

**ALCALDIA MUNICIPAL SAN JUAN DE CINCO PINOS  
DEPARTAMENTO DE CHINANDEGA**

**“PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CINCO PINOS”**

**ELABORADO POR: UNIDAD TECNICA MUNICIPAL**

**NOVIEMBRE 2005**

## **I. Introducción**

La Alcaldía Municipal de San Juan de Cinco Pinos en coordinación con El Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal Delegación II, este último, apoyado por el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Municipal en Nicaragua enmarcados en la modernización de las municipalidades fijan sus metas y esfuerzos mejorar y fomentar las capacidades de las Alcaldías en el manejo de procesos de desarrollo local, con énfasis en el Fortalecimiento Institucional para alcanzar la sostenibilidad financiera; capacidades técnicas para la planificación estratégica y operativa, marco jurídico, desarrollo organizacional, gerencia de administración y promoción de participación ciudadana.

En el entorno de este lineamiento se realiza el proceso de Desarrollo Organizacional en el municipio, en donde el **INIFOM**, se plantea como prioridad dar seguimiento a las municipalidades en la elaboración de los Planes de Fortalecimiento Institucional Municipal iniciando con un diagnóstico de la situación organizacional de la municipalidad en su conjunto detallando la situación de cada una de las áreas, cargos y funciones, haciendo un mayor énfasis en cuatro grandes puntos, comunicación, organización, coordinación y Gestión.

La recopilación de los datos e información se centro en las formas de organización/Gestión, Comunicación/Coordinación, modalidades de funcionamiento, estilos de trabajo, grados de eficacia en la dirección, debilidad de los recursos humanos, estructura organizacional y condiciones de trabajo, Marco Jurídico.

Como resultado de este diagnostico se presenta una propuesta para el mejoramiento organizacional de la institución a las autoridades municipales y personal señalando los puntos más importantes para ser tomados en cuenta y desarrollar un plan de capacitación y un plan de fortalecimiento institucional, que apunten de manera progresiva al mejoramiento y desarrollo de capacidades que evolucionen a la modernización de la administración, que tenga sus efectos en la sostenibilidad técnica, financiera y económica traducida en un desempeño eficaz y eficiente de parte de los funcionarios de la municipalidad.

El presente Diagnostico de la Alcaldía de San Juan de Cinco Pinos refleja y describe los puntos que sobresalen en el funcionamiento interno, elementos o metodologías utilizadas para su funcionamiento, formas de tomar las decisiones políticas, orientaciones administrativas y operativas, proceso vinculado al marco jurídico municipal, entre otros aspectos de relevancia los cuales se presenta en los capítulos siguientes, así como sus recomendaciones y propuestas de **Plan de Fortalecimiento Institucional**.

## II. Objetivos

### General

- ☞ Instituir junto con la alcaldía municipal las necesidades de fortalecimiento técnico – organizativo que contribuyan a la descentralización y el desarrollo local.

### Específicos

- ☞ Identificar de manera participativa la problemática por sector operacional y estructura organizacional (cadena de toma de decisiones) de la alcaldía de San Juan de Cinco Pinos.
- ☞ Analizar de forma compartida las capacidades técnicas, organizativas y administrativas de cada área operativamente estructurada.
- ☞ Diseñar conjuntamente un plan de fortalecimiento institucional y de gestión; adjunto su plan de capacitación e implementación.

## III. Diseño metodológico

### 3.1. Breve Caracterización del Municipio.

El municipio de **San Juan de Cinco Pinos** según la Ley de División Política Administrativa publicada en Octubre de 1989 y Abril de 1990, pertenece al departamento de **Chinandega**, región occidental de Nicaragua, situado al pie de la cordillera La Botija. Es uno de los municipios más pequeños del departamento de Chinandega. Ocupa parte de la región extrema norte de la jurisdicción departamental.

**TABLA 1**  
**FICHA RESUMEN: INFORMACIÓN BASICA DEL MUNICIPIO**

Municipio	SAN JUAN DE SAN JUAN DE CINCO PINOS.
Departamento	Chinandega.
Fecha de fundación	1,840
Extensión Territorial	76.93 Km2.
Distancia de Managua	2240 Km. y distancia a la Cabecera Chinandega 100 Km.
Posición geográfica	Coordenadas 13° 13' de latitud norte y 86° 52' de longitud oeste.
Limites	Norte: Municipio de San Pedro del Norte. Sur: Municipio de Somotillo. Este: Municipio de San Francisco de Norte. Oeste: Municipio de Santo Tomás del Norte

**TABLA 1**

**FICHA RESUMEN: INFORMACIÓN BÁSICA DEL MUNICIPIO  
(Continuación)**

Clima	Seco, pertenece a esta región el clima tropical de Sabana que se caracteriza por una marcada estación seca, de 4 a 6 meses de duración, confinada principalmente de los meses de Noviembre a abril.
Precipitación anual	800-1000 mm y una temperatura media de 28° C.
Altura sobre el nivel del mar	400 msnm
Población	Total 7672 Habitantes. Población Urbana 1636 Hab.. Población Rural 6036 Hab.
Densidad Poblacional	127 Hab/Km <sup>2</sup> (Cifras estimadas al 2000 en base al Censo 95, INEC)
% de desempleo	26.1 % en la PEA
Fiestas Locales	9 al 11 de Febrero fiesta patronal en honor de San Caralampio. Semana Santa, representación de cuadros de la Judea los días jueves y Viernes Santos. 24 de Junio, fiesta de San Juan, en alusión al nombre del Municipio.

**3.1.1. Infraestructura Socioeconómica**

**a) Educación**

El Municipio cuenta con un total de 34 centros de enseñanza entre preescolar, primaria y secundaria, 2323 alumnos, 100 profesores y una relación de 22 alumnos en promedio por maestro. El 16.5 % de la población adulta es analfabeta, siendo el área rural donde se concentran la mayor parte de analfabetas del municipio.

**b) Salud**

Se cuenta con un Centro de Salud y dos puestos de salud para una atención promedio de 1,000 consultas mensuales, o sea unas 33 consultas diarias. El personal médico lo conforman 3 médicos, 1 odontólogos, 5 enfermeras, 2 auxiliares de enfermería, 1 técnico higienista, 1 laboratorista, y 4 personas que realizan funciones administrativas y de apoyo.

**c) Agua Potable y Saneamiento**

La mayor parte de las viviendas se abastecen de agua de pozos (62%), ojos de agua y ríos. Únicamente en el casco urbano existe un acueducto que abastece de agua potable a 111 viviendas lo que implica una cobertura del 33% en el casco urbano. La letrina el medio más usado para la disposición de excretas (el 52% de las viviendas). El resto practica el fecalismo al aire libre.

#### **d) Servicio de Telecomunicaciones**

El municipio cuenta con el servicio de teléfonos y correos cuya administración está a cargo de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones. Para brindar el servicio a la población existe una oficina de teléfonos, telégrafos y correos.

#### **h) Energía Eléctrica**

La empresa Nicaragüense de Electricidad brinda servicios a través de 315 conexiones domiciliarias (22% de las viviendas), distribuidas en distintas comunidades del municipio. En lo que se refiere al servicio de alumbrado público, se cuenta con 48 luminarias en el casco urbano de la cabecera municipal

#### **i) Servicios Municipales**

La Alcaldía Municipal presta a la Población los siguientes Servicios Municipales: Limpieza de Calles, Cementerios, Parque Municipal, Reparación y Mantenimiento de Calles, Registro Civil, Registro de Fierros, Servicio Municipal de Viveros y Ornato de la Ciudad

#### **j) Cementerios:**

Existe únicamente un cementerio municipal ubicado cerca del casco urbano, además existen cementerios comarcales. Solamente el cementerio del casco urbano está bajo la administración municipal, los cementerios comarcales son atendidos directamente por la comunidad. No existen normas ni regulaciones municipales para los cementerios.

#### **k) Parques**

En la cabecera municipal se encuentra el parque Darwin Vallecillo en regulares condiciones físicas. También se cuenta con canchas deportivas que sirven como parte del entretenimiento de niños y jóvenes del municipio.

#### **l) Recolección de Residuos Sólidos**

La municipalidad presta el servicio a través de 2 camiones recolectores de basura y por medio de jornadas de limpieza en coordinación con la población y el ministerio de salud.

#### **m) Economía Municipal**

La población económicamente activa del municipio se estima en 1,700 personas aproximadamente, de las cuales se reportan como desocupadas un 26%.

En la economía de este y de los otros municipios de la zona norte, el sector primario constituye la principal fuente de empleo. La agricultura, ganadería, y las artesanías ocupan el 86% de la población económicamente activa que está trabajando en el municipio.

### 3.2. Metodología Utilizada

Es una metodología Participativa en la cual se consideran los cuatro sectores sociales presentes en el municipio. Es de consenso a lo interno de la municipalidad donde se procura abarcar el 100% de las áreas de trabajo existentes. Específicamente consistió de 4 etapas:

1. **Entrevistas Personalizadas:** Dirigidas por área funcional (100%), sometidas a validación para determinar los aspectos necesarios a ser incluidos en el análisis **FODA**. Formato de entrevista adjunto.
2. **Agentes de Desarrollo y Actores Locales:** Se consultó a los actores y agentes de desarrollo local con el objetivo de obtener un horizonte amplio e imparcial que permitió determinar elementos claves a considerar-se en el análisis **FODA**.
3. **Análisis FODA:** Se realizó a nivel de cada una de las áreas existentes en la municipalidad según organigrama funcional retomando los aspectos generales como: Inversiones, planificación, servicios municipales, medio ambiente, finanzas de la institución, administración tributaria y dirección superior.
4. **Selección, Priorización y Análisis de los Problemas:**

**Ordenamiento de los Problemas:** Por sumatoria de opiniones similares por área se ordeno en de manera descendente para otorgar la jerarquía de cada problema (problemática global institucional, Anexo 2).

**Priorización:** Posteriormente se asigno un orden del 1 al 3 de acuerdo a los criterios; Alcance, Sinergia y Relevancia (Anexo 3)

**Evaluación de los problemas:** De forma conjunta se realizo un agrupamiento ordenado en función del valor obtenido en la suma, mismo que fueron identificados según su significancia, así determinar la prioridad en que deben ser atendidos o resueltos. Esto permitió identificar los posibles Objetivos Estratégicos del **PFIM**.

## IV. Marco Conceptual

El **PFIM** o Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento de planificación establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para la conducción del desarrollo comunal por las Municipalidades. La elaboración y aprobación del **PFIM** es una competencia exclusiva de los Municipios

El **PFIM** es un plan indicativo y aunque no existe una normativa respecto a los contenidos del mismo, éste presenta generalmente características de *un plan de acción* (conjunto de proyectos interrelacionados en función de un objetivo general común), buscando establecer una relación lógica entre la *imagen objetivo comunal* (señala una idea preliminar relativamente concreta de una situación futura deseable

como objetivo general o fin de un conjunto de operaciones coherentes) y un número variable de proyectos estratégicos en las diferentes áreas y sectores de acción o competencia municipal. En un sistema coherente de planificación que busca básicamente que todas las planificaciones sectoriales a nivel comunal (educación, salud, desarrollo económico local, etc.) se supediten al **PFIM**.

Dentro de este contexto, las alcaldías municipalidades son el ente estatal, por excelencia, que mayor contacto tiene con la población y una de las instancias claves en la relación entre el estado y la sociedad. Por tanto, implica modernizar-se y fortalecer su gestión. **AUTONOMIA**

En la actualidad las municipalidades desarrollan nuevas y complejas tareas relacionadas con el desarrollo socio-económico local, lo que significa un **INVOLUCRAMIENTO, COORDINACIÓN**, interacción permanente entre ellos (alcaldías), para efectos de potenciar la **GESTIÓN** de **SUS** funciones en los territorios de **SU JURISDICCIÓN. "DESCENTRALIZACION"**

El plan de fortalecimiento institucional (**PFI**) introduce una estrategia de cambio para instituciones y empresas interesadas en desarrollar su capacidad con la perspectiva de ayudar-se a cambiar y aprender a partir de situación de su entorno.

## **V. Diagnóstico Institucional**

### **5.1. Relación con instituciones estatales, ONG´s cooperación externa, sociedad civil y municipios nacionales y extranjeros.**

#### **5.1.1. Entidades del Gobierno Central en el municipio.**

En el municipio las instituciones gubernamentales que actualmente mantienen coordinación laboral con la municipalidad son: Ministerio de Salud (**MINSA**), **Policía**, Fondo de Inversión Social de Emergencia (**FISE**), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (**INIFOM**), Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (**MECD**), Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, **FUNICA, MAGFOR, PMA**.

#### **5.1.2. Poder ejecutivo, Judicial y Electoral**

En el municipio, solamente tienen la incidencia los poderes Judicial a través del Juzgado Local Único, Poder Electoral Oficina electoral municipal y la Alcaldía Municipal que representa el poder ejecutivo.

#### **5.1.3. Sociedad Civil**

Existen diferentes organismos no gubernamentales, los que en coordinación con la Alcaldía Municipal, han impulsado valiosos proyectos en beneficio de la comunidad como: **CODER, APRODESE, GARMENDIA GIRÓN, ACDES**

#### **5.1.4. Organismos presentes actualmente**

##### **a) Organizaciones gremiales**

Actualmente tiene su presencia: La **UNAG**, quien aglutina a la mayor parte de los campesinos que de una u otra manera reciben atención, ya sea con alimento, asistencia técnica, y fertilizantes para la producción.

**ANDEN, FETSALUD y ATC**, los que representan a los trabajadores de cada uno de los miembros.

Otros Proyectos y organismos presentes y que mantienen relación con la municipalidad son **IDR/PROCHILEON, MARENA/SPDRM/FAM, FAT/FUNICA, PASOLAC, IICA.**

##### **b) Partidos políticos**

Los partidos que predominan son:

1. El Partido Liberal Constitucionalista (**PLC**)
2. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (**FSLN**)
3. Alianza por la Republica (**APRE**).

En este mismo orden, el Concejo Municipal esta integrado por 5 funcionarios, incluyendo al Alcalde Municipal, distribuidos de la siguiente manera:

3 del PLC  
1 del FSLN  
1 de la APRE

##### **c) Otras formas asociativas locales.**

Como otras asociaciones tenemos a las Cooperativas, las cuales están organizadas con un número determinados de miembros, tienen una directiva que las dirige y los coordina, para realizar las funciones de trabajo internas correspondientes.

Los diferentes escenarios en los cuales se desarrollado la coordinación con los organismos reflejados en el párrafo anterior han sido: Infraestructura vertical y horizontal, Manejo de Recursos Naturales, Educación, salud, reforestación, Sistemas de cultivos en laderas, fortalecimiento municipal.



## **6.1. El Comité de Desarrollo Municipal y su participación en la Planificación Municipal.**

### **Estructuras Organizativas.**

A nivel de Sectores y comunidades la población es representada por Comités de Barrio y Juntas Comarcales, las cuales fueron electas en asambleas de pobladores. La estructura organizativa es la siguiente: Presidente, Vice-Presidente, Secretario, Tesorero, Fiscal, Vocal.

Para efectos de elaboración del plan de inversiones municipales 2005 - 2008 se ratifico el Comité de desarrollo municipal CDM, con la representación de todos los sectores que tiene presencia en el municipio y están interesados por el desarrollo del mismo.

Según los miembros que conforman el CDM, el papel principal de ellos dentro de esa estructura organizativa es velar por el cumplimiento de los Planes de Inversión y elaborar propuestas de desarrollo municipal que lleven el sentir de la población.

Para su funcionamiento este comité no cuenta con su reglamento donde definen su rol y las funciones que deben de desempeñar en pro del desarrollo municipal estos se rige por las funciones asignadas por el Concejo Municipal según lo establecido en el acta de ratificación del CDM.

Según los miembros que conforman el CDM, el papel principal de ellos dentro de esa estructura organizativa es velar por el cumplimiento de los Planes de Inversión y elaborar propuestas de desarrollo municipal que lleven el sentir de la población.

## **6.2. Implementación del Sistema de Planificación.**

Según respuestas de todos los entrevistados, se pudo identificar que a pesar de que han recibido apoyo en el campo de la planificación municipal, aún se percibe una débil Planificación Estratégica, realización de Planes Operativos por área al igual que Planes de Trabajo estructurados (objetivos, metas, presupuesto). Esta situación se manifiesta a nivel de equipo por área y como institución municipal. A excepción de los **PIM**, que son requisitos para tener acceso a los fondos de las transferencias del gobierno central.

Existe un manual de funciones por área el cual fue realizado con el apoyo del proyecto Municipios Verdes, pero no se tiene a disposición ni el documento físico ni electrónico. Esta situación no permite que los funcionarios estén claro de sus respectivos términos de referencia que conjugado con las múltiples funciones que juegan algunos técnicos aún a sabiendas que las actividades que se le asignan no son de su dominio y/o competencia, genera débiles resultados.

### **6.3. Manejo del Marco Jurídico.**

A nivel general existe poco conocimiento de parte de los funcionarios sobre las Leyes Fiscales vinculantes con la Municipalidad y un débil conocimiento sobre la existencia, el uso y la utilidad de los documentos referidos al Marco Jurídico (Ley de Transferencias Fiscales, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Municipios, Ley General del Medio Ambiente etc..)

Al relacionar estas dos atenuantes con el proceso de descentralización que se está desarrollando en el país, representa una amenaza para la municipalidad ya que de persistir esta situación, obstaculiza que la Alcaldía asuma ciertos roles en la administración de ciertas Leyes, normas y funciones que le puedan ser delegadas, por lo tanto carecerá de autonomía municipal.

### **6.4. Sistema Organizacional.**

Existe una organización definida para realizar las actividades. Todo inicia desde las comunidades hacia las diferentes áreas técnicas, las cuales elevan propuestas al Concejo Municipal, el cual decide y posteriormente la vía de comunicación se invierte hacia las comunidades, utilizando en algunos casos las sesiones del **CDM**. El trabajo en equipo es bastante notorio, aunque todavía es débil.

El personal técnico existente es bastante heterogéneo respecto a la experiencia laboral: Algunos cuentan con 6 a 10 años de ejercer trabajo relacionado con el municipalismo, otros menor tiempo, pero dentro de esta Alcaldía, la mayoría tiene de laborar el período de este nuevo gobierno municipal (9 meses). Hasta cierto punto es una desventaja que no permite adoptar medidas rápidas para solucionar situaciones adversas.

### **6.5. Funcionamiento por cargos de la estructura administrativa.**

Existe indefinición en los cargos vs. Las actividades que realizan algunos funcionarios, lo que se manifiesta en el agotamiento y poca productividad. En este mismo orden, no hay claridad en la estructura funcional del Organigrama de la Municipalidad lo cual distorsiona algunas actividades, generando desacuerdos entre técnicos debido al mal uso de los canales de dependencia inmediata.

No existen funcionarios indispensables lo que facilita un poco encontrar soluciones coordinadas con los agentes de desarrollo presentes en el municipio.

Importante es la presencia en el municipio de organismos que ayudan al desarrollo local, lo cual representa una herramienta técnica para la municipalidad en el entendido de asistencia, fortalecimiento y gestión.

## **6.6. Administración de los recursos humanos.**

Existe una sobre carga de trabajo en algunos funcionarios que genera inconformidad y agotamiento al comparar la carga de trabajo vs. Salario recibido.

Competencias y atribuciones de algunos funcionarios que no van de acuerdo a su posición dentro de la estructura jerárquica de la municipalidad. Superan las competencias que por Ley le corresponden a otros.

Centralizadas algunos datos e información que no permite que funcionarios que por su cargo les compete conocer asuman posturas positivas para dar respuestas a las necesidades que se presentan en su debido momento.

Existe una visión muy positiva de parte de la Dirección Superior en mejorar las aptitudes y condiciones de trabajo de los funcionarios de la municipalidad.

## **6.7. Análisis de las condiciones de trabajo.**

Categorícamente, todos los técnicos entrevistados (de todas las áreas funcionales), coinciden en expresar que carecen de material y equipos de oficina, que los existentes están en mal estado o son muy viejos. Carecen de medios de movilización y los viáticos no son suficientes para realizar las debidas gestiones tanto dentro como fuera del municipio.

Las instalaciones o el Edificio donde laboran son consideradas adecuadas que cumple con las condiciones aptas para desarrollar el trabajo el trabajo. La excepción es el deficiente servicio de electricidad que les afecta en el cumplimiento en tiempo y forma de algunos resultados.

## **6.8. Conclusiones.**

Débil Planificación Estratégica; no se utiliza El Marco Lógico (**EML**), debilidad en los Planes Operativos, Elaboración de Presupuestos por cada una de áreas. Esto no permite al equipo visualizar las metas que desean lograr, siguiendo los pasos adecuados.

Buena Organización pero Pocos resultados producto de la Gestión, derivada de factores limitantes como: pocos y/o inadecuados equipos y materiales de oficina, escasez de medios de movilización, salarios bajos, débil apoyo gubernamental.

Debilidad en la comunicación / coordinación. Todo se hace de manera verbal.

La Dirección Superior tiene la visión de mejorar las capacidades técnicas y éticas del personal y posteriormente fortalecer la gestión.

**Plan de Fortalecimiento Institucional Municipal / San Juan de Cinco Pinos**

Poco dominio referido al Marco Jurídico. Esto afecta al momento que se descentralicen algunas funciones desde el Gobierno Central hacia el Gobierno Municipal.

Existen área que están marginadas en comparación con otras: por ejemplo Servicios Municipales y Obras y Proyectos.