**SONORA, MEXICO,
PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL:
EVALUACION DIAGNOSTICA
DE LA CIUDAD DE FRONTERAS**

Agosto de 1997

Preparado para:
La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

Por

Frank B. Ohnesorgen
Ramón R. Osuna
Julio Zapata

ASOCIACION INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION DE CIUDADES Y CONDADOS
Desarrollo y administración municipal

USAID Contrato No. PCE-1008-Q-00-5002-00
USAID Proyecto No. 940-1008
Orden de entrega No. 5

CONTENIDO

1. INTRODUCCION
2. METODOLOGIA
3. CARACTERISTICAS MUNICIPALES GENERALES
4. EVALUACION Y OBSERVACIONES DIAGNOSTICAS
 - 4.1 Visión y objetivos de la comunidad
 - 4.2 Necesidades diarias de operación
5. OBSERVACIONES GENERALES DE DIAGNOSTICO
6. RECOMENDACIONES PARA EL ALCALDE Y EL CONCEJO DE LA CIUDAD

RESUMEN

El Proyecto de Desarrollo Municipal de Sonora, México (DMSM), se inició como respuesta a la demanda de autonomía por parte de los gobiernos locales en México. De acuerdo con este proyecto financiado por USAID, ICMA brindará asesoría técnica y capacitación a seis municipalidades en el estado de Sonora, México: Agua Prieta, Cananea, Naco, Fronteras, Naco y Bacoachi. El propósito del Proyecto DMSM es mejorar la capacidad de las seis municipalidades para promover e incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y los procesos del gobierno municipal, administrar la calidad de su ambiente urbano, promover el crecimiento económico sostenible, al enfocar los problemas administrativos, ambientales y económicos que impiden el desarrollo; y establecer asociaciones municipales más estables a lo largo de la frontera de Estados Unidos - México, por medio de la cooperación intermunicipal mexicana y de asociaciones entre municipalidades y estados estadounidenses y mexicanos. Este informe describe la evaluación de diagnóstico efectuada por el equipo de asesoría técnica de ICMA en la Ciudad de Fronteras.

PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE SONORA, MÉXICO

1. INTRODUCCION

El Proyecto de Desarrollo Municipal de Sonora, México (DMSM), se inició como respuesta a la demanda de autonomía del gobierno local en México. De acuerdo con este proyecto financiado por USAID, ICMA brindará asesoría técnica y capacitación a seis municipalidades en el estado de Sonora, México. Las ciudades (y sus poblaciones estimadas) son Agua Prieta (80,000), Cananea (35,000), Naco (18,000), Fronteras (8,000), Naco (8,000) y Bacoachi (1,800). Este informe describe la evaluación de diagnóstico y las recomendaciones efectuadas por el equipo de asesoría técnica de ICMA, en la Ciudad de Bacoachi.

El propósito del Proyecto DMSM es mejorar la capacidad de las seis municipalidades para promover e incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y procesos del gobierno municipal, administrar la calidad de su ambiente urbano, promover el crecimiento económico sostenible, al enfocar los problemas administrativos, ambientales y económicos que impiden el desarrollo municipal; y crear asociaciones municipales más estables a lo largo de la frontera Estados Unidos - México, mediante la cooperación intermunicipal mexicana y asociaciones entre municipalidades y estados estadounidenses y mexicanas.

Este proyecto tiene el potencial de proporcionar diversos modelos que pueden ser reproducidos por el resto de las municipalidades en el ámbito de este proyecto y en todo México. El equipo de asesoría técnica está aportando el conocimiento de "mejores prácticas" en la administración municipal y en el repartimiento de recursos. El equipo les brindará a las municipalidades del Proyecto DMSM los modelos para los manuales técnicos que pueden adaptarse a la situación local. Estos modelos para la cooperación local y regional entre los gobiernos locales de los Estados Unidos ofrecen soluciones a los problemas y asuntos comunes al compartir los recursos, y las municipalidades mexicanas pueden utilizarlos para abordar problemas regionales. Los modelos son de especial importancia para las municipalidades de México que comparten asuntos regionales con las municipalidades de los Estados Unidos a lo largo de la frontera, en los estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas. El equipo también ofrecerá modelos de participación de los ciudadanos y empleados que pueden utilizarse para incluir a las diferentes personas en el proceso de la toma de decisiones.

La Fase I del DMSM es el componente de la asesoría técnica. Esta fase consiste en llevar a cabo un diagnóstico de cada una de las municipalidades. El diagnóstico comprenderá todos los aspectos referentes al funcionamiento de las municipalidades, incluyendo los problemas

ambientales urbanos como el agua potable, las aguas servidas, la recolección y disposición de desechos sólidos, los desechos tóxicos y la contaminación del aire. Además, se examinarán las prácticas administrativas, el financiamiento y el presupuesto municipal, así como la participación de los ciudadanos y las estrategias para el desarrollo económico. La Fase I busca mejorar la eficacia y la eficiencia municipal, identificando las nuevas fuentes de ingresos para mejorar la entrega de los servicios básicos e incrementar la inversión en la infraestructura. La participación y la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos municipales son un componente fundamental de la Fase I.

La Fase II del proyecto brindará mayor asistencia y capacitación técnicas a los líderes de la comunidad y del gobierno, para incrementar e implementar los resultados y las recomendaciones del proyecto.

2. METODOLOGIA

El equipo de asesoría técnica efectuó una reunión de orientación con el Alcalde, los Concejales y demás personal clave de Fronteras, para comentar los objetivos y el alcance del proyecto. Algunos líderes de la comunidad también estuvieron presentes. Debido al tamaño pequeño de Fronteras y a la presencia de los líderes de Fronteras en la orientación, se les solicitó las perspectivas de los problemas que enfrentan su comunidad y gobierno, así como los objetivos que pretendían alcanzar.

Los documentos básicos municipales, tales como las ordenanzas municipales, los códigos, los reglamentos y los planes de organización, no estuvieron accesibles de inmediato. En una pizarra de la municipalidad se colocó un resumen del presupuesto municipal. Se mencionó que ya existía un plan de desarrollo para la comunidad, pero no fue sino hasta la segunda visita que el equipo de asesoría recibió una copia de este documento.

Se organizó un recorrido para que el equipo de asesoría técnica conociera la ciudad y su infraestructura básica. Durante este recorrido se descubrió que Fronteras es un municipio que abarca siete comunidades más (véase a continuación). El equipo de asesoría técnica regresó a Fronteras para una segunda visita con el fin de comentar los problemas de Fronteras para poder satisfacer las necesidades del municipio.

3. CARACTERISTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO

La Ciudad de Fronteras tiene una población de 1,800 habitantes. Esta ciudad le brinda al municipio de 8,155 habitantes la mayoría de los servicios municipales. El municipio de Fronteras incluye otras siete comunidades:

Comunidad	Población	Distancia de Fronteras (Kilómetros)
Ejido 47	350	6
Esquedo	5,000	20
Ruiz Cartínez	150	10
Cuciarachi	350	1
Turicachi	450	30
La Valdezo	20	28
El Yan	35	8

La economía principal de Fronteras es la agricultura, la cría y el procesamiento de ganado y la pequeña industria maquiladora.

La Ciudad de Fronteras está gobernada por un Alcalde y siete Concejales. Las comunidades más grandes del municipio tienen su propio cabildo (Concejo local). La ciudad tiene 54 empleados que desempeñan cuatro funciones principales: administración general, obras públicas, policía y seguridad y desarrollo comunitario.

4. EVALUACION Y OBSERVACIONES DE DIAGNOSTICO

Como resultado de la orientación del grupo y la reunión de seguimiento del equipo de asesoría técnica con los líderes políticos y de la comunidad de Fronteras, esta sección se expone en dos partes. La Parte 1 describe el consenso del liderazgo en la visión de la comunidad y los objetivos principales. La Parte 2 comenta las necesidades diarias de la ciudad para proporcionar los servicios y programas.

La visión y los objetivos de la comunidad

Es difícil proporcionarle a las comunidades del municipio los servicios municipales efectivos debido a la carencia de recursos, a la distancia física entre Fronteras y las comunidades, así como a la falta de cooperación regional. Se necesitan los recursos financieros, el equipo, los

materiales/las herramientas, la participación de los ciudadanos y las destrezas para facilitar la cooperación regional.

El Alcalde enfatizó la necesidad de la cooperación regional en el municipio, para brindar los servicios municipales básicos y establecer una infraestructura de desarrollo económico local y la capacidad para financiar esos servicios. La cooperación regional es necesaria para compartir los recursos financieros, las instalaciones y la infraestructura.

El Alcalde describió tres áreas de prioridad. El botadero de basura municipal está ubicado en un lecho seco de río en las afueras de la ciudad, el cual se vacía en una cuenca en el centro de la ciudad. Cuando hay fuertes lluvias, el lecho se inunda y deposita la basura en el centro de la ciudad. Pueden pasar dos semanas para que el caudal se evapore de la cuenca antes de que la basura pueda ser eliminada. Se debe construir un relleno sanitario regional para satisfacer las necesidades del municipio. También es necesario construir un sistema de canales que encauzará las cabezas de agua hacia las afueras de la ciudad.

La segunda prioridad es construir un sistema confiable de agua. El gobierno estatal es el propietario y el encargado del funcionamiento del sistema de agua. El sistema tiene 40 años, y es necesario reemplazar los tubos del acueducto (una combinación de tuberías de PVC y asbestos). El noventa por ciento de los residentes de la ciudad está conectado al sistema de agua. Las instalaciones para la distribución del agua se encuentran en mal estado. Dos meses al año, las partes más altas de la ciudad experimentan una baja presión de agua debido a la capacidad baja de retención y bombeo. Es por este problema que ocasionalmente la ciudad ha tenido escasez de agua potable.

La tercera prioridad es construir la capacidad de desarrollo económico de la ciudad y del municipio. Se ha proyectado la construcción de un parque industrial como medio para atraer a las industrias maquiladoras. En la actualidad, funcionan dos maquiladoras pequeñas: una en Fronteras que emplea a 120 personas y una en Esquedo donde laboran 25 personas. El objetivo es aumentar la cooperación y los contactos regionales para atender este objetivo.

El Alcalde expuso la necesidad de que el municipio y sus ciudadanos estén conscientes de esta visión de un parque industrial por medio de la participación de los ciudadanos. Tradicionalmente, la participación de los ciudadanos ha consistido en asistir a las reuniones del Concejo para comentar cómo se invertirá la devolución de los ingresos del estado. Sin embargo, la cultura de "el gobierno brindará" inhibe la participación de los ciudadanos. Si no se cuenta con una cultura de participación ciudadana, será difícil obtener la participación de la comunidad

y lograr una visión para la cual la ciudad puede imponer tasas e impuestos para obtener los recursos necesarios.

Un plan de desarrollo para la comunidad, el cual se elaboró hace dos años, podría ser el catalítico para enfocar la visión de Fronteras y sus tres objetivos mediante la participación de la comunidad. Podría sugerirse una revisión del plan de desarrollo de la comunidad a la nueva administración que asumirá su cargo en septiembre de 1997.

Las necesidades diarias de operación

Fronteras le proporciona a la ciudad y al municipio muchos programas y servicios. La entrega eficaz de esos servicios es limitada, debido a los recursos inadecuados: la devolución de los ingresos del estado y la generación de ingresos locales no son suficientes para satisfacer las necesidades de la comunidad. Las necesidades básicas de Fronteras son las siguientes:

Equipo de recolección de desechos sólidos. Fronteras tiene un camión de recolección de basura, el cual tiene 25 años de uso, para prestarle servicio a 8,155 habitantes del municipio. Fronteras también necesita aproximadamente 500 Dumpsters para el saneamiento ambiental.

Alumbrado público y equipo de mantenimiento. Fronteras tiene que brindarle mantenimiento aproximadamente a 85 kilómetros de carreteras. No cuenta con un equipo de mantenimiento de carreteras propiedad del municipio, además necesita una niveladora y una retroexcavadora. Fronteras también necesita contar con alumbrado público.

Equipo para la producción y distribución de agua. Fronteras necesita un tanque de agua con una capacidad de 250 millones de litros. Además, se necesita una bomba de agua moderna con repuestos, y un plan de mantenimiento. Las cañerías para la distribución del agua (tuberías de PVC y asbestos) deben ser reemplazadas.

Equipo de seguridad pública. Se necesita una ambulancia con equipo y suministros médicos. En el municipio no existe este equipo ni los suministros. Se necesitan una radio base y dos radios móviles para que el departamento de policía pueda tener comunicación con la ambulancia.

Suministros para los servicios sociales. Hay una necesidad insatisfecha de una variedad de servicios sociales continuos. Estos incluyen suministros alimenticios para la familia y los

niños; ropa, suministros médicos; y equipo médico como sillas de ruedas, estetoscopios y equipo para diagnóstico.

5. OBSERVACIONES GENERALES DE DIAGNOSTICO

El equipo de asesoría técnica efectuó las siguientes observaciones generales de diagnóstico. Estas deben ser abordadas para determinar las recomendaciones razonables y prácticas para lograr los objetivos del proyecto.

5.1 La participación de los ciudadanos y la cooperación regional. El Alcalde y los concejales comprenden la necesidad de la participación de los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones municipales. La necesidad de una participación más amplia por parte de los ciudadanos del municipio de Fronteras es de gran importancia. Fronteras enfrenta retos difíciles con respecto a la entrega de servicios y al desarrollo económico para satisfacer las necesidades de los ciudadanos del municipio. El proceso para resolver el problema requerirá del análisis y la cooperación regionales.

5.2 Desarrollo económico. El Alcalde y los Concejales deben revisar el *Plan de Desarrollo Municipal 1995-97*. Este plan de desarrollo municipal enfoca fundamentalmente los retos, los recursos (existentes y necesarios) y los objetivos para lograr su visión y así brindar una base de desarrollo económico firme y servicios municipales básicos confiables. El plan existente puede utilizarse como base para un plan de desarrollo comunitario actualizado.

5.3 Desarrollo de las destrezas de liderazgo. El Alcalde y los Concejales deben identificar a los líderes comunitarios actuales y potenciales. Estas personas deben recibir capacitación en liderazgo político, formación de equipos, participación ciudadana y la facilitación de la cooperación regional.

5.4 Sistemas administrativos y de políticas. El Alcalde y los Concejales deben establecer sistemas básicos políticos y administrativos. El Alcalde debe codificar todos los códigos, las leyes, las ordenanzas, las reglas, los reglamentos, la información financiera y presupuestaria, los documentos de planificación y organización, y la información del personal, para que sirva de base para una administración municipal eficaz y continua.

5.5 Difusión de Mejores prácticas. La reproducción de modelos de "mejores prácticas" municipales tiene un alto potencial en Fronteras. Este es especialmente el caso en los modelos para la participación ciudadana, la cooperación regional y los manuales técnicos.

1 RECOMENDACIONES PARA EL ALCALDE Y EL CONCEJAL DE LA CUIDAD

Se han comentado las observaciones y recomendaciones generales de diagnóstico con el Alcalde de Fronteras. El Alcalde está de acuerdo en considerar las recomendaciones, y tomando en cuenta el corto período que le queda en su cargo, recomendarlas al Alcalde y a la administración entrantes (quienes asumirán sus cargos en septiembre de 1997).

6.1 La participación de los ciudadanos. El Alcalde y los Concejales deben organizar las políticas y los procedimientos para notificar y abrir al público las reuniones regulares del Concejo de la Cuidad. El Alcalde siempre debe estar en comunicación con los cabildos de las comunidades en el municipio, tanto la comunidad agrícola como la comunidad industrial.

6.2 Cooperación regional. El Alcalde y los Concejales deben iniciar un proceso para identificar y crear una red de líderes regionales, así como establecer una infraestructura para la cooperación regional en la entrega de servicios municipales y las metas y los objetivos del desarrollo económico de Fronteras. Debe utilizarse como base el plan de desarrollo municipal existente.

6.3 El desarrollo económico. Se debe revisar el plan de desarrollo municipal de 1995-97 con un enfoque en los objetivos del desarrollo económico. El plan consta de diversos objetivos para el desarrollo económico en agricultura, reforestación, industria (maquiladoras), turismo y comercio.

6.4 Desarrollo de las destrezas de liderazgo. El Alcalde y los Concejales deben identificar a los líderes comunitarios actuales y potenciales. Estas personas deben recibir capacitación en liderazgo político, formación de equipos, participación de los ciudadanos y facilitación de la cooperación regional.

6.5 Sistemas administrativos y de políticas. El Alcalde y los Concejales deben establecer sistemas básicos políticos y administrativos. El Alcalde debe codificar todos los códigos, las leyes, las ordenanzas, las reglas, los reglamentos, la información financiera y presupuestaria, los documentos de planificación y organización y la información del personal, para que sirva de base para una administración municipal eficaz y continua.

6.6 Difusión de Mejores prácticas. La reproducción de modelos de "mejores prácticas" municipales tiene un alto potencial en Fronteras. Este es especialmente el caso en los modelos para la participación ciudadana, la cooperación regional y los manuales técnicos.