las proyecciones muestran una tendencia clara hacia la construcción y abastecimiento de agua potable, representando ésta el 31.72% del total del presupuesto municipal.

El Drenaje y la Pavimentación de calles constituyen otro aspecto interesante en el municipio, por tanto, sus proyecciones financieras son de aproximadamente un 9.54 % y 18 % respectivamente.

Otras obras públicas (construcción de canchas de usos múltiples, puentes peatonales, etc.) completan el esquema con un 38 %; proporcionando un mejor aspecto físico al municipio lo cual contribuye al Desarrollo Urbano en Villanueva.

Estas proyecciones están siendo ahora retomadas por el actual presidente municipal, Ing. Jorge Landeros, dentro del Programa “Fondos Municipales de Solidaridad”.

La atención de los funcionarios públicos y de la ciudadanía villanovense en el trienio 1992-1995 se reflejó principalmente en 3 asuntos: Pavimentación de calles, construcción y suministro del sistema de agua potable y construcción y ampliación de la red de drenaje.

Estos aspectos han constituido grandes retos y logros para el Ayuntamiento, el cual no había tenido oportunidad de realizarlos en escala más amplia, debido fundamentalmente a la estrechez de recursos económicos.

Las ventajas del PRONASOL en Villanueva se reflejan en que:

1. Constituyó una nueva visión en la administración municipal.
2. Contribuyó a formar una conciencia ciudadana, motivándola a organizarse y participar en las obras públicas más necesarias en el municipio.

Este aspecto proporcionó que la ciudadanía valorara y mantuviera esas obras públicas; del mismo modo, el Ayuntamiento valoró y motivó esas acciones y,

3. Entre otros aspectos, mejoró el aspecto físico del municipio, creando un ambiente urbano en ciertas comunidades de Villanueva.

Estos factores son valiosos aunque la participación del PRONASOL demuestre una forma más de intervención federal y estatal en el municipio.

1.3. La participación del gobierno municipal en el PRONASOL en la obra pública.

Al iniciar su etapa de gobierno 1992-1995, el M.V.Z. Santiago Morales Dávila, encuentra a una sociedad poco interesada en asuntos públicos debido en gran medida a la falta de motivación ciudadana por parte de anteriores gobiernos.

Este trienio es fundamental para el desarrollo de obra pública, donde la participación ciudadana y su interrelación con el gobierno municipal juegan un papel central.

El Programa Nacional de Solidaridad constituyó un avance en la creación de oportunidades para la realización de diversos proyectos sociales.

A través de lo Fondos Municipales, el Municipio de Villanueva se vio favorecido en obras de desarrollo social y servicios los cuales generaron beneficios a la ciudadanía.

En este contexto, el enlace entre el gobierno municipal y el Programa Nacional de Solidaridad, contribuyó en el trienio al logro de numerosas metas.

Aunque no existe un informe claro sobre los egresos del Fondo Municipal de Solidaridad y el Programa Municipal de Obras, no es obstáculo para entender la relación entre ambas y conocer el avance significativo en materia de obra pública.

La conexión entre el PRONASOL y el Ayuntamiento de Villanueva se combina cuando la demanda ciudadana se presenta ante los funcionarios de la administración pública municipal.

Esa demanda se convierte en un elemento de análisis por parte de tres elementos: el Ayuntamiento, el PRONASOL y la ciudadanía.

El aporte económico del PRONASOL y del gobierno municipal puede en diversas ocasiones, unirse para ejecutar ciertas obras, como fue el caso de la realización de 18 obras públicas durante el primer año de gobierno.

La ejecución de esas obras tuvo gastos indirectos y, para cubrirlos, se hizo necesaria la interrelación del Ayuntamiento y PRONASOL para erogar esos recursos.

Atendiendo no sólo a los recursos económicos en esta materia, la relación mantenida se dio en el nivel de organización y prestación de servicios necesarios para ejecutar una obra pública.

Cuando el PRONASOL llegó a Villanueva fue indispensable darlo a conocer a la ciudadanía. Este aspecto cobra gran importancia porque a través del PRONASOL y

apoyado por Ayuntamiento se crean las bases para integrar una nueva forma de pensar y de realizar las cosas en el municipio.

Si el Ayuntamiento no hubiera tenido disposición de ofrecer apoyo al PRONASOL, aún con ordeamiento jurídico, sería poca la ayuda que este último pudiera haber brindado, porque las características del municipio son conocidas más profundamente por sus representantes políticos. El PRONASOL dio más carga administrativa al municipio, generó más empleo, se creó el departamento de obra pública cuyo objetivo es el de contar con una organización de obra pública dentro del mismo municipio.

Si bien los avances logrados entre el Ayuntamiento y el PRONASOL son significativos, existen muchas cosas por realizar.

Un ejemplo de lo anterior, son los medios de comunicación que resultan necesarios para mantener informada a la población acerca de su papel trascendental en la realización de obra pública, así como también de los avances en las obras emprendidas.

Este elemento pareció ser un poco descuidado en el trienio, lo cual ha causado cierta distancia de la población respecto a la ejecución de obra pública.

Es indispensable motivar esa organización y participación ciudadana a través de los medios de comunicación para que sea espontánea y no espere programas del gobierno cuyos contenidos pueden minar en muchas ocasiones sus planes de acción.

2. La Participación Ciudadana Villanovense y las Obra Públicas.

Es la comunidad organizada la que, con su participación, hará que su municipio sea realmente poderoso y libre”

Raúl Olmedo Carranza.

2.1. Organización y Participación Ciudadanas.

Actualmente uno de los temas más polémicos a nivel gubernamental y social es el de la organización y la participación ciudadanas, porque representa uno de los recursos más valiosos que encauzan el logro de metas en la sociedad. Sus contenidos manifiestan una demanda de mayores espacios ciudadanos, como lo es el poder de decisión en intereses comunes. Por lo tanto, su importancia recae en la forma de organización y decisión para realizar actividades relacionadas con los satisfactores sociales.

Este tema de la participación ciudadana en tareas públicas es un término analizado hace ya medio siglo por Karl Popper, quien nombra a esa acción ciudadana consciente como la **SOCIEDAD ABIERTA**.

En esta sociedad abierta se acentúan los valores de igualdad y razonabilidad y prevalecen los hechos y las normas como medios centrales para hacer realidad la democracia.

La realización de las actividades de la sociedad abierta en la esfera institucional bajo respeto mutuo es indispensable, porque en la sociedad abierta la vida democrática está regida por controles institucionales que proporcionan a los ciudadanos las formas para regular las acciones gubernamentales y evitar con ello las arbitrariedades y el peligro de perder la libertad y la seguridad.

Esta definición cobra relevancia en nuestra época. porque hoy la eficiencia y la eficacia de los gobiernos, vía administración pública, no dependen única y exclusivamente de decisiones jerárquicas y burocráticas que beneficien a la cúpula, sino de la real comunicación entre gobierno y sociedad.

Una sociedad capaz de demandar valores de libertad e igualdad es capaz de ampliar sus expectativas de desarrollo y ver realizados sus mejores proyectos en aras de un mayor progreso. Hoy, los gobiernos modernos reconocen y fomentan la actividad ciudadana, su administración pública se vuelve un poder constructivo para la sociedad abierta.

Para lograr el cumplimiento de los fines públicos es indispensable incorporar y enmarcar la participación ciudadana como parte sustancial en el proceso de generación y resolución de demandas al Sistema Político Mexicano.

Conforme a lo anterior, la participación ciudadana no puede ni debe concebirse exclusivamente en el ámbito electoral, su alcance es ilimitado se da desde la organización, propuesta, constancia, verificación, vigilancia hasta el desarrollo integral

de la comunidad, constituyendo con ello nuevas y mejores formas de participación. Su formación no tiene un ciclo definido, constituye una riqueza para los gobiernos abiertos a los cambios mundiales.

Es indispensable considerar la participación ciudadana como “...el modo en que se enfrentan las imperfecciones, necesidades y carencias de la vida individual y su naturaleza colectiva corresponde a la identidad de los ciudadanos para luchar por aquello que les es común.

“La participación ciudadana responde a la necesidad de asociarse con fines de cooperación. Es un medio para convocar, luchar y conseguir logros... Es un medio para atenuar el individualismo que disgrega y que impide la identificación de lo común. Es un derecho para ejercer contrapesos legítimos al poder gubernamental. Es un medio para tener presencia en los asuntos públicos y políticos...”¹² _.

Es también la organización de personas “... que integran la comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida”¹³ _.

Las actividades de los individuos para lograr bienestar y alcanzar su desarrollo son temas centrales en la participación ciudadana analizadas desde hace varias décadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como el DESARROLLO DE LA

¹² _ Uvalle Berrones, Ricardo, “Cuestión gubernamental y participación ciudadana”, conferencia expuesta el 24 de mayo de 1994 durante la Semana de Administración Pública realizada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹³ _ Sentías, Yolanda E. Organización de la Participación ciudadana municipal, CNEM, México, 1987, p. 24.

COMUNIDAD, definiendo esas acciones como “... aquellos procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”¹⁴ _.

Este esquema de participación ciudadana puede ser ubicado fácilmente dentro del Sistema Político Mexicano en su Constitución Política, al proteger toda forma de organización y participación ciudadana que contribuye al desarrollo nacional, establecido en las garantías individuales.

En el ámbito municipal el tema de organización y participación ciudadana es reciente y por lo tanto su valor real es aún muy deseado. La sociedad en el tiempo ha demostrado su capacidad creadora y constructiva sin que por ello hubiera la instrumentación jurídica necesaria. Sus diversas formas de organización tienen antecedentes en el México Prehispánico.

Las tareas realizadas a través de esfuerzos comunes resaltaba la importancia de los sistemas de vida de la sociedad, entre los que se encontraban: Dar mano, el tequio, la guelaguetza, las mayordomías..., muchas de las cuales prevalecen en diferentes regiones del país, con el apoyo de planes y programas gubernamentales, como los Comités de Solidaridad y en algunos casos exclusivamente son producto de organizaciones

¹⁴ Ander, Egg, Ezequiel. Metodología y práctica del desarrollo de la Comunidad. Buenos Aires. De. Humanitas, 1976, p. 24. Citado en Ma. Dinorah Ríos Palacios. La Participación ciudadana como estrategia de desarrollo urbano municipal. (Tesis de licenciatura) FCPy S, UNAM, México, 1982, p. 19

vecinales como sucede en Veracruz, Chihuahua, Chiapas, etc. Pueden surgir también por interés de algún Partido Político, como el caso del Distrito Federal y sus Consejeros Ciudadanos.

Es indispensable y deseable realizar un análisis intenso para conocer cómo debe ser esa participación, de lo contrario lo plasmado en la Carta Magna y los avances logrados perderían credibilidad y fuerza, manifestándose como lo han sido en varias ocasiones: una manipulación social que obedece no a un interés colectivo sino a intereses particulares. Analizando la participación ciudadana se desprenden sus características esenciales, estas son:

NATURAL.

La organización y la participación ciudadanas deben darse por las necesidades ciudadanas. Proceso en el cual no caben intereses particulares; los problemas e inquietudes se vuelven comunes; existe una identificación general de lo que es común, esa organización por surgir debe ser ESPONTANEA y VOLUNTARIA.

CONSCIENTE.

Es el modo de palpar y sentir los problemas existiendo una necesidad creciente por resolverlos en forma ordenada y sistemática, con los medios y oportunidades al alcance. Es la conciencia de la población cuyo sentido recto puede contribuir poderosamente a la solución de sus problemas.

ORGANIZADA.

Para que la participación ciudadana pueda ser el resultado satisfactorio que los ciudadanos demandan es necesaria su organización para solucionar sus problemas. Implica una serie de mecanismos y procedimientos acordes a las demandas, estructurados para ser utilizados las veces requeridas dentro del proceso.

ACTIVA.

Implica una sociedad despierta, consciente y organizada para proporcionar el desarrollo y progreso de su comunidad; es decir, una población interesada por mejorar su entorno favoreciendo y ampliando su presencia.

PROPOSITIVA.

Ante la existencia de necesidades, la participación ciudadana debe contar con un plan de trabajo específico donde planteé alternativas viables para la solución de problemas indicando en cada caso el nivel jerárquico de cada problema social.

Este aspecto es el más importante porque se puede dar un giro a los planes de Desarrollo Municipal al incluir nuevas propuestas de resolución.

REPRESENTATIVA.

Cuando los ciudadanos organizados y partícipes de la demandas sociales han estructurado su manera de trabajar, es indispensable su representatividad ante las autoridades gubernamentales porque respalda y legitima las acciones colectivas dentro de un espacio justo y pacífico.

COMPROMETIDA.

La obligación contraída de la organización y participación ciudadana representa un fuerte compromiso del gobierno municipal ante la sociedad, es a ella a quien deben darse cuenta de los resultados obtenidos.

Debe ser una participación comprometida exclusivamente con el interés colectivo y no con ningún otro interés que pueda lesionar sus beneficios.

VIVA.

La presencia de la ciudadanía en los asuntos públicos demostrará la importancia de las tareas gubernamentales. Esta presencia debe ser ininterrumpida en los asuntos públicos.

DECISIVA.

Un plan de trabajo jerarquizado de las acciones realzará el interés de la población por resolver problemas de primera instancia , ello perfeccionará el quehacer ciudadano en asuntos públicos y en un futuro próximo la organización y participación ciudadana serán un punto central y real en la decisiones gubernamentales¹⁵ _.

Estas características demuestran la capacidad de la ciudadanía por motivar y alentar actividades gubernamentales. Es necesario considerar ciertos elementos para

¹⁵ Algunas de estas características son retomadas en la tesis de Ma. Dinorah Ríos. *Op. Cit.* pp. 15-16.

fundamentar la acción ciudadana como la revalorización de la participación, el establecimiento de nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, respecto al ciudadano y su participación individual o colectiva, así como también el respeto a la autoridad y su papel dentro del Ayuntamiento.

Las particularidades de la organización y participación ciudadana deben ubicarse a nivel Federal, Estatal y Municipal a fin de integrarlas y hacerlas más creativas.

En el gobierno municipal -objeto de estudio- las características de la organización y participación ciudadanas representan puntos importantes a analizar ante ello es indispensable primero estudiar los siguientes aspectos de la comunidad:

“Situación geográfica...antecedentes históricos... recursos y potencialidades naturales... recursos humanos.... recursos institucionales, de equipo, financieros... conocimiento de la familia...., salud e higiene.... recreación...., organización ciudadana, económica, política y religiosa..., sistema de liderazgo... (y) difusión de ideas”¹⁶ _.

Los medios de comunicación jugarán un papel amplísimo para motivar y acrecentar la acción ciudadana, así como también contribuirán a estimular el interés de la sociedad en asuntos públicos cuando ésta adquiera cierto grado de confianza y credibilidad gubernamental.

¹⁶ *Ibid*, p. 31.

Las medidas legales en materia de participación ciudadana aunque necesarias carecen de la cualidad para motivarla e incrementarla, la realidad social parece estar alejada de esas medidas.

Se han localizado experiencias en las que la sociedad no tiene interés por participar en asuntos públicos debido a circunstancias como:

- a)** El creciente proceso de Centralización que merma sus actividades.
- b)** La toma de decisiones burocratizada y jerarquizada.
- c)** El desconocimiento social sobre asuntos públicos. (Falta de conciencia social).
- d)** Las problemáticas reglas y procedimientos que obstaculizan la incorporación y promoción de intereses sociales.
- e)** La pésima comunicación entre gobierno y sociedad.
- f)** La falta de interés ciudadano en actividades no productivas para ellos.
- g)** La desconfianza social hacia el gobierno.
- h)** Las experiencias poco satisfactorias de la población en asuntos públicos.

Estas circunstancias ponen en evidencia que aún faltan por avanzar hacia el desarrollo en México, es necesario un esfuerzo más amplio tanto de las autoridades como de la misma sociedad para alcanzar las metas programadas y ampliar las cauces de las actividades sociales en el ámbito público.

2.2. Marco Legal de organización y participación ciudadanas.

La organización y la participación ciudadanas son fuentes básicas para regular acciones sociales. Con ellas se enfrentan problemas públicos de manera eficaz y rápida. De esta forma, el gobierno las incorpora en las normas jurídicas reconociendo su importancia.

Las actividades reglamentarias de la acción ciudadana tienen su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, las garantías individuales - primeros 29 artículos de la Carta Magna- garantizan una protección a las actividades ciudadanas colectivas o propias.

Específicamente, el artículo 9 constitucional asegura a los ciudadanos mexicanos la plena libertad de reunión para tomar parte en asuntos políticos del país siempre y cuando no se atente contra la libertad de otros ni se lesione verbalmente a las autoridades. Además se podrán realizar reuniones con objeto de alguna petición colectiva ¹⁷.

El marco constitucional permite a las Constituciones locales, como en el caso de Zacatecas, especificar la importancia de la organización y participación ciudadanas.

Los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado de Zacatecas comprenden el esquema de apoyo, motivación y protección a la actuación social.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, De. Porrúa, México, 1995, p. 12.

TITULO PRIMERO

Capítulo II, artículo 3o. inciso d.

Promover la participación del sector social en asuntos estatales.

Capítulo IV, artículo 14, apartado III.

El ciudadano puede asociarse para tratar asuntos políticos.

TITULO CUARTO

Capítulo III, artículo 47, apartado XIII

Motivar al ciudadano para su desempeño en tareas prestadas al Estado.

Capítulo III, artículo 47, apartado XIX

Reglamentar la ejecución de acciones ciudadanas.

Capítulo III, artículo 47, apartado XLIV

Normar asuntos de controversia entre la administración pública estatal y la ciudadanía.

TITULO QUINTO

Capítulo II, artículo 59, apartado XXV

Fijar términos entre autoridad estatal y municipal para la operación y ejecución de obras y servicios públicos en cooperatividad con la sociedad.

TITULO SÉPTIMO

Capítulo Único, artículo 96.

Protección a las garantías individuales y a las actividades ciudadanas ¹⁸.

Estas consideraciones en la Constitución estatal de Zacatecas se reafirman en su Ley Orgánica.

Se establece la modernización y desarrollo de México a través del fortalecimiento de la movilización del régimen republicano, representativo y popular. Los avances en las actividades y actitudes en la administración pública municipal son producto de esas reglamentaciones.

Uno de esos avances es precisamente el cambio en las sesiones abiertas. Esta contribuyó a modificar la toma de decisiones en beneficio de la comunidad por la presencia de la sociedad en dichas reuniones.

De estos procesos modernizadores ha tomado parte el municipio de Villanueva al introducir nuevos esquemas para fortalecer su administración pública, como ejemplo esta la acción ciudadana. Los artículos 65 y 66 consagran el tema.

“Artículo 65. Las autoridades municipales procurarán mayor participación ciudadana en la solución de problemas de la comunidad, para tal fin el Ayuntamiento promoverá la creación de los Consejeros de Colaboración Municipal...

“Artículo 66. Los Consejeros de Colaboración tendrán las... (siguientes) atribuciones...

“... promoción (e)... impulso de los planes y programas municipales...

“ (implemento)... de mecanismos de participación comunitaria para la realización de obras... municipales...

“(promoción) de... consultas públicas...

“(prestación de)... auxilio para emergencias de la población”¹⁹ .

Los Consejos de Colaboración Municipal constituyen otra forma de hacer las cosas; son un elemento de impulso para la creación de diversas obras públicas.

¹⁸ Constitución Política del Estado de Zacatecas, Zacatecas, México, 1992, passim.

¹⁹ Reglamento de Bando de Policía y Buen Gobierno, Villanueva, Zacatecas, México, 199?, p. 19

Sin embargo su importancia no es relevante si se considera la existencia de rasgos del Estado Paternalista o Benefactor en un país cuya población aún espera recibir los servicios y los bienes que el gobierno pueda ofrecer.

Esta etapa fue difícil si se considera la poca participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, porque la sociedad no creía importante participar en las acciones públicas.

Estas creencias son el producto del propio gobierno quien a través de limitaciones sociales, políticas, económicas y culturales tradicionalmente infundidas a la población, motivaron su indiferencia para resolver problemas y situaciones cuyo proceso ella misma podía ejercer.

El reconocimiento jurídico abre las puertas a la acción ciudadana, se manifiesta ese toque modernizador en México.

La presencia de normas reguladoras de la organización y participación ciudadana en el municipio de Villanueva, marcan la importancia del rol social en asuntos públicos, pero los contenidos son insuficientes en razón de la inexactitud de los alcances sociales.

Por tanto, lo trascendental no recae en el contenido de una norma jurídica, la cual podría abarcar elementos para el desarrollo de la comunidad; lo importante es la actitud y aptitud de los servidores públicos frente a los retos de la modernización, donde

la incorporación de la población a procesos de cambio crea un ambiente de confianza y credibilidad entre el gobierno y la sociedad.

Es indispensable incorporar algunos apartados en el reglamento municipal especificando esos alcances y limitaciones de la acción ciudadana. Este aspecto es retomado en el capítulo 3 porque fundamenta legalmente la propuesta de organización y participación ciudadanas en obras públicas.

2.3. Organización y participación ciudadanas para obras públicas.

La realización de obra pública en el municipio de Villanueva, no sólo es responsabilidad del Ayuntamiento, es también responsabilidad de la comunidad, porque siendo poblacionalmente un municipio pequeño, la vital intercomunicación e interrelación para ejecutar obra pública en beneficio común es indispensable si se pretenden lograr metas de desarrollo urbano.

Desarrollo urbano entendido como la infraestructura adecuada a la modernización del país, la cual contribuye al mejoramiento gradual de las condiciones de vida sociales en el municipio.

La indiferencia social villanovense en los asuntos públicos, requiere de una atención especial del ayuntamiento, para convertirla a un desarrollo urbano y a una responsabilidad comunitaria por temas públicos.

Estos trabajos comunes requieren de la voluntad y esfuerzo conjuntos, si la pretensión secundaria es hacer efectiva la idea federalista y cooperar favoreciendo los ordenamientos constitucionales del artículo 115.

Ante ello, la integración de las autoridades públicas a los procesos de cambio es fundamental para proyectar una nueva visión social, económica y política en el municipio.

2.3.1. Acciones realizadas.

Aunque actualmente la participación ciudadana es realmente base fundamental para realizar cualquier asunto público y si bien así lo reconoce el ayuntamiento al afirmar que “... el único y verdadero protagonista del quehacer político es el pueblo; el único y verdadero actor y promotor del desarrollo es el pueblo. Por lo que los presidentes municipales (son) intérpretes de (esa) voluntad... (se debe) luchar para organizar a la sociedad para que tome en sus manos la solución de los problemas que enfrenta”²⁰, en el municipio de Villanueva no existe una descripción de colaboración.

Los tres informes de gobierno municipal no contienen el grado de participación ciudadana durante 1992-1995. Existen exigencias para redoblar esfuerzos en beneficio común y diversos reconocimientos a las acciones de la comunidad; sin embargo se refieren exclusivamente a la actividad ciudadana en obra pública dentro del inmenso proyecto federal del PRONASOL.

La inexistencia de documentos que revelen el grado de participación ciudadana libre e independiente se debe fundamentalmente a tres causas:

PRIMERA. El término participación ciudadana y sus alcances es relativamente nuevo en nuestro país. De esto ha dependido en gran medida que los procesos técnicos como el registro del grado de participación ciudadana en el municipio de Villanueva sean mínimos.

Lo anterior provoca para la administración pública municipal contemporánea, tratar de canalizar esa situación hacia formas más adecuadas para el registro de la acción ciudadana.

Aunque se debe tener en cuenta que la participación ciudadana tiene hoy un peso significativo para el proceso en la toma de decisiones de la administración pública.

SEGUNDA.

La apatía de muchos servidores y funcionarios públicos a los procesos de modernización en México, como en el caso de la participación ciudadana; constituye un obstáculo para la administración pública, por ello deberá hacer frente al integrar gente joven con propuestas modernizadoras capaces de revertir procesos burocratizadores y complejos; al mismo tiempo capacitar a

²⁰ Morales Dávila, Santiago, “Segundo Informe de gobierno municipal”, Villanueva, Zacatecas, 1994, pp. 5-6.

sus servidores y funcionarios en la República Mexicana con gente humana y sensible a los problemas políticos.

TERCERA.

La indiferencia en muchos casos de la población villanovense a los asuntos públicos merma la modernización de la administración pública.

Esa indiferencia ha sido provocada por el trato injusto del Federalismo hacia el Estado de Zacatecas.

Según el informe de Manuel Ibarra Santos publicado en El Universal el 26 de febrero de 1996 con el título de “Zacatecas: federalismo, historia de la simulación”, Zacatecas percibe de participaciones federales el 1.7 %, mientras que, por ejemplo Puebla recibe el 3.3.%, ello manifiesta una concentración nociva que asfixia el desarrollo de muchos municipios del país.

Este problema a forjado a través de la historia villanovense, una apatía social en el municipio para resolver problemas de interés común.

Sin embargo, es indispensable la coalición de una organización participativa dinámica, propositiva, despierta y comprometida de la sociedad civil para modificar las viejas relaciones de trato injusto e inequitativo del Federalismo al Estado.

Estas tres causas provocan la inexistencia de documentación que sirva para realizar un estudio del valor y la importancia sustancial de la participación ciudadana en Villanueva, Zacatecas.

Aunque se pretendiera apegarse a las estadísticas de las Memorias de Solidaridad para estudiar el desarrollo de la actuación ciudadana, sus alcances son limitados, si el punto básico es el análisis de la participación ciudadana.

De esta forma el examen de las acciones realizadas con participación ciudadana en obra pública, resulta frustrado, por las razones descritas con anterioridad.

2.3.2. Programas sociales en obra pública.

Uno de los problemas de la administración pública municipal del trienio 1992-1995, fue el hecho de no contar con un lineamiento organizado para la realización de programas sociales en obras públicas. Los programas sociales resultan de tres situaciones.

A.

De la estructura organizativa de la comunidad ante la necesidad de mejorar alguna obra pública. Esta organización se contempla en los Comités Municipales (independientes de los Comités de Solidaridad) integrado por vecinos directamente afectados quienes organizan, demandan, vigilan y mantienen las obras públicas ejecutadas: Una vez finalizado el trabajo, el Comité se disuelve, siendo así para cada una de la obras requeridas.

B.

De los programas que el propio gobierno municipal hace para desarrollar alguna obra pública.

Dentro de este esquema, el ayuntamiento mediante esa apertura inicial a la participación ciudadana, valora, aprecia su valor haciendo de ella un elemento complementario y sustancial para desarrollar eficaz y eficientemente la administración pública.

Sin embargo, este proceso fue muy lento debido a los problemas planteados en el capítulo anterior; y fue más ágil con la llegada del programa federal: el PRONASOL.

C.

El PRONASOL genera mayor dinámica en las acciones sociales que se realizan. La comunidad villanovense observa cambios en la manera de realizar las asuntos públicos. Fue un avance significativo para el municipio.

Se impulsa esta mecánica del PRONASOL como una nueva forma de trabajar.

No obstante, no debe olvidarse el sentido centralista del programa, lo cual conduce en la mayoría de los casos, a una condición social predeterminada, dejando en varias ocasiones sin independencia a esa participación ciudadana, pudiendo ser ésta más valiosa cuanto más autónoma sea.

Estas tres razones explican el por qué el ayuntamiento no contó con lineamientos organizativos de los programas sociales en obra pública.

El mejor instrumento fue mencionar en los tres informes de gobierno, las obras públicas realizadas, incluyendo los gastos, el tiempo, el material y las metas alcanzadas anexando la participación ciudadana, si la hubo, a estos datos y nunca mencionando si esta participación estaba programada.

Asimismo, la sociedad no se preocupó significativamente, si la administración municipal contaba con un programa para su participación en obra pública, y no fue significativo el hecho de conocer si sus acciones habían quedado asentadas en algún registro del Ayuntamiento.

Estas distancias de la planeación ciudadana en Villanueva arroja como consecuencia la inexistencia de Programas específicos, claros, tanto del gobierno municipal como de la ciudadanía que demuestren la importancia indiscutible del rol social en la vida de la administración pública municipal.

2.4. El PRONASOL y la participación ciudadana.

La ambigua información relativa al grado de participación ciudadana en el municipio de Villanueva, provoca una inexactitud para su análisis en el presente apartado; por lo tanto, su profundidad dependerá de los datos recabados de los informes de gobierno y de las Memorias de Solidaridad 1989-1994.

El examen realizado en los informes de gobierno municipal no especifica cómo se dio esa acción ciudadana en las obras ejecutadas, su análisis es demasiado

restringido, limitándose a mencionar la importancia de ésta en el desarrollo de la administración pública.

Sin embargo, la documentación de Solidaridad contiene datos cuyo sentido manifiesta el por qué de esa participación, su valor, su integración vía Comités y sus alcances en la metas programadas. Este estudio es interesante si se toma desde un punto general, pero su valor va desvaneciéndose conforme desciende a aspectos específicos, puesto que los datos se vuelven más vagos.

Así, las referencias en esta división estarán apegadas en su mayoría a las Memorias de Solidaridad 1989-1994.

Es poco confiable afirmar que el interés gubernamental hacia la participación ciudadana en México fue motivado principalmente por la mala prestación de los servicios públicos, producto de la excesiva burocracia; más bien, nació de la experiencia, en los pocos casos que se dio, de los óptimos resultados de ésta en la esfera pública.

De esta forma, cuando se instrumenta el Programa Nacional de Solidaridad en 1989, existía ya un interés real por motivar y acrecentar la acción ciudadana para desarrollar proyectos sociales elevando la eficacia del gasto de los gobiernos federal estatal y municipal.

Al llegar Solidaridad a Zacatecas se fomentó la integración de la comunidad, buscando soluciones conjuntas a los problemas públicos y se contribuyó al desarrollo urbano de muchos municipios del Estado, los cuales en su mayoría son rurales.

La estructura financiera 1991-1994 de Solidaridad se constituyó de la siguiente forma:

Total: 1,135,176.76 (MILES DE NUEVOS PESOS)	
FEDERAL	70 %
ESTATAL	4 %
BENEFICIARIOS	23 %
CREDITO	3 %

Es así que se constituyen en esta etapa 19,915 Comités de Solidaridad, 56 Consejos Municipales y 2 Coordinadoras de Comités, cuyo sentido fortaleció la unión social en el Estado.

Los municipios que mayor impacto tuvieron en la formación de comités fueron Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe, Mazapil, Sombrerete, Pinos, Villa De cos y Villanueva.

Este hecho demuestra la importancia del impulso a la participación ciudadana en las áreas rurales y zonas urbanas, donde las demandas se vuelven constantes, la solución es más rápida y los resultados benefician tanto a la administración pública municipal como a la sociedad interesada e involucrada en estos trabajos.

Villanueva presentó como área rural una buena organización ciudadana,. si se recurre a índices estadísticos, el número de Comités capacitados es representativo,

significativo dentro del Estado. Del total estatal de Comités capacitados el municipio contabilizó el 2.29 %, esto, compitiendo con zonas urbanas como Guadalupe, Zacatecas, Jerez y Fresnillo (Datos tomados de las Memorias de Solidaridad, Zacatecas 1991-1994).

El establecimiento de estas nuevas relaciones entre gobierno municipal y ciudadanía, dio a conocer liderazgos sociales, naturales promoviendo y alentado esa acción ciudadana para alcanzar satisfacción por las obras ejecutadas.

Se realizaron trámites o gestiones ante autoridades, administración de recursos, organización ciudadana, supervisión y evaluación de obras*.

Específicamente en Villanueva, el impacto generado por el PRONASOL fue alto, porque recayó directamente en la calidad de vida de la población en términos de mejor salud e higiene en la comunidades y se atendieron los problemas surgidos cotidianamente. Aunque el grado en las obras públicas (aspecto físico del municipio) tiende a no ser tan alto.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas, se deben recordar dos cosas sustanciales:

1°. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), es un programa centralista cuyo enfoque y prioridad dañan el sentido federalista mexicano, porque no existe

* Estas actividades han quedado descritas en el primer capítulo (1.2) y todas ellas se realizaron con aportes materiales, de mano de obra o con dinero de la sociedad beneficiada. Es decir, su participación se hizo presente al ejecutarse una obra pública.

una descentralización política, económica y social real capaz de darles a los Estados y municipios la dirección de sus programas, acordes a sus necesidades.

2°. Del punto anterior se percibe la necesidad de contar con una participación ciudadana autónoma, independiente de los lazos gubernamentales. No es indispensable que la administración pública federal, estatal y municipal determine los programas a realizar.

La sociedad hoy con su madurez es capaz de crear nuevas y mejores alternativas en su beneficio.

No por lo anterior, el PRONASOL deja de ser importante en este período de gestación, pero debe irse más allá de estos resultados y buscar nuevas y mejores alternativas al lado de quien vive esa realidad: la sociedad.

3. PROPUESTA PARA UNA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN OBRA PÚBLICA.

“... ante el centralismo... la mejor respuesta...se encuentra en la organización participativa de la energía y creatividad de la sociedad civil y la sociedad política de Zacatecas”

Manuel Ibarra Santos

3.1. Análisis de la participación ciudadana villanovense en obra pública.

3.1.1. Limitantes metodológicas.

Cuando se comenzó a planear el presente trabajo, surgió la inquietud de conocer en primera instancia la opinión de los habitantes del municipio de Villanueva, de saber si contaban o no con un grado alto en obra pública y de saber si dicha obra les beneficiaba directamente.

Se decide entonces tener un contacto real con algunos habitantes de Villanueva, para establecer preguntas y respuestas respecto a su situación actual sobre el tema de interés.

La metodología empleada fue la siguiente:

Se elaboró un sencillo cuestionario de diez preguntas a respuesta cerrada, el cual pudiera aportar material a fin de elaborar cuadros de información y referencia para ampliar el marco de análisis y sistema de hipótesis.

No faltaron en el momento de la plática con los residentes, las respuestas abiertas, pero al ser éstas de difícil cuantificación, sólo se valoraron cualitativamente para emplearlas a lo largo del capítulo.

El procedimiento empleado fue el de aleatoriedad; levantando los cuestionarios en una demarcación Norte, Sur, Este y Oeste de Villanueva. Los poblados visitados fueron: El Salto, el Pantáno, el Jaral, El Tigre, La Encarnación, Tenango, San Tadeo de las Flores, Las Adjuntas y la misma cabecera municipal. En términos socioeconómicos, es un municipio que podría calificarse de bajo, su población mayoritariamente es femenina, como consta en el cuadro de trabajo correspondiente, ya que este municipio zacatecano es uno de los principales proveedores de mano de obra masculina a los Estados Unidos. Los pocos varones de edad adulta localizados al momento de la visita (del 6 al 10 de mayo de 1996), se encontraban en labores del campo, por lo cual, los entrevistados son en su mayoría mujeres.

La edad de los entrevistados oscila entre los 18 y 65 años.

Es necesario insistir en los límites y alcances del cuestionario. Aunque no constituye una muestra representativa de la población del municipio, si es un indicativo para ponderar las hipótesis de la tesis.

Considérese, con las salvedades correspondientes, este trabajo con los habitantes de Villanueva y a quienes se agradece su deferente participación para la realización de esta tesis.

3.1.2. Análisis obtenido del cuestionario levantado en Villanueva del 6 al 10 de mayo de 1996.

La población total entrevistada la constituyen 150 personas mayores de 18 años, en una proporción mayor del sexo femenino.

SEXO DE LOS ENCUESTADOS

	PORCENTAJE	
MASCULINO	51	34
FEMENINO	99	66
TOTAL	150	100

Aproximadamente existen a razón de 2 mujeres por cada hombre. Esto se explica porque, como lo mencionaron los mismo encuestados, la población masculina adulta, joven y aún adolescente, vive de manera permanente en Estados Unidos (Los Ángeles, principalmente) y sólo regresan a Villanueva en tiempo para ellos, vacacional.

Por sí mismo, este dato (uno de los tantos no cuantificables) hace pensar en los alcances de la administración pública mexicana, ya que si en México se contara con una infraestructura básica suficiente para el desarrollo nacional, ¿ el problema de la

emigración sería el mismo ? Esta es una dificultad enorme de tipo político-económico, pero al no ser tema de la tesis, sólo se deja constancia de él.

El siguiente cuadro de referencia da una idea de la carencia de servicios públicos existente entre la población del sector entrevistado.

Cuadro 1.

OBRA PUBLICA CON LA QUE CUENTAN LOS HABITANTES ENTREVISTADOS DE VILLANUEVA, ZACATECAS.

OBRA	PORCENTAJE
Alumbrado público	91.33
Drenaje	17.33
Alcantarillado	17.33
Pavimentación	8.66
Agua Potable	84.66
Jardines	14.66
Mercados	9.33
Parques	16.66
Otros	2.00
TOTAL ENCUESTADOS	150

Sólo el 8.66 % (13 personas) declaró contar con calles pavimentadas, algunas cuentan con empedrado de la calle principal, como el caso de El Salto, aunque añadieron a su respuesta que ésta no había sido bien planeada, porque en tiempo de lluvias, la

inclinación hecha a la calle formaba a los lados del empedrado charcos y anegamientos que dificultaban, cuando no impedían, el tránsito peatonal durante dicha temporada.

Otro dato que destaca en este cuadro es el de alumbrado público, del cual afirman 137 personas que efectivamente contaban con él, cabría aquí la necesidad -para evaluar en su magnitud verdadera- si este porcentaje guarda una relación apropiada con respecto al total de la población de Villanueva, sólo cabría cuestionarse si en un municipio situado a tan solo una hora de camino de la capital del Estado y tan cercano a un centro atractivo como lo es Jerez, ¿ por qué razón no ha elevado a más alto grado estos porcentajes, como por ejemplo el del agua potable?

Ahora bien, si de 150 personas entrevistadas sólo 14 indicaron contar con un mercado público (lugar indispensable de provisión alimentaria) cabría preguntarse si la razón de este bajo porcentaje (casi 10 %) no estriba en que este rubro este descuidado; o posiblemente pueda estar en manos de un pequeño grupo, el cual podría cometer abusos con los precios, o en el mejor de los casos, si este mercado esta situado en lugares poco accesibles a la población y entonces cabría discutir de la buena o mala planeación de la obra.

Los resultados del siguiente cuadro contrastan con el anterior, al cuestionar a la comunidad (150 personas) acerca de qué tipo de obras les gustaría que las autoridades consideraran:

Cuadro 2. Tipo de obra necesaria en su comunidad (%)

OBRA	(%)
Alumbrado Público	6.00
Drenaje	51.33
Alcantarillado	31.33
Pavimentación	39.33
Agua Potable	13.33
Jardines	10.00
Mercados	0.66
Parques	3.33
Otros	18.66
BASE	150

Es interesante analizar el rubro del drenaje. Mientras en el cuadro 1, el porcentaje resultó en 17.33 %, muy por debajo de una tercera parte de quienes cuentan con esta obra; el cuadro 2 dio un porcentaje de 51.33 %, arriba de la tercera parte de quienes no cuentan con la obra, esto hace evidente la imperiosa necesidad de realizar esta obra pública, porque las demandas sociales así lo requieren y, por otro lado, permite ver la ineficaz atención del gobierno municipal a esta obra pública.

Cabe resaltar en este cuadro, el casi 20 % obtenido en el espacio “OTROS”, pues las personas abiertamente consideraron como más urgente cubrir necesidades con otro tipo de obras como depósitos de basura, mejora de vivienda, teléfonos y centros recreativos. Esto constata una falta de atención (las razones aquí son múltiples y no se ahondan en ellas) hacia obras cuya relación es más directa con la vida cotidiana de las

personas; es decir, el deseo en obra pública de la comunidad va más allá de la demostración política de la vanidad de alguna autoridad (llámese presidente municipal, secretario, regidor, etc.), como lo sería el caso del alumbrado público (sin ser innecesario); estas respuestas de los habitantes de Villanueva hacen notar la falta de cuidado hacia las necesidades sociales de una comunidad. ¿ No es la creación de un depósito de basura un grito social de existencia de insalubridad y deterioro ambiental ?

A pesar de que los cuadros 1 y 2 mencionan quejas y necesidades, únicamente dos personas opinaron que las obras públicas presentaban un estado calificado como malo; la mayoría (77.0 %) consideraba como bueno el estado de las obras ¿contradicción? ¿ falta de crítica ?, es imposible constatar con cifras estas preguntas.

En el siguiente cuadro se aprecia la opinión de la población de Villanueva respecto a su participación, impulso de obras con participación ciudadana durante la administración 1992-1995.

Cuadro 3.

REALIZACIÓN	OBRA PUBLICA ADMÓN. ANTERIOR	IMPULSO A OBRA PUBLICA 1992-1995 (%)	PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD (%)
SI	80.00	76.66	59.00
NO	15.33	6.66	29.00
NO SABE	4.66	16.66	12.00

Base: 150

*Cifras redondeadas

Los datos del cuadro 3 admiten (80.0 % y 76.6 %) una atención del gobierno municipal 1992-1995 en la obra pública, aunque es subjetiva, en tanto los alcances de ella no pueden ser patrón general para el municipio. Asimismo, estos datos manifiestan un alto porcentaje de participación (columna 3) de casi 60 % de trabajo real participativo efectuado (90 personas); es decir, es una comunidad con altos porcentajes en participación comunitaria, donde aparentemente (se necesitaría evaluar el grado de dicha participación) podrían dar resultados más fructíferos, pues ellos mismos afirman que su intervención (básicamente en mano de obra) es útil, como lo demuestra el cuadro 4.

Cuadro 4

<i>Pregunta</i>	<i>SI</i>
Considera importante su participación ?	98.66
Participa actualmente en alguna obra pública ?	99.33

Otra de las respuestas que causan interés, en su preferencia por el medio hacia el cual se inclinan para conocer y difundir la participación ciudadana en obra pública (cuadro 5), porque si bien la mayoría de los encuestados cuentan con radio y televisión (las “masa media” más comunes y utilizados) dijeron preferir un canal de difusión “tradicional”, como las juntas, en contraste con los modernos aparatos de difusión. Esto puede ser consecuencia de una constante retroalimentación propiciada en estas juntas.

Se presentan a continuación las interesantes respuestas a esta pregunta:

Cuadro 5

MEDIO PREFERIDO PARA LA DIFUSIÓN DE OBRA PUBLICA

MEDIO	ABSOLUTOS	PORCENTAJES
RADIO	34	22.66
TELEVISIÓN	24	16
SONIDO	4	2.66
PERIÓDICO	20	13.33
BOLETÍN	3	2.00
JUNTAS	43	28.66
INFORMES PRESIDENCIALES	15	10.00
LETREROS	4	2.66
TODOS LOS ANTERIORES	3	2.00
TOTAL	150	100

Resalta ese casi 29 % de las juntas, por encima de la radio y la televisión (22.66 y 16 %, respectivamente), debido a que es un medio -transmisión oral- ancestralmente utilizado y a decir de este cuadro no ha perdido fuerza ni vigencia ¿ Es esta una variable que se correlaciona estrechamente con el fuerte interés comunitario del que nos habla ese 99 % del cuadro 4 ? ¿ Se está ante la presencia de lazos comunitarios que se resisten a olvidar sus formas antiguas de comunicación para continuar su organización político-social ? y, finalmente, ¿ podría guardar una relación directa con el grado de desarrollo de obra pública en Villanueva ?

Probablemente sea esta última respuesta un indicativo importante de considerar por parte de la planeación gubernamental para valorar el peso de obra pública en relación con la comunidad.

Esta investigación busca dejar la exposición de las encuestas levantadas, porque -si bien con las descargas ya mencionadas- ellas han servido de base para poder plantear una serie de interrogantes y razonamientos por demás interesantes, los cuales no habrían salido a la luz si no se poseyeran estas fuentes directas y cuyo respaldo dará como consecuencia las conclusiones.

3.1.3. Consideraciones finales.

La investigación realizado con las encuestas en el municipio de Villanueva refleja tres aspectos importantes para retomar por parte de la administración pública: el primero y muy interesante, es la existencia de necesidades de primer orden, como es el drenaje y la pavimentación, elementos sustanciales a cualquier comunidad, pues si se pretende elevar el número de personas cuyas necesidades básicas estén cubiertas y si se quiere un desarrollo urbano municipal (como bien lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), se deben atender inmediatamente estos dos rubros.

El segundo aspecto -y no por ello menos importante- son los deseos ciudadanos de participar en su comunidad (básicamente con mano de obra), con el fin de tener mejores condiciones de vida. Este punto cobra gran relevancia si se considera el hecho de que dentro de la “Modernización de la Administración Pública Federal 1994-2000 “, la participación ciudadana constituye un eje fundamental para la toma de decisiones y la puesta en marcha de numerosos proyectos gubernamentales; y aún más, es una pauta en el presente trabajo para desarrollar un plan donde sea ésta la base primordial, cuyo sentido de inicio a una nueva forma de realizar las obras requeridas por la comunidad.

Un tercer aspecto -por demás importante.- lo representan los medios de comunicación. Es interesante constatar que son las juntas un medio de información más

allegado a la comunidad debido esto en gran medida a los poblados tan pequeños (oscilan entre 1500 y 8000 habitantes) y las formas de interrelación entre sus habitantes, es más cercana y de mayor convivencia, comparados con poblados de mayor densidad poblacional. Este aspecto podría ser muy bien enfocado, si se logra desarrollar una participación ciudadana en obra pública y planeando un municipio atractivo a los visitantes.

En su conjunto, estos tres aspectos representan un marco, a través del cual se puede entretejer una propuesta de organización y participación ciudadanas en Villanueva y con ello puedan realizarse obras públicas demandadas por la comunidad.

3.2. Alternativas para una organización ciudadana

Cuando la población está dispuesta a participar buscando su progreso, es indispensable en la brevedad posible encauzar esa dinámica hacia aspectos centrales de la vida social y, sobre todo, si se trata de un municipio donde las relaciones vecinales son más estrechas y pueden obtenerse mayores y mejores resultados.

Villanueva es un municipio cuya característica es el optimismo y el deseo de su gente de avanzar en su desarrollo urbano y en la ampliación de las oportunidades de trabajo; asimismo constituye un poblado donde la gente demuestra diariamente su anhelo de participar en actividades cuyo sentido es el beneficio comunitario.

El atraso en obras del municipio primordialmente se debe a una circunstancia de tipo histórico; como bien confirma Alan Knight “... Wistano Luis Orozco comparó la fortuna de Jerez con la de Villanueva...Jerez escapó al dominio de los hacendados,.. era... atractivo en el comercio... Villanueva, más al norte, ocupaba más ubicación, pero ofrecía un triste contraste. Estaba rodeada de seis haciendas que.. manipulaban el comercio... Este pueblo se estancó, su industria tradicional decayó (y) su gente... (fue) dividida socialmente...”²¹. Este proceso histórico ha forjado en el municipio el atraso en lo político, económico, social y cultural; hecho demostrado al realizar un análisis de éste.

Otras circunstancias se reflejan en el ámbito organizativo, donde la planeación municipal en obras, no puede ser ejemplo a seguir; esto ha quedado comprobado en los poblados visitados.

Otras más se deben a intereses estatales y de grupos, políticas del Estado e incluso de la misma Federación. Sin embargo, debe tomarse en consideración el peso real de la participación ciudadana en obras públicas, ello con el fin de acrecentar las formas de desenvolvimiento comunitario y fortalecer el desarrollo municipal.

El presente apartado tiene como finalidad establecer ese sentido de participación dentro de la administración pública municipal, con el propósito de coadyuvar a una mejor solución a las crecientes demandas sociales en Villanueva.

²¹ Knight, Alan. La Revolución mexicana (Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional. Porfiristas, liberales y campesino), volumen I, Ed. Grijalbo, México, 1986, p. 127.

3.2.1 Importancia jurídica.

Evidentemente el recurso más importante para cualquier gobierno lo constituye su población.

En México queda demostrado a lo largo de su devenir histórico y a través de las diversas reglamentaciones realizadas.

En sus primeras manifestaciones, esa fuerza ciudadana queda reconocida en el Decreto Constitucional de Apatzingán (1814) formulado por don José María Morelos, que contempla el derecho social de instituir la forma de gobierno más conveniente.

En 1857, Francisco Zarco manifestó también- como muchos otros- la riqueza social al afirmar que el pueblo se gobierna por el pueblo y los poderes supremos se derivan de éste.

Este siglo, igualmente ha sido testigo de la importancia comunitaria en las actividades gubernamentales.

A nivel municipal es en 1916 cuando Emiliano Zapata en la Ley General sobre Libertades Municipales, retoma este punto al asegurar que el municipio “... es la primera y más importante de las instituciones democráticas ... nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar

por sí mismos los asuntos de la vida común ... y resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”²².

Uno de los puntos que más llaman la atención dentro de esta Ley es la categoría dada a la ciudadanía dentro de la administración pública municipal.

Zapata afirma que “la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad”²³.

También se toma como ejemplo en la vida nacional la consagración en la Constitución de 1917 de la soberanía sostenida por el pueblo.

Como la voluntad de la sociedad es un factor de interés, su organización y participación en esferas de la administración pública son el centro de atención del gobierno, porque se confirman sus dimensiones y alcances en la vida nacional.

La importancia jurídica de cualquier organización es imprescindible si se quieren constituir bases reales de acción.

Este hecho es básico para desarrollar el presente capítulo, puesto que se pretende la conformación de una estructura ciudadana donde se de una mejor opción a las demandas ciudadanas de obra pública en Villanueva.

²² “Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación, 1906”. en Archivo General de la Nación. El Municipio en México, folleto, México, 1996, p. 15.

²³ Ibid. pp. 15-16.

La importancia jurídica a cualquier organización ciudadana es importante porque se delimitan los fines, la integración, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la participación ciudadana en cualquier rubro de la administración pública municipal.

Este punto conlleva al fin de no crear una organización ciudadana cuyo sentido pueda, en determinado momento, duplicar funciones del Ayuntamiento y crear dificultades entre gobierno municipal y ciudadanía al tiempo que obstaculizaría la solución de las demandas sociales.

Es importante contar con lineamientos jurídicos porque se sancionarían abusos en la correlación gobierno-sociedad, y es en el municipio donde las relaciones autoridad-pueblo son mucho más estrechas y esto produciría un ambiente de mutuo respeto.

Estas reglamentaciones contemplarían más de cerca las sesiones públicas de cabildo, teniendo presente esa organización ciudadana como elemento primordial a la toma de decisiones y a las actividades proyectadas por el Ayuntamiento en cuanto a obra pública²⁴.

Estas sesiones públicas de cabildo podrían conjuntarse con las convocatorias a una organización ciudadana y a las juntas comunitarias puesto que estrecharían los lazo de comunicación y trabajo para fortalecer las obras proyectadas por las autoridades municipales e inauguraría otra forma de realizar las tareas públicas en el Municipio.

3.2.2. Convocatoria: Quién, Cómo, A quién.

Este aspecto constituye el principio de las alternativas para la organización de la participación ciudadana en obra pública y es el punto relevante para lograrlo; considerando que el trabajo realizado en el municipio arroja resultados importantes en cuanto a la intervención de la sociedad en obras (99%) y ello es esencial para realizar el presente trabajo.

El papel de los medios de comunicación será fundamental al proceso de la convocatoria, porque lanzar la convocatoria para una reunión ciudadana representa un reto real y formal. Así, habrá que atraer a la comunidad hacia una primera reunión y convencerla del verdadero significado de su organización y participación en el desarrollo de la toma de decisiones y de las actividades emprendidas por el Ayuntamiento relativas a obra pública.

Ponderando el medio preferido para la difusión,- según el trabajo efectuado- se considerarían la radio y el periódico como elementos característicos a la información comunitaria de los acuerdos convenidos en las juntas. Apoyando a éstos, encontramos los carteles, como medio de comunicación secundario en las comunidades.

QUIEN

Como se pretende comenzar un ciclo para coordinar esa organización de la participación ciudadana serán en esta primera etapa las autoridades municipales las

²⁴ A lo largo de este capítulo se irá anexando la reglamentación necesaria de la participación ciudadana para el

encargadas de lanzar la convocatoria, apoyando en lo necesario (con material fundamentalmente) la plena y justa realización de las actividades ciudadanas.

En este inicio, los recursos económicos deberán ser aportados por la ciudadanía interesada en el proceso y también por el ayuntamiento, quien al conocer el proyecto y dar su visto bueno, posibilite los recursos económicos básicos “...se recomienda... la realización de diversas obras municipales con aportación económica de los particulares en unos casos y en otros, como mano de obra gratuita y la utilización de algunos materiales de la región”²⁵.

En etapas posteriores a ésta, será la propia ciudadanía quien convoque, pues ella decidirá sobre las acciones a seguir dentro de esa organización y, sobre todo, es la principal afectada en la toma de decisiones.

En este punto resaltaré una organización de la participación ciudadana cuyo sentido se dirija directamente a las autoridades municipales y serán éstas quienes valoren el nivel participativo de la sociedad.

Con esta alternativa se pretende modificar gradualmente el rumbo burocrático y apático en la administración pública municipal. En este sentido, ya existen cambios a nivel nacional donde la comunidad ha logrado alcanzar su organización hasta el punto de ser portadora de novedosas ideas, como por ejemplo, la actividad social en algunos municipios de Veracruz.

funcionamiento de las juntas en Villanueva.

Por consiguiente la sociedad planteará, formulará analizará, y guiará por sí sus demandas al Ayuntamiento. No podría funcionar a la inversa (lo que frecuentemente sucede) porque se estarían negando los cambios en la administración pública federal, plasmados en dos documentos sustanciales: el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

Este proceso como tal está desligado de la óptica institucional y sobre todo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). No se guía por esquemas institucionales, porque es el interés comunitario quien establece sus propias metas para la realización de sus actividades. Sin embargo, se aclara que existen las normas jurídicas pertinentes para que esta organización evite y no pretenda en ningún momento duplicar funciones del Ayuntamiento; sin ser éste motivo para limitar la creatividad ciudadana, quien podrá así demostrar su capacidad para resolver por sí sola algunas de sus demandas.

COMO.

Este capítulo plantea una propuesta de organización y participación ciudadana, la cual contribuiría en un primer momento al inicio de un ciclo en participación ciudadana siendo, quizá, objeto de modificaciones.

²⁵ Olmedo Carranza, Raúl. *Op. cit.* p. 232.

En primera instancia serían las autoridades municipales quienes retomarían los planteamientos hechos en la presente propuesta a fin de darle la seriedad y formalidad necesaria y así lanzar la convocatoria correspondiente.

La radio sería la instancia a la cual se recurriría a fin de informar a la comunidad de esta primera convocatoria.

Se toma básicamente este medio de comunicación porque el trabajo realizado con las encuestas demostró una preferencia social por éste y, sabiendo también que sería la forma general más adecuada para informar a la población, pues existe un alto porcentaje de radio-escuchas (como pudo observarse en las respuestas abiertas).

El mensaje quedaría estructurado de la siguiente forma:

- A. Título del mensaje
- B. Objetivo perseguido
- C. Justificación de la convocatoria
- D. Invitación a la ciudadanía.
- E. Fecha, lugar y hora de la junta
- F. Nombre de los organizadores

Dos puntos son importantes de aclarar:

1o. El mensaje será claro y no podrá extenderse más allá de 1 1/2 minutos, porque perdería en mucho el significado trascendental manejado. Debe plantearse el mensaje de tal manera que llame la atención ciudadana hacia la reunión.

20. Los nombres de los organizadores serán vecinos cuya labor haya demostrado un interés real por los problemas sociales. Estas personas generalmente ya están identificadas por el Ayuntamiento. Incluir nombres de autoridades municipales podría contrarrestar la finalidad del proceso, porque se trata específicamente de una organización ciudadana.

Los periódicos servirían como material auxiliar una vez realizada la primera junta, aclarando que serían periódicos avocados a esta nueva organización y cuya labor informativa abarcaría todos los poblados del municipio.

Los carteles, como medio de refuerzo a esas convocatorias, plasmarían igualmente la importancia de las juntas en el entorno social de Villanueva.

Los carteles deben tener un tamaño que llame la atención para leerlo y esto podría ser de una medida de 45 cm de largo por 32 cm ancho.

Primordialmente estos carteles podrían contener los siguientes datos: número de convocatoria, fecha de elaboración, título del mensaje, objetivo, justificación de la convocatoria, invitación, fecha, lugar y hora de la reunión y el nombre de los responsables. Los carteles serían distribuidos entre las diversas poblaciones del municipio afin de dar a conocer dicha reunión.

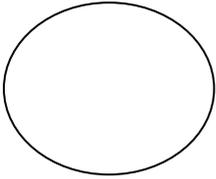
Podrán realizarse con posterioridad reuniones en cada población -con sus respectivos representantes-, pues cada uno tiene sus propias necesidades, conjuntando las propuestas de solución en un sólo documento a fin de entregarlo al Ayuntamiento

para su análisis y él pueda auxiliar en caso necesario para las posibles acciones de obra. Aquí pudiera ser posible la creación de una oficina exclusiva para la atención inmediata de los problemas que se presenten y del análisis de las propuestas ciudadanas.

A continuación se presenta un modelo de convocatoria, el cual podría servir para el diseño de otras:

No. de Convocatoria : 0001

Fecha de publicación : Agosto de 1997



MUNICIPIO DE VILLANUEVA, ZACATECAS

CONCOVATORIA PARA LA PRIMERA JUNTA CIUDADANA

OBJETIVO:

Impulsar la organización y participación ciudadana en el marco de una mejor comunicación gobierno-sociedad.

JUSTIFICACION:

En la actualidad, la coordinación entre autoridad y ciudadanía favorece la organización para realizar obras en el municipio.

Si la ciudadanía mantiene día tras día una comunicación con sus autoridades podrán formularse respuestas acordes a las necesidades sociales.

INVITACION:

Se hace extensivo a toda la comunidad la invitación para que asistan a la primera junta comunitaria en día 02 de septiembre de 1997, que se efectuará en Villanueva a las 18:00 hrs. con la finalidad de llegar a una estructura de organización ciudadana y facilitar así la eficacia en las respuestas a las demandas sociales.

Con sus comentarios y opiniones se alcanzará un mejor beneficio para todos.

Responsables:

C. José Montoya Jiménez
C. María C. Castro López
C. Angel Ramos Castañón
C. Elena Covarrubias

Se aclara que dentro de la reglamentación municipal no existe ningún precepto para realizar las juntas pero, como se presenta en este capítulo en los aspectos jurídicos deben crearse las condiciones necesarias para impulsar la participación ciudadana, lo que representa tan sólo una propuesta.

Al igual que en la radio el nombre de los responsables no podrá ser de alguna autoridad municipal porque muy posiblemente obstaculizaría el proceso y asimismo porque se trata de una organización eminentemente ciudadana.

A QUIEN.

Es evidente que será la sociedad villanovense receptora de la convocatoria emitida porque está abierta a toda la comunidad del municipio, cuya característica sea la de contribuir al desarrollo municipal a través de las acciones en obra pública.

Podrán participar jóvenes mayores de 18 años y adultos de ambos sexos innovando, creando y sustentando ideas encaminadas al beneficio comunitario.

Incluso si existen ideas de comunidades de otros municipios de Zacatecas cuyo contenido ayude al mejoramiento de Villanueva serán aceptadas para su análisis.

Estos puntos no constituyen una exclusión de las autoridades municipales, estatales o federales, ni de miembros directivos de partidos políticos, ni de los ministros de algún culto religioso, quienes podrán estar presentes en la reunión y tendrán voz, pero no voto en las resoluciones a las cuales llegue la comunidad; esta medida se toma

primordialmente por considerarse fuera de los lineamientos de la organización ciudadana.

Es importante considerar el caso de las autoridades municipales, quienes pueden permear y obstaculizar con visiones poco claras la creatividad de la comunidad. No se descartan sus excepcionales contribuciones, pero éstas tendrían tintes institucionales que lejos de ayudar a la ciudadanía, la limitaría gradualmente en la construcción de sus propuestas.

El papel realizado por las autoridades sería vigilar que las reuniones se hicieran conforme a las normas ciudadanas establecidas y con el debido respeto a la administración pública municipal, estatal y federal, así como vecinos y demás organizaciones políticas y religiosas con el fin de no crear conflictos en el municipio.

De esta forma, se estaría realizando un primer avance para progresivamente conformar esa organización de la participación ciudadana en obra pública que tanto urge al municipio.

3.2.3. La Junta como forma de expresión de necesidades sociales.

Cuando se realizó el trabajo con los habitantes de Villanueva, uno de los aspectos sobresalientes como medio de información fue la junta comunitaria. De este hecho se deriva la necesidad de implementarla como procedimiento para reunir a la

comunidad villanovense a fin de establecer posibles soluciones a las diversas demandas y necesidades sociales en obra pública.

3.2.3.1. La Junta

A. Concepto General.

Considerando el valor sustancial de la Junta en el municipio de Villanueva, es necesario conceptualizarla y darle la importancia requerida.

Así, se denomina JUNTA a la reunión de personas cuyos objetivos sean atender, informar y proponer con respecto a algún asunto; o bien, puede entenderse como la “reunión de personas... llamadas al cargo en representaciones de intereses colectivos o individuales para el desempeño de las funciones de la administración pública... para el cumplimiento de determinados fines”²⁶.

B. Atribuciones y obligaciones de la junta.

Los objetivos y fines de la junta no pueden ser alcanzados, si no se delimitan sus atribuciones y obligaciones. Estas quedan establecidas a continuación:

I. Informarse de la debida prestación de los servidores públicos

II. Proponer al Ayuntamiento las medidas que estimen convenientes para mejorar las obras públicas de Villanueva.

²⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada Euro-americana. Tomo XXVIII, Espasa-Calpe. Madrid, 1975, p. 3168.

III. Oír a quienes deseen plantear problemas vinculados con el Ayuntamiento en obra pública.

IV. Informar a la ciudadanía de los problemas en obras públicas no resueltos.

V. Rendir mensualmente un informe de la gestión realizada.

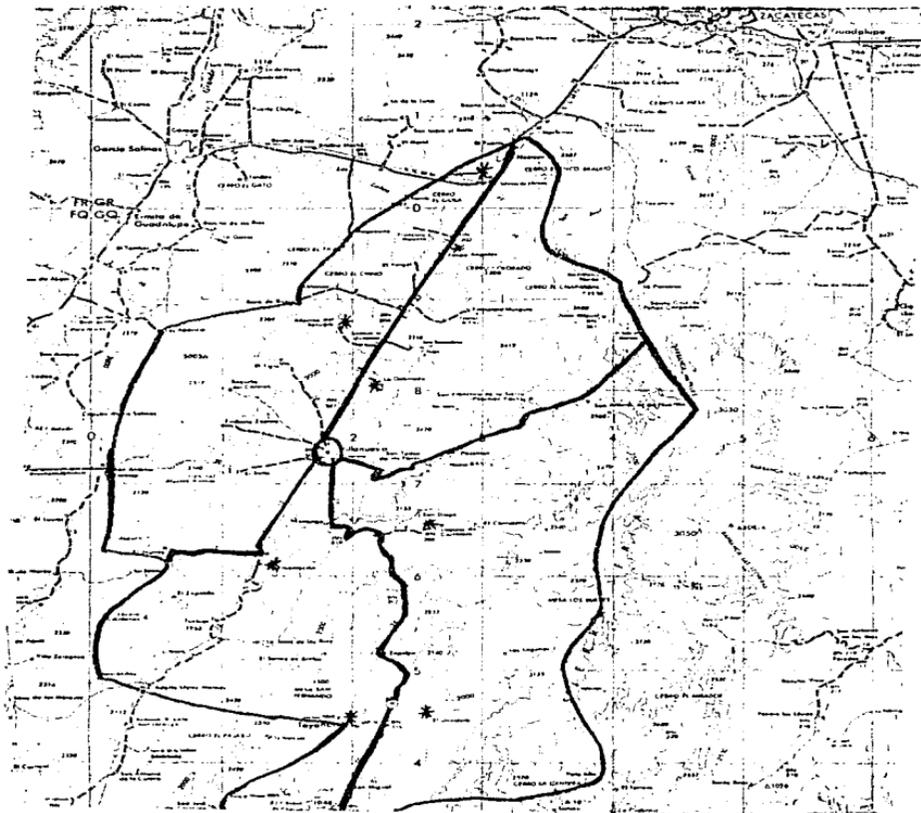
VI. Promover actividades de colaboración ciudadana.

Las demás que surjan conforme a su desarrollo.

Estas características de la Junta muestran un procedimiento a seguir para conformar el esquema de las actividades sociales. De aquí surge la necesidad de contar con una estructura jurídico-administrativa a fin de lograr los fines proyectados en la junta.

3.2.3.2. Importancia de elegir representantes en la Junta.

Con objeto de estructurar una organización dentro de la junta, es indispensable la elección de un presidente, un secretario y un vocal por cada una de las diferentes zonas en las cuales se divide a Villanueva. Para esta división se toman en cuenta las principales localidades poblacionales del municipio y de acuerdo a ello, se divide en 4 secciones básicas como lo muestra el siguiente mapa:



Lo anterior se hace con el conocimiento por parte del Ayuntamiento de la gente más participativa en actividades comunitarias dentro del municipio, esto ayudará a integrar una lista de candidatos adecuada para posibilitar una elección de los integrantes de esta estructura en esta primer junta. En este mismo sentido, Yolanda Sentíes afirma “... el Ayuntamiento identificará a los ciudadanos más representativos por su solvencia moral e interés de participar sirviendo a la comunidad; estas personas... no deben estar encabezando grupos ya establecidos...”²⁷.

Una vez integrada la lista es necesario esperar la fecha de reunión para presentarla ante la comunidad quien podrá objetar alguna de las personas de la lista, o bien, anexar alguna otra cuyo antecedente en participación considere importante. En este punto, no es necesario reunir un número determinado de población si se consideran los siguientes puntos:

1. Se trata de la primer junta ciudadana
2. Hasta no ver los resultados la gente se mostrará renuente a participar.
3. Esta estructura organizativa será permanente en tanto comiencen a establecerse las líneas de acción a seguir.

Enseguida se procede en esta primer junta a una votación con objeto de nombrar a los representantes de esta organización y a sus respectivos suplentes.

²⁷ Sentíes, Yolanda. Op. cit. p. 57.

En esta organización principal recaerán la responsabilidad y la tarea de llevar a cabo en cada una de las zonas de Villanueva, una estructura similar a ella, con la intención de recoger las demandas de los diversos poblados e integrarlas en un sólo documento llamado ACTA, el cual se reproducirá y se dará un ejemplar al Ayuntamiento y a cada organización constituida.

Los diferentes puestos dentro de la organización contienen distintos grados de responsabilidad y por ello cada uno es fundamental al desarrollo de ésta.

El cargo de PRESIDENTE es esencial a la organización porque en él reace la responsabilidad de establecer bajo los cauces jurídico-administrativos, la relación entre el Ayuntamiento y la comunidad involucrada en el proceso. Además representa la máxima autoridad dentro de la organización, sin ser un obstáculo a la comunidad para modificar las decisiones tomadas por éste cuando así lo juzge necesario.

A su vez, el SECRETARIO establece la vinculación entre el Presidente de la organización y la población al presentar al primero el documento con las demandas de obras y posibilitar una rápida y eficaz atención a éstas.

Los Vocales mantienen una relación directa con la comunidad cuando recogen de mano de ella las demandas existentes en obra pública. Asimismo, podrán establecer el orden -bajo las normas legales- en cualquier junta donde se presenten disturbios.

La ciudadanía tiene un peso relevante y determinante dentro de la junta, puesto que es ella quien presenta, discute, refuta, anexa y establece las demandas

sociales en obra pública, siendo así que el Presidente, el Secretario y los Vocales realizan actividades técnicas pero sustanciales dentro de la organización.

Es significativo hacer notar que ninguno de los representantes ciudadanos tendrá un cargo remunerado por tratarse de una organización comunitaria y será sólo un cargo honorífico debido a las características del proceso.

A. Requisitos para ser representante de la Junta.

Como toda organización deberán existir condiciones bajo las cuales puedan o no designarse a sus representantes. Estas condiciones quedan especificadas a continuación:

CONDICIONES PARA SER ELECTOS.

Condiciones generales

- a. Tener una edad mínima de 18 años
- b. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos.
- c. Tener su domicilio en cualquiera de las comunidades del municipio o

comprobar su estancia permanente dentro del mismo.

Condiciones morales.

- a. Tener el deseo real de cooperar en actividades colectivas
- b. Contar con una honorabilidad comunitaria demostrada.

B. ¿ Quienes no pueden ser electos ?

A su vez la existencia de requisitos para quienes no pueden ser electos se definen enseguida:

- a. Miembros activos de las fuerzas armadas de la Nación.
- b. Miembros de la judicatura (jueces, magistrados y miembros de la Suprema Corte).
- c. Miembros directivos de partidos políticos
- d. Representantes populares propietarios y suplentes.
- e. Ministros de algún culto religioso.

Las condiciones anteriores justifican el interés por conducir a la población hacia circunstancias ciudadanas de participación enfocadas a las obras públicas en Villanueva.

En ningún momento se elimina a la sociedad y mucho menos a personas individuales porque probablemente tengan otra alternativa sencilla a las necesidades sociales y, con el apoyo comunitario pueden ser la opción correcta a las necesidades de la comunidad.

C. Facultades y obligaciones de los representantes.

Considerando la importancia mayúscula de la organización ciudadana, es fundamental reconocer las ATRIBUCIONES de sus representantes afin de establecer los alcances y límites de sus actividades dentro de ésta.

FACULTADES Y OBLIGACIONES

DEL PRESIDENTE.

I. Presidir sesiones ordinarias y extraordinarias.

II. Vigilar el funcionamiento de la Junta de acuerdo a los lineamientos establecidos.

III. Proponer al Ayuntamiento estudiar los diferentes problemas del municipio.

IV: Someter a consideración de la ciudadanía estudios, proposiciones u opiniones emitidas.

V. Formular y enviar, dentro de los 10 primeros días después de realizada la junta, el informe ciudadano al Ayuntamiento.

VI. Representar a la ciudadanía organizada ante las autoridades municipales.

VII. Repartir en acuerdo con el Secretario y Vocales los fondos para obras. En las circunstancias de sustitución temporal del Presidente por un suplente o Secretario, éstos darán aviso inmediato a la ciudadanía.

DEL SECRETARIO

I. Llevar al corriente y conservar bajo su responsabilidad el libro de actas.

II. Dar trámite a la correspondencia ciudadana que no requiera acuerdo de la junta.

III. Vigilar las disposiciones que dicte el Presidente en las Juntas.

IV. Formular junto con el Presidente el orden del día relativo a las sesiones y, elaborar convocatorias.

V. Levantar acta de las sesiones.

VI. Expedir copias de las actas de las sesiones.

VII. Recibir el presupuesto otorgado por el Ayuntamiento y las donaciones ciudadanas.

Las demás que se confieran en la Junta.

DE LOS VOCALES.

I. Obtener por escrito, de mano de la ciudadanía, las demandas.

II. Tomar asistencia de los participantes.

III. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta.

IV. Establecer el orden cuando se susciten problemas en la Junta.

V. Incitar la participación comunitaria en el desarrollo de su comunidad.

Las demás que se confieran en la Junta.

Existirá un suplente por cada uno de los representantes designados. Estos entrarán en funciones cuando falte el propietario, en caso de no ser necesario estarán presentes en la Junta y tendrán los mismos derechos que cualquiera de los miembros.

La participación de la comunidad en estas Juntas será esencial para llegar a acuerdos cuyos contenidos contribuyan al mejoramiento en obras del Municipio.

Estas atribuciones de los representantes de la Junta constituyen un obstáculo a la formación de intereses particulares o colectivos, porque es la misma sociedad organizada y participante quien, según su criterio y bajo los lineamientos establecidos en la Junta, apoye o destituya a sus representantes.

D. Causas de Separación o Destitución de los Representantes.

Considerando lo anterior, se establecen a continuación las causas de separación o destitución de los representantes de las Juntas.

Son causas de SEPARACION:

- a. Haber perdido la ciudadanía mexicana
- b. Dejar de ser vecino del Municipio
- c. Resultar electo en un cargo de elección popular.
- d. Ser designado oficial o jefe de las fuerzas armadas de la Nación.
- e. Haber sido designado funcionario público, directo de algún partido político o ministro de algún culto religioso.

f. Haber dictado en su contra de auto de formal prisión por delito intencional durante el tiempo que dure el proceso.

Son causas de DESTITUCION:

a. Dejar de asistir sin causa justificada durante más de 6 ocasiones en el transcurso de un año contado a partir de la toma de posesión a las sesiones de la Junta.

b. Dejar de cumplir sin causa justificada las comisiones encomendadas por la Junta.

c. Recabar fondos con fines personales o de lucro.

d. Haber sido condenado en sentencia definitiva por algún delito.

Una vez integrado el expediente y escuchado al interesado, se someterá a la ciudadanía quien juzgará de acuerdo a las normas establecidas y a su criterio.

Cuando los miembros de la Junta son destituidos entra en funciones el suplente, quien convocará a una sesión extraordinaria para elegir al nuevo miembro.

Representa un gran reto buscar y motivar una **participación ciudadana permanente** en obra pública en Villanueva, sobre todo cuando se desea que esta acción comunitaria se enfoque hacia el desarrollo municipal y constituye un avance significativo organizarla bajo normas y procedimientos con objeto de conducirla paso a paso a los fines que ella misma vaya desarrollando.

3.2.3.3. Funcionamiento interno de las Juntas.

Descritas las prerrogativas y la actuación de los representantes de las juntas es requisito indispensable definir el procedimiento a emprender en la Junta con el objetivo de llevar a cabo una reunión donde se planteen claramente las necesidades sociales, recopilando y sintetizando cada una en el libro de actas. Procediendo después a establecer variadas alternativas de solución a las demandas, incorporándolos asimismo en el libro de actas.

FUNCIONAMIENTO.

I. Existirá, sesiones ordinarias y extraordinarias dentro de la Junta

Las sesiones ordinarias se realizarán una vez al mes, durando el tiempo indispensable para tratar los asuntos convenidos en el orden del día y las demás que señale la comunidad.

Las sesiones extraordinarias se efectuarán cuando exista un fuerte reclamo social por resolver alguna necesidad de obra pública.

II. Las resoluciones serán aprobadas con el voto de la mayoría de los asistentes. En caso de empate será el Presidente o el Secretario quien tendrá el voto de calidad.

III. En ausencia del Presidente y del Suplente, la Sesión será presidida por el Secretario.

IV. Los acuerdos tomados durante la Junta se incorporarán al acta correspondiente que firmarán el Presidente, el Secretario y los Vocales.

V. El Presidente dará a conocer a la ciudadanía por medio de las Juntas, las resoluciones tomadas en relación con las demandas sometidas a consideración del Ayuntamiento de acuerdo con sus atribuciones.

VI. Los representantes de las Juntas no podrán recabar fondos o solicitar cooperaciones con fines lucrativos.

Este funcionamiento de las juntas se llevará a cabo en cada una de las 4 zonas donde exista una organización ciudadana permanente creada por estos mismos objetivos.

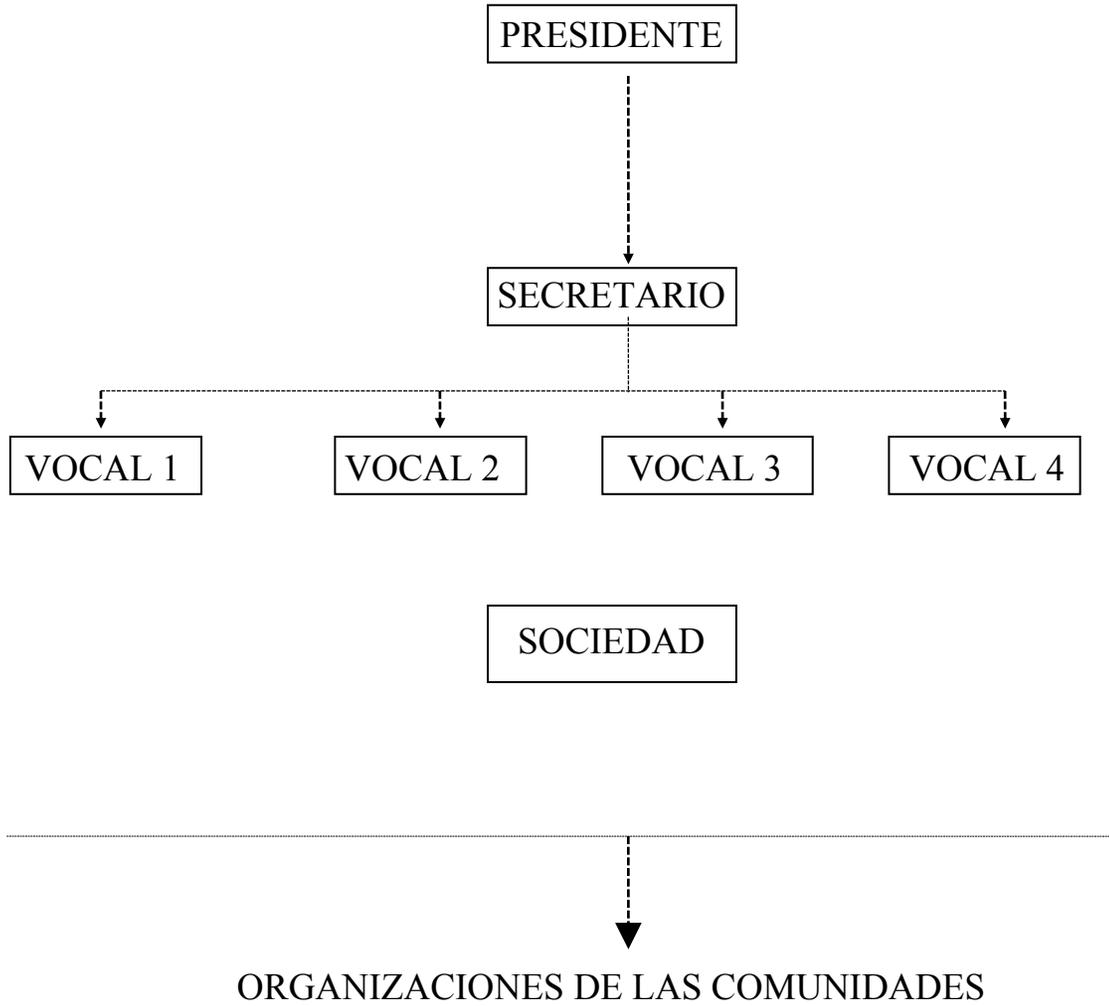
3.2.3.4. Diagrama de Organización.

En este apartado se realizará una división del trabajo, de las responsabilidades de cada individuo en las áreas de organización.

El organigrama en este caso no representa ninguna subordinación ni resta importancia a alguna actividad de cualquiera de los miembros de la Junta. Básicamente el diagrama de organización establece los mecanismos de integración y relación entre las personas involucradas en la Junta.

No se trata de definir rangos ni categorías es la estructuración de un orden dentro de una organización ciudadana, como se requiere en cualquiera de ellas.

A continuación se presenta el diagrama de organización con objeto de definir las actividades específicas de los involucrados.



Formato: Vertical

3.2.3.5. Esquema para el Desarrollo de Actividades en la Junta.

Una vez realizado el diagrama de organización correspondiente, la descripción de las actividades de los miembros de la junta resulta fundamental porque se delimitan sus campos de acción, existiendo así una coordinación en el proceso de búsqueda y solución de las necesidades sociales.

Así estas actividades se precisan en el siguiente cuadro:

<i>PRESIDENTE</i>	<i>SECRETARIO</i>	<i>VOCALES</i>	<i>CIUDADANIA</i>	<i>AYUNTAMIENTO</i>
2. Estudia orden del día y aprueba.	1. Elabora orden del día y convocatoria. 4. Lanza convocatoria.	6. Incitan a la comunidad a participar. 8. Toman asistencia a la comunidad.	5. Recibe anuncio de convocatoria. 7. Asiste en la fecha programada a la Junta. 10. Expone sus demandas en obra pública y las discute.	3. Recibe orden del día y convocatoria de la Junta. 11. Escucha las demandas.
12. Escucha las demandas.	9. Presenta orden del día. 13. Redacta las demandas.		14. Propone soluciones a sus	

<p>18. Analiza soluciones.</p> <p>19. Establece las soluciones más viables.</p> <p>23. Firma el libro de actas.</p>	<p>17. Sintetiza y redacta soluciones.</p> <p>20. Presenta soluciones.</p> <p>22. Recaba las soluciones aceptadas en el libro de actas.</p> <p>24. Firma el libro de actas.</p> <p>26. Reproduce los acuerdos y da un ejemplar al Ayunto. y a las organizaciones de las comunidades.</p> <p>30. Recibe resoluciones del Ayuntamiento y da una fotocopia a cada organización ciudadana.</p>	<p>16. Recibe las propuestas de solución.</p> <p>25. Firma el libro de actas.</p>	<p>necesidades escrito.</p> <p>por</p> <p>21. Vota por las soluciones más viables.</p>	<p>15. Puede proponer soluciones.</p> <p>27. Recibe las propuestas de solución a las demandas sociales de obra pública.</p> <p>28. Analiza las propuestas.</p> <p>29. Resuelve y da a conocer al Secretario.</p>
---	--	---	--	--

<p>31. Da a conocer las resoluciones del Ayuntamiento a la comunidad.</p>	<p>33. Hace constar en el libro de actas firmándolo.</p>	<p>35. Firma los acuerdos en el libro de actas.</p>	<p>32. Acepta o rechaza resoluciones del ayuntamiento. Rechazadas se convoca a una Junta extraordinaria o se discute en el momento. Aceptadas se procede a ejecutar la obra organizando la participación ciudadana.</p>	
<p>34. Firma los acuerdos en el libro de actas.</p>	<p>36. Reproduce los acuerdos y entrega a las organizaciones ciudadanas y al Ayuntamiento.</p>			

* El Ayuntamiento apoyará las actividades, capacitando a los representantes cuando sea necesario

** El Formato empleado para indicar las actividades en la Junta fue retomado del libro de Yolanda Senties Organización de la participación ciudadana municipal

*** Estas actividades descritas serán llevadas a cabo en las organizaciones de las comunidades, con la variación de que el Presidente de éstas llevará los acuerdos a la organización principal, con objeto de ser presentados al Ayuntamiento y resolverlos con la mayor prontitud posible y continuar así el proceso.

3.2.3.6. Renovación de las Juntas

El proceso de renovación de las Juntas se efectuará cada tres años, es decir, los representantes de las organizaciones ciudadanas tendrán un tiempo razonable para realizar las actividades encomendadas y, sobre todo, si se considera que se efectuarán cada mes con objeto de presentar las demandas sociales en obras y/o vigilar las acciones emprendidas.

Es fundamental que el proceso de renovación no coincida bajo ninguna circunstancia con el desarrollo de las elecciones de autoridades municipales. Pueden, en determinado momento, realizarse tres meses después de éstas. En este sentido, se toman las medidas pertinentes porque podrían introducirse elementos ajenos y poco favorables a la organización ciudadana, cuyas características dañarían y obstaculizarían el proceso.

Así, el procedimiento para integrar a la nueva organización se conducirá bajo las siguientes características:

a) El Secretario convocará a la junta con el objeto de renovarla, preparando la documentación correspondiente.

b) Los asistentes a la Junta se acreditarán con los vocales como residentes del municipio (credenciales con fotografía).

c) De no contar con alguna identificación que los acredite como residentes del municipio, el asistente debe ser reconocido como residente al menos por el 10 % de los acreditados.

d) Cada asistente se registrará en un documento de ASISTENCIA, el cual será firmado al final de la reunión por el Presidente, el Secretario y los Vocales elegidos.

e) Después de la hora fijada se esperará hasta 20 minutos para dar inicio a la sesión.

f) Posteriormente se procede a nombrar a los candidatos que reúnan los requisitos establecidos. Estos son mencionados por cualquiera de los asistentes.

g) Si alguno de los vecinos se presentara una vez iniciado el proceso, pero antes de la votación, se acreditará primero como residente y participará en la Junta.

h) La elección de representantes será directa. El candidato que reúna 75 % de votos será asignado Presidente, como Secretario aquel que haya obtenido el segundo lugar en la votación y, como vocales, los siguientes cuatro vecinos.

i) En caso de no cubrir todos los cargos de la organización se procederá a una nueva votación hasta lograr reunir a todos.

j) Los resultados definitivos del proceso se asentarán al inicio del nuevo libro de ACTAS , firmado por los nuevos representantes.

k) En caso de no realizarse la Junta por diversas circunstancias, el Secretario citará a una Junta extraordinaria determinándose día y hora de reunión.

Este procedimiento se efectuará en cada una de las 4 zonas en las que fue dividida Villanueva.

De las cuatro organizaciones , los representantes designados elegirán a las personas que integrarán la organización principal de acuerdo con una votación entre ellos y se procederá como en los incisos h, i, j.

La organización principal no deberá ubicarse únicamente en la cabecera municipal; podrá situarse en cada renovación en las diversas comunidades a fin de crear conciencia y responsabilidad en la población de Villanueva y de no fomentar un centralismo municipal.

3.2.3.7. Quejas e inconformidades de los miembros de las Juntas.

Es preciso establecer las inconformidades de los miembros de las Juntas cuando en algún proceso las cosas no hubieran resultado conforme a lo establecido. Esto ayudará a crear un ámbito de confianza entre los miembros y será una forma de conocer errores cometidos durante el proceso.

Todos los asistentes de la Junta podrán objetar, con argumentación válida, los acuerdos a los cuales hubiesen llegado, empleando para ello el tiempo necesario para su

explicación, asimismo, podrán objetar, después de concluída la reunión, en las siguientes 48 horas. Estas objeciones serán motivo de discusión y posible aceptación como acuerdo social de la reunión.

Si la explicación de motivos es injustificada y sin motivos, será deshechada por el Secretario y el expositor no podrá volver a referir ninguna otra durante la reunión.

Las quejas e inconformidades podrán versar sobre los siguientes puntos:

- a) Por demandas sustanciales no consideradas a la hora de la votación
- b) Por alguna circunstancia no realizada en el orden del día
- c) Elegir alguna persona que no reúna los requisitos establecidos
- d) Error grave en el conteo de votos
- e) Abuso de autoridad de los representantes ciudadanos y de autoridades

municipales

Otras que se consideren pertinentes

La acción decidida de la ciudadanía y de sus representantes hará de las juntas una verdadera opción para resolver las necesidades sociales en obra pública.

3.3. Necesidad de una organización ciudadana.

La fuerza participativa de la sociedad es un recurso sumamente valioso para el gobierno; con ella se han establecido nuevas formas de relación entre gobierno y ciudadanía, se han desarrollado nuevos mecanismos a las soluciones de las demandas sociales y la sociedad ha valorado esa participación, no sólo por medio de programas institucionales como el PRONASOL, sino porque ha sido ella misma la promotora de esas acciones.

En México, nuestro presente demuestra que es el gobierno quien fija objetivos gubernamentales con la cooperación de la sociedad mexicana, pues en ella se encuentra la riqueza y el potencial nacional.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) hace constar este hecho al afirmar que "... en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones del gobierno..."²⁸.

En este sentido, el PROMAP, propone "lograr la participación más activa de la sociedad en la definición y evaluación de las acciones institucionales para contribuir a

²⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000", Diario Oficial de la Federación, México, 1996, p. 51.

que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas”²⁹.

El reconocimiento gubernamental a la acción ciudadana es un paso adelante para ir construyendo nuevos espacios a la ciudadanía.

A nivel municipal, este aspecto es sustancial si se considera que la comunidad del municipio mantiene una relación directa con el Ayuntamiento. Es ella quien vive, conoce, siente la problemática de su entorno más estrechamente que es fundamental porque así se pueden estrechar las bases de una organización de la participación ciudadana municipal.

En el enfoque del presente período presidencial, se retoma ese sentido al referir al municipio como un “...espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades”³⁰, sin embargo, debe trabajarse mucho más para consolidarlo “...como el espacio privilegiado para la participación... y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales”³¹.

La búsqueda de soluciones a las demandas sociales se logra hoy día con una acción social decidida. La sociedad debe considerar que su participación podrá resolver muchas de sus necesidades.

²⁹ Ibid, p. 64.

³⁰ Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p. 61

³¹ Ibid, p. 61

El compromiso de crear una organización ciudadana en Villanueva recae en el trabajo realizado en él, el cual demuestra esa preocupación ciudadana por participar en actividades de la administración pública, encaminadas al beneficio colectivo. De aquí el fundamento del capítulo al planear y constituir, en la medida de lo posible, una organización ciudadana capaz de demostrar ese interés por el fortalecimiento de obra pública enfocado al desarrollo municipal.

El objetivo de esta organización, vía las Juntas Comunitarias, es resolver con mayor prontitud las demandas sociales en obras , con apoyo de las autoridades municipales a fin de facilitar las labores de estas últimas y de mejorar las relaciones entre autoridades y comunidad.

El establecimiento de las Juntas apoyará de manera real, la participación ciudadana, logrando crear un medio de intercomunicación entre las diversas comunidades del municipio, porque verán realizadas ciertas demandas. Por ello a mayor participación ciudadana, mayor atención a sus necesidades, a menor participación ciudadana, menor atención a sus demandas y por consecuencia falta de interés del Ayuntamiento en la realización de obra pública para el desarrollo municipal.

3.4. Seguimiento de acciones.

El objetivo social por contribuir a la realización de una obra en beneficio colectivo tiene un alcance macro, el cual continúa con su mantenimiento y conservación, involucrando a cada uno de los interesados en ella.

El seguimiento de cualquier obra es fundamental para el porvenir del municipio, se si desea un desarrollo acorde a las demandas de modernización nacional y de progreso que requiere tanto el esfuerzo de las autoridades de la administración pública municipal como de la comunidad “... se debe hacer partícipe al municipio de su propio desarrollo indicándole los procedimientos para obtener su modernización y despertando la inquietud de sus pobladores por el desarrollo de su comunidad”³².

La ejecución continua de obras tendería a complicarse si la comunidad abandona el mantenimiento y conservación de las obras públicas ya realizadas, porque este descuido implicaría una malversación de fondos, tiempo y esfuerzo, perdiéndose así el objetivo de la organización.

Los comentarios y sugerencias ciudadanas del mantenimiento y conservación de las obras emprendidas, resultan fundamentales al municipio.

Si ejecutada una obra por parte de la organización ciudadana, ésta presentará deficiencias o errores y/o necesitará algún arreglo, la ciudadanía involucrada en el proceso de realización podrá referirla por escrito ante la organización. Los

representantes tendrán como obligación trasladarse hasta el lugar indicado y constatar el hecho, registrándolo en el libro llamado “MANTENIMIENTO Y CONSERVACION”. Finalmente, se tomarán las medidas necesarias para corregirla.

Es importante mencionar que será cualquiera de los representantes quienes podrán verificar el suceso, durante cualquier período.

Examinar la obra una o dos veces cada dos semanas ayudará a identificar posibles deterioros, previniéndolos a tiempo; esto implicaría hacer buen uso de los recursos materiales, económicos, técnicos y humanos.

Si la comunidad lograra interesarse no sólo por la realización de la obra, sino por su mantenimiento y conservación, favorecería el incremento del interés comunitario por participar en obras de beneficio común, lo cual reeditaría en mejores planes de obras públicas para Villanueva.

3.5. El sentido de una organización ciudadana permanente.

Una de las características en la actualidad es la creatividad social en la resolución de dificultades, rebasando la actividad de la administración pública en ocasiones apática a los procesos de modernización nacional.

Hoy se reconoce a la participación ciudadana en ciertas actividades gubernamentales y en la toma de decisiones. Sin embargo, es necesario “... ampliar los

³² Olmedo Carranza, Raúl. *Op. cit.*, p. 229.

cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente”³³.

El estudio de las demandas de la población comprendería el inicio de un trabajo ciudadano a fin de identificar las necesidades sociales básicas y emprender la búsqueda de soluciones óptimas.

Los resultados que arroja el trabajo realizado en el municipio de Villanueva indican la importancia comunitaria hacia los trabajos voluntarios por mejorar su entorno, su comunidad, su municipio, por alcanzar mejores condiciones de vida.

Este hecho debe ser resaltado porque se afirmaba durante el período 1992-1995, que la ciudadanía en el municipio estaba poco motivada y organizada (aún con la llegada del PRONASOL), aunque no por ello se dejaron de emprender obras importantes en Villanueva. Sin embargo, se encuentra (en 1996) una población deseosa de participar para lograr un desarrollo municipal acorde a sus demandas. Este es un aspecto retomado en el presente proyecto, con objeto de conformar una organización de la participación ciudadana en Villanueva.

Así, las juntas constituyen un modo de organización ciudadana esencial a la realización de actividades en obra pública municipal como también resultó ser una mejor opción para informarse acerca de los proyectos ya ejecutados.

³³ Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. p. 61.

La integración de las decisiones tomadas facilitará su eficaz respuesta y podrán desarrollarse con mayor rapidez las demandas de la comunidad.

La obligación de efectuar las tareas de la organización no recaerá solamente en los representantes, sino en toda la población involucrada, quien asumirá su papel dentro y fuera de las Juntas “...pues la organización de los habitantes se traducirá en un beneficio para la comunidad”³⁴.

El hecho anterior descubre la importancia de la organización permanente porque únicamente a través de una constancia de un conocimiento del involucrado y del interés se logran solucionar los problemas sociales.

Quienes demuestran un interés por mejorar su comunidad tienen constancia y conocimiento de los problemas de su entorno y, por lo tanto, se involucran en el proceso de análisis y propuestas para arreglarlos.

Si la gente se reuniera esporádicamente, solo cuando necesitara solucionar algún problema, el desarrollo del municipio estaría lejos de producirse, porque sólo estarían atacándose necesidades inmediatas y quizá no las fundamentales. Por ello es necesario el estudio, propuestas, soluciones, mantenimiento, que mes con mes se realicen en una organización ciudadana permanente.

Es importante hacer comprender a la población de Villanueva los retos a los cuales se enfrentan al emprender una tarea de tales magnitudes, pero sin la cual no se

³⁴ Olmedo Carranza, Raúl. *Op. cit.*, p. 232.

lograrían metas deseadas tanto por ella, como por las mismas autoridades municipales, quienes a falta de recursos necesitan emprender el camino para fortalecer las obras públicas por la vía de la participación ciudadana.

CONCLUSIONES

A raíz de las nuevas y diversas transformaciones en el ámbito internacional durante la última década se han abierto recientes cambios en México dentro de su administración pública que, si bien no pueden ser evaluados como positivos o negativos del todo, marcan un rumbo distinto para el país. Prueba de ello es la construcción de una nueva etapa en la vida municipal. El fortalecimiento del artículo 115 constitucional con las reformas en 1983 permitieron sentar bases más sólidas para que fuera el propio municipio quien desarrollara sus capacidades conforme sus recursos lo permitieran.

Uno de los recursos más importantes en la actualidad lo constituye la sociedad, porque en ella se encuentran muchas de las soluciones a las demandas comunitarias sin las cuales las autoridades no pueden dar soluciones eficaces y eficientes a una población cada vez más despierta y activa. La acción ciudadana demanda apertura y transparencia a las actividades gubernamentales para evaluar los costos y beneficios de lo realizado, porque es allí precisamente donde prevalecen los valores de la libertad en una convivencia civilizada, y si se quiere democracia, aquí está planteada.

Este proceso puede ser mejor comprendido en el entorno municipal, pues es aquí donde se conocen de cerca las imperfecciones de la comunicación entre la sociedad y el gobierno.

El período 1992-1995 representó un gran reto para la administración pública municipal de Villanueva, pues se puso en funcionamiento uno de los programas más ambiciosos del sexenio de Carlos Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual marcó una nueva forma de hacer las cosas al incorporar la participación ciudadana en las actividades gubernamentales y en la toma de decisiones. El presidente municipal del trienio, M.V.Z. Santiago Morales Dávila, enfrentó intereses de grupos, políticas de estado, intereses estatales y demandas sociales que sumadas, limitaban su actividad presidencial. Aunado a ello, el PRONASOL hizo su mandato más difícil porque hubo que seleccionar gente, capacitarla, animarla y dar marcha a un programa dirigido por la federación.

Es así como el presente trabajo constituye un esfuerzo por recobrar el sentido federalista mexicano, al intentar despertar el ánimo en la población de Villanueva para que participe en tareas de bienestar social y no permanezca indiferente ante el desarrollo de su entorno; asimismo, es un llamado de atención hacia las autoridades no sólo municipales, sino estatales y federales para que mejoren las relaciones entre gobierno y sociedad, con el fin de acrecentar la comunicación entre ambos y posibilitar mayores respuestas.

De esta manera, podrían realizarse las siguientes afirmaciones:

1.- La participación ciudadana contribuye a desarrollar actividades emprendidas por el gobierno municipal y se cuenta con mayores posibilidades de éxito sin correr el riesgo de tener impulsos burocráticos.

Es en muchas ocasiones la misma sociedad quien diseña y desarrolla sus propios procedimientos con el objetivo de alcanzar mayores beneficios que la propia administración pública no puede ofrecer.

Si el Ayuntamiento establece un profundo respeto a la ciudadanía en las acciones y limpieza en el manejo de los recursos, ella está dispuesta a participar ampliamente y de manera incondicional en labores comunes con la finalidad de palpar esa nueva realidad municipal y contar con los servicios básicos para su beneficio.

Este punto puede ser verificado si se constata con el análisis estadístico realizado en Villanueva durante mayo y donde se demuestra un gran optimismo social por llevar a cabo faenas comunitarias tendientes a mejorar su entorno físico.

2.- Es real que las actitudes burocráticas no permiten ejecutar obras de interés social y por ello el municipio de Villanueva no ha progresado como debiera; a estas actitudes se suma el abandono económico en el cual se encuentra debido

al centralismo agobiante del régimen mexicano. Este proceso contrasta con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que sugiere un “nuevo federalismo” No hacen falta nuevos discursos por parte del gobierno ni modificaciones al artículo 115 de nuestra Constitución, porque sus planteamientos en nuestro país resultan exactos. Hace falta la actitud decidida y comprometida de las autoridades para crear no un nuevo federalismo sino un verdadero federalismo que permita a sus partes crear sus propias oportunidades ante los retos nacionales e internacionales.

3.- Las malas administraciones y los intereses de grupos han frenado e inhibido los avances de la participación ciudadana en la administración pública municipal; sin embargo, durante la realización del presente trabajo se pudo constatar que estos motivos no son suficientes para desplomar y destruir ese espíritu cooperativo de la comunidad; es más bien un aliciente para continuar y luchar por las cosas que les pertenecen, es decir por su municipio, sus tradiciones, su historia, sus costumbres, etc.

Por su parte, el análisis realizado identifica áreas específicas de acción donde podrían efectuarse cambios graduales que permitieran a la ciudadanía villanovense participar en actividades de la misma administración.

Lo anterior debe tomarse con reservas, básicamente porque es un estudio enfocado primordialmente a la participación ciudadana dirigida hacia las obras públicas, lo cual no pretende en ningún momento ser la solución a los problemas de obras.

A continuación se exponen las consideraciones finales del trabajo.

I. La organización de la participación ciudadana en Villanueva debe ser tratada con mayor amplitud en el Bando de Policía y Buen Gobierno, con objeto de crear oportunidades en el municipio y favorecer el desarrollo en obra pública que se requiere.

Si existe el ánimo de la población por construir nuevas y mejores alternativas municipales para su desarrollo físico, es necesario integrarla y darle cauces satisfactorios para que sea esa vitalidad aprovechada en beneficio común.

Este puede ser el inicio de otra etapa en la vida pública de Villanueva al reconocerse ampliamente los derechos de su población como parte central y activa en el gobierno.

II. Si el municipio villanovense quiere iniciar una nueva etapa en la modernización nacional es importante dejar atrás actitudes centralistas que dañen los planteamientos federalistas.

El PRONASOL representó una forma diferente de trabajar, porque estrecha la relación entre el ayuntamiento y su población y se lograron efectuar diversas

obras de interés colectivo. No obstante, hace falta trabajar con más dedicación para demostrar la vigencia del Federalismo porque aún a pesar de los avances en el municipio el Programa tuvo en determinadas circunstancias de la vida social ciertos indicadores centralistas.

Lo anterior es demostrado cuando la iniciativa del municipio para resolver por sí solo sus problemas se frenó por la participación de los programas del PRONASOL, lo que da indicios de la presencia del centralismo en la región.

III. Para una conservación de obras públicas realizadas en cualquier estado de la República Mexicana y donde la participación de la sociedad esté presente es indispensable contar con una **organización ciudadana permanente** que mantenga una vigilancia estricta de la obra con el fin de conocer el estado en que se encuentra. Este procedimiento habla de la buena coordinación ciudadana y el óptimo uso de los recursos empleados.

Esta organización ciudadana permanente planteada ya a lo largo del trabajo ayuda a hacer una diferencia entre ella y la organización ciudadana del PRONASOL, básicamente porque este programa gubernamental genera la formación de Comités Ciudadanos en forma esporádica, temporal de acuerdo a las necesidades de la población. La organización sugerida en la presente tesis tiene un carácter estable que vigila de cerca las necesidades propias y más

urgentes de la región y por lo tanto establece soluciones apegadas más a la realidad de quienes viven en este municipio zacatecano.

Es necesario que la población de Villanueva reconozca en esta organización un primer intento por consolidar nuevas estrategias de cambio y avanzar hacia la construcción de mejores oportunidades en el bienestar comunitario y en el desarrollo municipal.

Mientras exista una población dispuesta a luchar por aquello que les pertenece, siempre existirá el anhelo de continuar hacia adelante, y si esto continúa en Villanueva es un hecho que pronto comenzarán grandes cambios en este municipio de la República Federada.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera Zapata, Rolando, Consuelo Ferreira, Ma. del Pilar. Descentralización y administración pública en los Estado federados, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1989. 212 p.
- Benítez Treviño, Humberto *et. al.* La participación del I.N.A.P. en los foros de consulta popular para el fortalecimiento municipal, INAP, México, 1984. 47 p.
- Centro Nacional de Estudios Municipales. Los municipios de Zacatecas, Secretaría de Gobernación, México, 1987, 323 p.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad. FCE, México, 1994. 268 p.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas. México, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1995.
- Crozier, Michel. Estado modesto, estado moderno, FCE, México, 1991. 269 p.
- Delgado Wise, Raúl, *et. al.* Zacatecas. Sociedad, economía, política, cultura. Centro de investigaciones interdisciplinarias en Humanidades. Biblioteca de Entidades Federativas, UNAM, México, 1991.
- Finanzas y Empresas Públicas Municipales.FCPyS, UNAM. 248 p.
- Iturralde Valdez, Marco Aurelio. Villanueva habla... Coordinación general de comunicación social del gobierno de Zacatecas, México, s/f., 172 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (1986). Septiembre de 1986. 197 p.

Ley de Ingresos para el Municipio de Zacatecas 1993. Zacatecas, Zacatecas, 1993. 34 p.

Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal, federal y municipal de México. México, INAP, 1992. 212 p.

Merino Huerta, Mauricio (coord.). En busca de la democracia municipal, COLMEX, México 1995, 300 p.

Memorias de Solidaridad 1989-1994, Zacatecas, 1995.

Morales Dávila, Santiago. Primer Informe de Gobierno del Municipio de Villanueva, Villanueva Zacatecas, 1993. 51 p.

Morales Dávila, Santiago. Segundo Informe de Gobierno del Municipio de Villanueva, Villanueva Zacatecas, 1994. 59 p.

Morales Dávila, Santiago. Tercer Informe de Gobierno del Municipio de Villanueva, Villanueva Zacatecas, 1995. 40 p.

Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Ed. Porrúa, México. 521 p.

Olmedo Carranza, Raúl (coord.) El desafío municipal. CNEM, México, 1986. 317 p.

Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. FCE, México, 1994. 200 p.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995, 177 p.

Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para 1994. Zacatecas, Zacatecas, 1994. 20 p.

Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. FCE, México, 1993. 270 p.

Reglamento del Bando de Policía y Buen Gobierno. Villanueva, Zacatecas, s/f. 48 p.

Ríos Palacios, Ma. Dinorah. La participación ciudadana como estrategia de desarrollo urbano municipal. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1982 (Tesis para obtener el grado de licenciatura).

Ruiz Massieu, Mario. Elementos jurídico-históricos del municipio en México. UNAM, México. 250 p.

Sentíes E., Yolanda. Organización de la participación ciudadana municipal. CNEM, Secretaría de Gobernación, México, 1987. 87 p.

Zacatecas. Suelo metálico bajo las nopaleras. (segunda reimpresión), Monografía estatal, SEP, 1985. s/p.

HEMEROGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. “Política y gobierno del Estado” La Revista del Colegio. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Año II, No. 4, octubre de 1990, pp. 233-255.

Castrejón Díaz, Jaime. “Prepotencia y maximalismo” El Financiero, Año XIV, no. 3768, 24 de julio de 1995, p. 60.

“El artículo 115 constitucional debe tener un carácter localista” Uno Más Uno, Año XVIII, No. 6366, 17 de julio de 1995, p. 7

Enciso, Angélica. “Hay obras de PRONASOL que no se vinculan al combate a la pobreza”, La Jornada, Año once No. 3917, 03 de agosto de 1995, p. 13.

“Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades” La Revista de la UNAM, No. 534-535, julio-agosto 1995. pp. 51-55.

García del Castillo, Rodolfo. “Retos y perspectivas de la administración municipal en México”. Gestión y política pública, vol. III, número 2, segundo semestre de 1994, CIDE, pp. 399-449.

Ibarra Santos, Manuel. “Zacatecas: federalismo, historia de la simulación” El Universal, 26 de febrero de 1996, pp. 1-2.

- Instituto Nacional de Solidaridad. “Programa Fondo de Solidaridad Municipal. Elementos básicos de sus lineamientos de operación” Cuaderno del Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1995.
- “La participación en la vida social” El domingo, 17o. ordinario, Año XLV, No. 31, Semanario de Instrucción religiosa, 30 de julio de 1995.
- Martínez Castro, Sebastián. “Municipio libre”, El Universal (Estados), 23 de mayo de 1994, p. 8.
- Massolo, Alejandro. “La corriente hacia abajo: descentralización y municipio” Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 128, 1987, pp. 101-128.
- Merino Huerta, Mauricio. “El gobierno fuera del centro” Revista del Coelgio, Año 2, no. 4 octubre 1990, pp. 257-287.
- Moreno, Pedro H. “Diagnóstico y perspectivas de la descentralización en México”. La Revista del Colegio, Año II, No. 4, octubre de 1990, pp. 289-303.
- “Programa de Modernización de la Administración pública 1995-2000” Diario Oficial de la Federación, mayo de 1996, pp. 50-80.
- Rogozinski, Jacques. “El fortalecimiento tributario de los estados y municipios” Examen, año 5, no. 54, noviembre de 1993, p. 21
- Ruíz Sacristán, Carlos. “Las finanzas municipales en la estrategia de desarrollo” Examen, año 5, no. 54, noviembre de 1993, pp. 24-25.
- Soberanes, Jose Luis. “El federalismo mexicano”, Examen, año 5, no. 51, agosto de 1993, p. 11.
- Suárez-Iñiguez, Enrique. “Popper y su filosofía política” versión ampliada, Estudios políticos, no. 5, enero-marzo 1991.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “La administración pública como ciencia social tecnológica” Cuestión y política pública, volumen III, no. 2, segundo semestre de 1994, CIDE, pp. 293-313.

Valadés, Diego. “Sobre liberalismo social, una aportación original” Examen, año 5, no. 54, noviembre 1993, pp. 17-18.

Villareal, René. “Un proyecto propio: el liberalismo social”, Examen, año 5, no. 54, noviembre de 1993, p. 5-7.

CONFERENCIAS

Foro de Consulta Popular “*Renovación Municipal para integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*” México, abril 20 de 1995.

Uvalle Berrones, Ricardo. “Gestión gubernamental y participación ciudadana” expuesta durante la Semana de Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, mayo de 1994.

ENTREVISTAS

M.V.Z. Santiago Morales Dávila, Presidente Municipal de Villanueva durante el período 1992-1995, entrevista realizada el 07 de enero de 1996.

Lic. Lucila Suárez , Subdirectora de Investigación sobre Desarrollo Municipal y Social, PRONASOL, entrevista realizada el 31 de mayo de 1996.

ANEXO 1

INSTRUCTIVO DE LLENADO

FORMATO FSM-01

OBJETIVO: Conocer el paquete de inversión de cada municipio de acuerdo con la propuesta de obras presentadas por sus localidades

1 Hoja ____ de ____

Identificar el número progresivo de la hoja y el total de hojas de que consta la propuesta

2. Estado

Anotar el nombre de la entidad federativa de acuerdo con el catálogo de estados.

3. Número y nombre del municipio.

Anotar el número y nombre completo del municipio en que se realizarán las propuestas conforme al catálogo de la entidad federativa.

4. Programa y subprograma

Anotar la clave del programa que se autoriza de acuerdo con la apertura programática establecida en el Manual Unico de Operación.

5. Nombre y descripción del proyecto

El nombre completo con el que se realizará la obra. Señalar el nombre del proyecto contenido en la apertura programática del Manual Unico de Operación.

6. Localidad

Anotar el nombre completo de la localidad donde se realizará la obra.

7. Estructura financiera.

Anotar en nuevos pesos (N\$) el monto total del recurso propuesto en cada obra, adicionalmente los correspondientes a la inversión federal, estatal y a la aportación de los beneficiarios, para lo cual se tomará en consideración la estructura financiera correspondiente.

8. Metas

Anotar la unidad de medida (establecida en la apertura programática del Manual Unico de Operación) y la cantidad que manifieste las metas que se programan alcanzar.

9. Número de beneficiarios directos

Señalar el número de habitantes directos que se estime beneficiar con la obra y/o acción propuesta. En el caso de proyectos productivos, equivale al número de productores.

10. Modalidad de ejecución

Anotar una letra “C” si la obra o acción será ejecutada por contrato y una “AD” si su ejecución será por administración directa.

11. Ejecutor

Anotar una “AM” si será ejecutada por el municipio, “AC” si el ejecutor es el Comité de Solidaridad y una “M” si es mixta.

12. Presidente municipal

Nombre y firma del presidente municipal.

13. Secretario municipal

Nombre y firma del secretario municipal.

14. Tesorero municipal

Nombre y firma del tesorero municipal.

ANEXO 2

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD PROGRAMA DE OPERACION MUNICIPAL

EN EL ESTADO DE ZACATECAS FONDOS MUNICIPALES GASTO TOTAL EJERCIDO Y RESULTADOS 1989-1994 (MILES DE N\$)

MINICIPIO	GASTO	PROYECTO
APOZOL	1,248.98	44
APULCO	1,227.04	88
ATOLINGA	1,233.68	46
BENITO JUAREZ	958.56	46
CALERA	3,979.57	107
CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR	638.64	62
CONCEPCION DEL ORO	1,742.41	76
CUAUHTEMOC	1,789.47	71
CHALCHIHUITES	3,339.27	84
FRESNILLO	20,191.24	456
GARCIA DE LA CADENA	1,283.79	109
GENARO CODIGA	1,089.39	40
GRAL. ENRIQUE ESTRADA	983.15	91
GRAS. FRANCISCO R. MURGUIA	1,119.30	56
GRAL. JOAQUIN AMARO	1,613.52	45
GRAL. PANFILO NATERA	1,081.63	486
GUADALUPE	21,203.43	70
HUANUSCO	1,705.20	112
JALPA	3,336.51	376
JEREZ	16,877.72	162
JIMENES DE TEUL	1,006.32	109
JUAN ALDAMA	2,455.96	81
JUCHIPILA	2,387.01	273
LORETO	5,260.75	35
LUIS MOYA	1,295.91	51
MAZAPIL	1,974.69	65
MELCHOR OCAMPO	711.62	53
MEZQUITAL DEL ORO	950.55	51
MIGUEL AUZA	1,231.97	172
MOMAX	909.16	61
MONTE ESCOBEDO	3,436.90	172

MINICIPIO	GASTO	PROYECTO
MORELOS	1,938.97	61
MOYAHUA DE ESTRADA	1,728.11	72
NOCHISTLAN	3,389.30	171
NORIA DE LOS ANGELES	1,102.68	115
OJOCALIENTE	2,013.10	82
PANUCO	1,661.03	90
PINOS	2,423.26	74
RIO GRANDE	3,465.40	140
SAN ALTO	1,766.28	64
EL SALVADOR	785.88	38
SOMBRERETE	3,175.66	104
SUSTICACAN	947.05	36
TABASCO	2,038.90	86
TEPECHITLAN	1,815.07	74
TEPETONGO	1,732.89	26
TEUL DE GONZALEZ ORTEGA	1,871.45	94
TLALTENANGO	2,788.00	67
VALPARAISO	3,230.31	149
VETAGRANDE	1,256.89	68
VILLA DE COS	1,793.46	77
VILLA GARCIA	1,080.07	118
VILLA GONZALEZ ORTEGA	836.14	61
VILLA HIDALGO	983.06	82
VILLANUEVA	2,717.16	72
ZACATECAS	24,235.84	512
TOTAL	179,036.83	6,256

ANEXO 3

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
 NUMERO DE COMITES POR MUNICIPIO
 EN EL ESTADO DE ZACATECAS
 1989-1994

MUNICIPIO	CVE. MUN.	No. PROGR.	No. OBRAS	No. COMITES	% COMITES
APOZOL	01	25	102	94	0.47
APULCO	02	23	224	178	0.89
ATOLINGA	03	18	114	104	0.52
BENITO JUAREZ	04	17	126	118	0.59
CALERA	05	27	346	284	1.43
CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR	06	26	359	278	1.40
CONCEPCION DEL ORO	07	35	554	471	2.37
CUAUHTEMOC	08	24	269	226	1.13
CHALCHIHUITES	09	23	253	218	1.09
FRESNILLO	10	45	1873	1510	7.58
GARCIA DE LA CADENA	11	18	193	170	0.85
GENARO CODINA	12	38	513	417	2.09
GRAL. ENRIQUE ESTRADA	13	23	127	109	0.55
GRAL. FRANCISCO R. MURGUIA	14	25	789	582	2.92
GRAL. JOAQUIN AMARO	15	20	197	171	0.86
GRAL. PANFILO NATERA	16	30	363	315	1.58
GUADALUPE	17	45	1107	797	4.00
HUANUSCO	18	25	196	176	0.88
JALPA	19	31	451	351	1.76
JEREZ	20	39	746	559	2.81
JIMENES DE TEUL	21	28	375	322	1.62
JUAN ALDAMA	22	26	262	240	1.21
JUCHIPILA	23	26	274	223	1.12
LORETO	24	33	701	601	3.02
LUIS MOYA	25	26	286	255	1.28
MAZAPIL	26	34	812	687	3.45
MELCHOR OCAMPO	27	22	189	152	0.76
MEZQUITAL DEL ORO	28	24	276	235	1.18
MIGUEL AUZA	29	26	206	167	.84
MOMAX	30	20	112	94	0.47
MONTE ESCOBEDO	31	32	387	351	1.76
MORELOS	32	29	182	161	0.81

MUNICIPIO	CVE. MUN.	No. PROGR.	No. OBRAS	No. COMITES	% COMITES
MOYAHUA DE ESTRADA	33	25	186	157	0.79
NOCHISTLAN	34	30	458	373	1.87
NORIA DE LOS ANGELES	35	25	392	315	1.58
OJOCALIENTE	36	31	540	435	2.18
PANUCO	37	32	298	264	1.33
PINOS	38	41	803	652	3.27
RIO GRANDE	39	35	565	466	2.34
SAN ALTO	40	29	266	229	1.15
EL SALVADOR	41	26	100	80	0.40
SOMBRERETE	42	36	808	664	3.33
SUSTICACAN	43	19	121	105	0.53
TABASCO	44	27	314	256	1.29
TEPECHITLAN	45	30	292	231	1.16
TEPETONGO	46	26	343	284	1.43
TEUL DE GONZALEZ ORTEGA	47	21	156	132	0.66
TLALTENANGO	48	36	298	252	1.27
VALPARAISO	49	41	716	569	2.86
VETAGRANDE	50	33	342	260	1.31
VILLA DE COS	51	34	755	606	3.04
VILLA GARCIA	52	31	409	341	1.71
VILLA GONZALEZ ORTEGA	53	29	283	234	1.17
VILLA HIDALGO	55	30	540	450	2.26
VILLANUEVA	55	39	781	605	3.04
ZACATECAS	56	45	1295	924	4.64
COBERTURA ESTATAL			626	415	2.08
TOTAL	57		24,651	19,915	100.00