

# El Apoyo Municipal a las Microempresas



**Marco Jurídico y  
Valoración de Actores Claves**

José Luis Rocha



Rocha, José Luis. El apoyo municipal de las microempresas. Marco jurídico y Valoración de Actores clave. IID-Nitlapán. UCA. Instituto de Investigación y Desarrollo , Universidad Centroamericana. Managua, Nicaragua. 2003

Disponible en la web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nicaragua/iid/apoyo.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

# **El apoyo Municipal a las Microempresas**

**Marco Jurídico y  
Valoración de Actores Claves**

**José Luis Rocha**

Autor: José Luis Rocha

Equipo para el trabajo de campo: Mariana Barrios  
Frida Sandoval  
Alicia Zamora

Diseño  
y diagramación : Lluiman Morazán

Impresión : IMPRIMATUR Artes Gráficas  
© Instituto de Investigación y Desarrollo NITLAPÁN

# Indice

|   |            |
|---|------------|
| <b>Resumen ejecutivo</b>  | <b>5</b>   |
| <b>1 Introducción</b>   | <b>7</b>   |
| <b>2 Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales</b>          | <b>9</b>   |
| Desarrollo local  | 9          |
| Descentralización   | 15         |
| La hora de la Microempresa  | 16         |
| <b>3 Hallazgos</b>  | <b>19</b>  |
| Descentralización en Nicaragua  | 19         |
| Marco Jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas       | 23         |
| Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas | 29         |
| <b>4 Bibliografía</b>   | <b>463</b> |
| <b>5 Anexos</b>   | <b>45</b>  |
| Siglas utilizadas   | 45         |
| Experiencias recomendadas de promoción municipal de la microempresa       | 46         |
| Bibliografía sobre microempresa y municipalismo                           | 47         |



# Resumen ejecutivo

La descentralización y el potencial de la microempresa aparecen como dos pivotes esenciales del desarrollo local y nacional. Pero un sorprendente desfase programático los ha mantenido como asíntotas del desarrollo. Un síntoma significativo lo encontramos en el hecho de que los expertos en municipalismo ignoran casi todo sobre microempresa y los expertos en microempresa no incursionan en el terreno del municipalismo. Aun cuando en la redistribución geográfica de recursos financieros, técnicos y competencias que demanda el desarrollo local y que toda descentralización genuina implica las microempresas están llamadas a jugar un rol protagónico -especialmente en el caso de Nicaragua, donde su peso en la generación de empleo es tan importante-, hasta la fecha existe sólo un estudio en el país que describe el nexo entre alcaldías y microempresas, y está centrado en la relación tributaria. Hay muy poco interés por explorar esos vínculos y las sinergias existentes.

La ley de municipios no contiene un artículo que explícitamente asigne a las alcaldías la promoción de las microempresas, pero puesto que éstas constituyen parte esencial del desarrollo, en los artículos que asignan a las municipalidades un papel en el desarrollo local se encuentra un apoyo legal al rol de los gobiernos locales en la promoción de la microempresa. El problema es que la promoción del desarrollo no es una competencia habitual de las alcaldías y las más de las veces sólo ha entrado en las agendas municipales al tintineante son de las monedas que ofrecen los multilaterales y las ONGs. Hay ámbitos -normados legalmente- en los que los contactos -no siempre felices- son más frecuentes: en tributación (fuente de conflictos), en el otorgamiento de permisos para realizar ciertas actividades y en la facultad de las municipalidades de crear y contratar microempresas para prestar servicios municipales.

No obstante, existen experiencias positivas que actualmente están explotando espontáneamente, por tradición, por iniciativa personal de un líder local erigido en Alcalde o a instancias de financiadores externos, el potencial municipal de promoción de la microempresa. Pero para desarrollarlas a plenitud y multiplicarlas deben enfrentar muchos obstáculos: la politización que impide vínculos con otras instancias, rompe la continuidad del staff municipal y ratifica el clientelismo, la falta de profesionalismo de los funcionarios públicos, una descentralización aplicada más como descongestión del gobierno central y con escasas transferencias financieras a los gobiernos locales, el caudillismo y centralización a todos los niveles -incluso a nivel local, donde el Alcalde no cede poder a los Comités Comarcales e incluso a los Concejales-, la mínima capacidad técnica de los funcionarios municipales, el oportunismo consagrado por la tradición, la extrema dependencia de la cooperación internacional, las visiones de corto plazo, entre otros. Todos ellos son las malas hierbas y las piedras con que se encuentra erizado el sinuoso camino del desarrollo local. Hacen falta muchas concertaciones, voluntad política y evolución institucional para sortearlas y lograr que los gobiernos locales se conviertan en promotores innovadores, permanentes y formales de la microempresa.



El desarrollo local como tarea de los gobiernos locales y la expansión del sector informal de microempresas, interesantes por su capacidad de generación de empleo y aporte al PIB, aparecen como dos paradigmas que muchas veces no se tocan, dos asíntotas del desarrollo cuyo distanciamiento no ha permitido extraer de ambas todos los beneficios que ofrecen en potencia.

Se trata, sin embargo, de dos estrategias que se pueden conjugar, *mutatis mutandis*<sup>1</sup>, como ha ocurrido en Europa, donde según Vázquez (1993) “los sistemas locales de empresas y la política de desarrollo local están jugando un papel importante en el proceso de cambio de las estructuras tecnológica e institucional del sistema de producción y de acumulación de capital. Ambos fenómenos pueden ser analizados como dos dimensiones del proceso actual de reestructuración productiva. El uno ha sido interpretado como una forma de acumulación flexible de capital, mientras el otro podría entenderse como uno de los instrumentos de regulación flexible de la economía.”

En Europa existe una amplia bibliografía sobre las iniciativas locales cuyo objetivo es la creación y desarrollo de empresas competitivas e innovadoras capaces de crear empleo, aunque de momento se desconozca con precisión el alcance y la significación de los cambios en las formas de regulación y cuál puede ser su efecto a largo plazo en la definición de los nuevos sistemas de gestión pública que contemplan mayores competencias para los gobiernos regionales y locales.

En Nicaragua existe una amplia bibliografía sobre las microempresas y otra no menos abundante sobre el papel de los gobiernos municipales. Pero pocas veces tocan el vértice en el que se unen ambas estrategias de desarrollo. Algunas iniciativas, como las que se dieron en el marco del programa PROTIERRA del Banco Mundial, promovieron el apoyo a las microempresas desde las Unidades Técnicas Municipales, que desafortunadamente, en los más de los casos, funcionaron como un apéndice escasamente vinculado de las tareas municipales, con una poco feliz independencia y sin posibilidades de perpetuarse una vez que los recursos destinados al programa dejaron de fluir. Por añadidura, no se ha sistematizado esta experiencia y no se ha reflexionado sobre ella específicamente como un proyecto pionero del apoyo municipal a las microempresas.

Chiriboga (1994), Director del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA, comenta que en varios países de la región, como México, Brasil, Colombia y más recientemente Chile, Nicaragua y Bolivia, comienza a operar una nueva generación de programas y actividades de desarrollo rural que son encomendadas a los gobiernos locales y que parecen tener muchas potencialidades que desplegar. Pero es consciente de que “esas potencialidades pueden frustrarse si no se pone atención (...) a la necesaria complementariedad entre las acciones de ámbito nacional, regional y local, a las limitaciones que tienen los municipios desde el punto de vista de los recursos financieros, humanos y técnicos, a la limitada experiencia rural que tienen los municipios, así como a las formas del ejercicio del poder político a nivel local.”

---

<sup>1</sup> Obviamente las condiciones de los gobiernos locales y las microempresas europeas son muy distintas. Pero no se puede negar que la formación de distritos industriales en el sur de Italia, a partir de unidades económicas familiares rurales, se basa en unas condiciones muy semejantes a las nuestras y de las que buen provecho han sabido extraer los propietarios de las maquilas.



Este documento contiene una reseña del marco jurídico e institucional municipal, en los aspectos que atañen a su relación con las microempresas, y un primer esbozo de las experiencias positivas y los obstáculos de los que dan cuenta la bibliografía que documenta esa relación y los informantes clave cuyas experiencias y juicios procuramos recoger en un rápido sondeo. Se espera que la información aquí reunida proporcione una idea de la actual relación de las alcaldías y las microempresas que operan en su jurisdicción. Se pretende que los consejos municipales tomen conciencia de su papel como promotores del desarrollo local y que fomenten la microempresa con una visión de ayuda mutua, enfocada al progreso y al crecimiento, sabiendo que su rol en esta promoción puede ser muy diverso: desde la creación directa de microempresas hasta el diseño de políticas fiscales, el aporte de la infraestructura básica y la articulación de coordinaciones institucionales que favorezcan su desarrollo.

# Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales **2**

## Desarrollo local

Como todos los conceptos puestos de moda y echados a rodar como moneda corriente, el del desarrollo local está sujeto a devaluaciones y tergiversaciones. Y al final le ocurre lo que al sermón de fraile a fraile: ni convierte ni divierte ni subvierte. No obstante, muchos se atreven a pontificar sobre el tema, aunque que -y esto sí que viene a ser peor- pocos saben de dónde viene y con qué se come.

La propuesta, paradigma, idea de desarrollo local vino de Europa, donde se la concibe inicialmente como una forma de distribución geográficamente más equitativa de los recursos: los profesionales, los fondos, la tecnología, la cultura y la industria. El término “local” hace alusión, en principio, a un énfasis en que determinadas regiones, poco favorecidas por los procesos de industrialización, logren atraer los recursos necesarios para acelerar su desarrollo. Por supuesto que se trata aquí de un proceso que debe ser inducido por alguna instancia y conducido por todas: el gobierno para balancear la distribución geográfica de los recursos, la empresa privada por intereses particulares, los actores locales por el beneficio directo que para ellos comporta.

Los galopantes niveles de desempleo pusieron en evidencia que el libre juego de las fuerzas del mercado no resolverían los problemas productivos sino con altos costos sociales. También mostraron el fracaso del nivel central para gestionar dos variables estratégicas en los procesos de cambio estructural: la tecnología y los recursos humanos. Hoy son muchos los expertos que admiten que no basta con las políticas macroeconómicas para lograr el crecimiento nacional y menos aún para evitar los desequilibrios regionales. Hacían falta políticas específicas para fomentar el desarrollo de las regiones, difundir tecnología y lograr una eficiente inserción de los recursos humanos.

Desde la perspectiva de la teoría de los ciclos, cada cierto tiempo las economías se enfrentan al desafío de la reestructuración productiva. La crisis de principios de los años setenta del siglo XIX se superó a través de la expansión de los mercados coloniales y la de los años treinta se hizo mediante la aplicación de políticas keynesianas para estimular la demanda. En ambos casos, las administraciones centrales del Estado jugaron un papel dominante y, como consecuencia, se fortalecieron y tomaron, en sus manos, más poderes. Actualmente, con la globalización, el libre flujo de capitales, la presión por la competitividad, el ajuste se concreta en una reestructuración internacional y espacial del sistema productivo, que exige medidas flexibles, adaptadas a los problemas que presenta el territorio.

El impacto local del cambio del modelo de acumulación produjo desempleo, pérdida de dinamismo de los sistemas económicos locales, y, por tanto, la necesidad de cambiar las estructuras productivas de las ciudades pequeñas. El desafío para los gobiernos locales era y es más agudo a medida que la economía se internacionaliza progresivamente y se enfrenta con la necesidad de una respuesta local a los problemas del ajuste. Desde hace décadas en Nicaragua se aprecia el impacto geográfico que nutre a la capital en detrimento de otras ciudades: migraciones que implican una fuga de profesionales hacia la capital, concentración en la capital de las empresas industriales y comercializadoras (antes los productos de exportación tenían otras vías de salida: Puerto Morazán, etc., rutas diversas y que dejaban ganancias en la localidad),

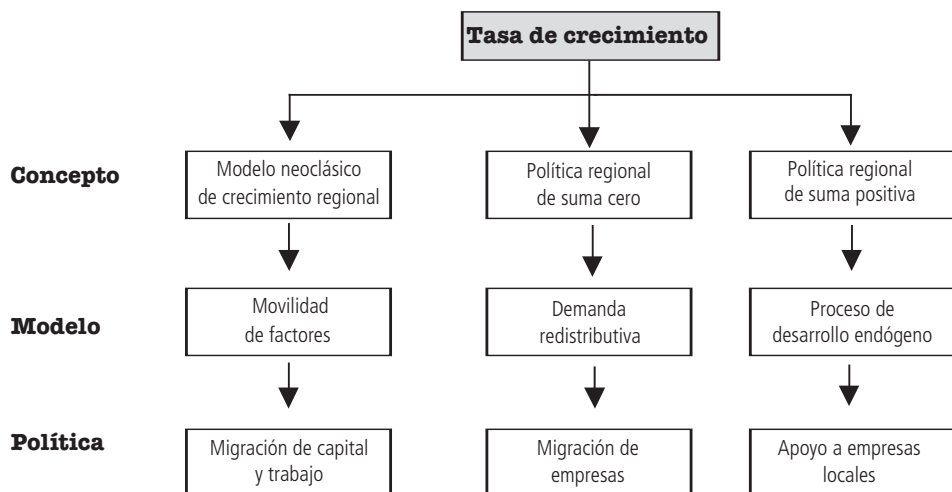
industrias que quiebran o son absorbidas por transnacionales, productores locales que no pueden competir con la avalancha de productos importados en el marco de la liberalización comercial (los artesanos de la madera no pueden ofrecer muebles tan baratos y de finos acabados como los muebles de plástico y hierro), etc. El resultado es que la industria, la tecnología y los ingresos locales van en decadencia.

En Europa hubo un contexto favorable para que se produjeran los giros necesarios para modificar esta situación. Los cambios en el entorno institucional y político del proceso de acumulación de capital propiciaron la aparición de nuevos métodos y mecanismos de intervención, dirigidos a favorecer el desarrollo local mediante el apoyo al nacimiento y expansión de las empresas. Se procuró orientar las iniciativas locales hacia la oferta de servicios, basándose en organizaciones intermedias de baja sofisticación administrativa.<sup>2</sup>

De ahí que la política de desarrollo local, aunque carezca de una sistematización precisa, puede ser entendida como una forma flexible de regulación del ajuste, cuyo éxito se debe a su capacidad para obtener una coordinación territorial de las actividades y una cooperación de los agentes públicos y privados. De modo que en los procesos de industrialización local los empresarios están desempeñando el papel de animadores/mediadores del ajuste productivo, un rol que comparten con los gestores públicos locales. Las actividades se están llevando a cabo con la participación de agentes de fuera de la zona, ya sea mediante la importación de *know-how* empresarial, ya sea gracias al apoyo de las administraciones centrales y/o comunitarias.

La política de desarrollo local aún está en fase de experimentación en Europa. Se trata de una estrategia impulsada por el cambio en el marco institucional en el que funciona el sistema productivo e incentivada por el proceso de descentralización de la administración pública. Su razón de ser se encuentra en las carencias analíticas del modelo keynesiano, especialmente en las insuficiencias de las políticas que propone para afrontar los problemas espaciales que presenta la reestructuración productiva. También la actitud pasiva de los gobiernos centrales ante las problemáticas regionales han animado a muchas ciudades europeas a impulsar estrategias de desarrollo local dirigidas a controlar los efectos de la depresión y fomentar el surgimiento y desarrollo de las empresas locales.

En “Regions in Recession and Resurgence”, Chisholm presenta un cuadro-resumen de las diferencias entre los diferentes modelos de política regional/local.



<sup>2</sup> Vázquez Barquero, p.33.

Mientras el enfoque neoclásico de crecimiento regional apuesta por una movilidad de los factores -capital y fuerza de trabajo- dada por el mercado en beneficio de las regiones más competitivas y el modelo keynesiano se basa en una redistribución del poder adquisitivo para atraer empresas hacia los sectores otrora menos favorecidos -construyendo así un círculo virtuoso en el que la demanda atrae empresas que a su vez incrementan el ingreso, pero un proceso en el que las ganancias de una región son pérdidas para otra (juego de suma cero)-, la política regional pretende activar un proceso de desarrollo endógeno mediante el apoyo a las empresas locales.

La política económica local, según Vázquez Barquero, “constituye una política de oferta, que surge como consecuencia de los cambios en el modelo de acumulación de capital que exige mayor flexibilidad en la regulación y que aparece como una respuesta de las ciudades y regiones ante la destrucción de empleo, el cierre de empresas y, en definitiva, al reto de la competitividad al que se enfrentan las empresas y la economía local, en su conjunto.”<sup>3</sup> De esta forma las ciudades medias no sólo son el espacio de los sistemas de producción flexible, sino que se configuran como organizaciones estratégicas capaces de ejecutar la política de reestructuración productiva.

Vázquez Barquero también observa que “las acciones de la estrategia de desarrollo local son muy variadas: algunas tratan de resolver problemas estructurales, como la mejora de la accesibilidad (transporte y comunicaciones), la provisión de suelo industrial a las empresas o la construcción de centros de formación para la población y los trabajadores; otras tratan de superar las deficiencias de cualificación de la mano de obra y modernizar el ‘saber-hacer’ de la comunidad mediante la difusión de la cultura empresarial, la información técnica o la mejora de la capacidad de gestión empresarial local. En los últimos años parece que han proliferado, relativamente, más las medidas de carácter cualitativo.”<sup>4</sup>

El análisis de las iniciativas dirigidas a la creación de empresas, al fomento del cambio tecnológico o a la formación, que son acciones clave en la ejecución de la estrategia, muestra la complejidad de este tipo de políticas.

En el Tercer Mundo se han aplicado políticas de desarrollo local más como mecanismos de compensación social y como una forma hacer accesible ciertos recursos -crédito, tecnología, profesionales- a gremios, sectores productivos, grupos étnicos y regiones habitualmente desfavorecidos por el mercado. El Estado y las ONGs se han dado a la tarea de compensar a sectores más que de reestructurar la producción. Ha sido más una forma de democratización y menos una táctica para orientar el desarrollo de y desde una localidad.

En no pocas ocasiones a los redistribuidores de recursos se les escapan los aspectos institucionales del proceso democratizador y las variables de larga duración del desarrollo porque:

- a) deben presentar resultados cuantificables y ponderables a corto plazo,
- b) se concentran en una oferta de servicios baratos o subsidiados y no en los aspectos de la forma de insertar estos servicios que pueden cambiar la institucionalidad,
- c) los aspectos institucionales les suenan a especulación académica, hacia la que sienten un natural recelo quienes se sumergen en lo operativo.

En definitiva, padecen los vicios del desarrollismo cortoplacista. Por eso la mayor parte de los entrevistados en este estudio identifican el desarrollo local con avances productivos, acceso

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp.18-19.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.29.

al crédito y servicios básicos de ciertas zonas. Lo conciben el términos de un ordenamiento territorial productivo en una región, y no en la ubicación ordenada de las funciones de una región dentro de un universo más amplio. Sólo muy recientemente se habla de redistribución geográfica de recursos, de las redes, del capital social de una zona, de una evolución de la institucionalidad. Se excluyen conceptos elementales del desarrollo.

El desarrollo local, por consiguiente, no es -aunque así se lo entienda muchas veces- “desarrollo en la localidad”, sino “desarrollo de la localidad”: despertar de los mecanismos y condiciones internas para el desarrollo. Aun cuando las intervenciones de desarrollo impliquen la inducción del desarrollo, deberán enfrentarse a una atmósfera local que moldeará las dimensiones de sus éxitos y fracasos y que no es un mero catalizador, sino que es modificado por los mismos programas de desarrollo. Los programas de desarrollo interactúan con el tejido productivo y cultural local. De ahí la importancia del concepto de capital social.

Según Woolcock<sup>5</sup>, el capital social puede ser definido como las normas y redes que capacitan a la gente para actuar colectivamente. No es lo que uno sabe, sino a quiénes conoce. Es una sabiduría nacida de la experiencia: quien gana membresía en los clubes exclusivos requiere de contactos internos, quien obtiene los puestos y contratos son habitualmente aquellos cuyos amigos ocupan altos cargos. De hecho nuestras horas más felices muchas veces son invertidas platicando con vecinos, compartiendo comidas con amigos, participando en asambleas religiosas y realizando trabajo voluntario en beneficio de la comunidad. Intuitivamente, por tanto, la idea básica de capital social es que la familia, amigos y asociados de la persona constituyen un importante recurso, que puede ser llamado en caso de crisis, disfrutado por sí mismo y empleado para obtener una ganancia material. Lo que es verdad para los individuos, lo es aún más para los grupos. Aquellas comunidades provistas de un abanico diverso de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más fuerte para afrontar la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y tomar las ventajas que ofrecen las nuevas oportunidades. Una forma de definir la pobreza es señalar que uno no es un miembro de -o puede estar activamente excluido de- ciertas redes sociales e instituciones que podrían ser usadas para asegurar buenos trabajos y mejorar la calidad de vida. El capital social, por consiguiente, se refiere a las redes y las normas que capacitan a la gente para actuar colectivamente.

Hasta la década de los 90s la mayoría de las teorías sobre el desarrollo tenían imprecisas, e incluso contradictorias, visiones acerca del rol de las relaciones sociales en el desarrollo económico<sup>6</sup> y ofrecían, en ese ámbito, recomendaciones poco constructivas. No se tenía en cuenta que tanto la corrupción de un gobierno como un programa de desarrollo impactan de forma muy diferente en comunidades con diversos niveles de capital social. Se consideraba la perspectiva comunitaria y la autosuficiencia local, pero se subestimaban los aspectos negativos de las obligaciones comunales, se sobre valoraban las virtudes del aislamiento y autosuficiencia y se ignoraba la importancia de las relaciones sociales en la construcción de eficientes y accesibles instituciones formales. En definitiva, se adoptaba una perspectiva enfocada sobre las elecciones estratégicas y muy racionales, y se asumía que los grupos (incluyendo las firmas) existen primariamente para reducir los costos de transacción de los intercambios. Dadas unas señales de mercado no distorsionadas, la óptima medida y combinación de grupos emergería por sí misma. No es sino hasta los 90s que se ha generado un notable consenso en torno a la importancia de las instituciones y comunidades en el desarrollo.

5 Woolcock, Michael; Narayan, Deepa. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *The World Bank Research Observer*, vol15, no.2 (August 2000), pp.225-49.

6 Con el término "desarrollo económico" nos referimos a una dimensión del desarrollo. Aunque es frecuente emplear indistintamente los términos "desarrollo" y "desarrollo económico", o incluso asumir que todo desarrollo es económico, en lo sucesivo usaremos la expresión "desarrollo económico" para aludir a que otra dimensión del desarrollo -como en el presente caso, el capital social- tiene un impacto específicamente económico o para respetar el uso, liberal o riguroso, de nuestra fuente.

El concepto de capital social y su papel en el desarrollo económico han sido abordados desde distintas perspectivas. Aquí mencionaremos tres de ellas. La **perspectiva comunitaria** identifica el capital social con las organizaciones locales como clubes, asociaciones y grupos cívicos. Los más afectos a esta visión, que se ocupan del número y densidad de dichos grupos en una comunidad dada, propugnan que el capital social es inherentemente bueno, que cuanto más haya es mejor y que su presencia siempre tiene un efecto positivo sobre el bienestar de la comunidad. Esta perspectiva ha hecho importantes contribuciones al análisis de la pobreza insistiendo en el rol central de los lazos sociales para el manejo del riesgo y la vulnerabilidad. Pero los grupos no son buenos en sí mismos. En su glorificación de la sociedad civil y la comunidad, muchos entusiastas de este punto de vista han ignorado las importantes limitaciones que imponen los grupos, por ejemplo, cuando las comunidades y redes están aisladas o funcionan contra los intereses del colectivo social, como ocurre con los ghettos, pandillas, carteles de la droga y similares. Esa rama del capital social ha sido llamada *capital social perverso*, y obstaculiza enormemente el desarrollo. Muchos beneficios están ciertamente asociados a la membresía de un grupo altamente integrado, pero sus costos tampoco son despreciables, y a veces pueden superar a los beneficios. La perspectiva comunitaria también asume implícitamente que las comunidades son entidades homogéneas que incluyen y benefician automáticamente a todos sus miembros, olvidando la exclusión étnica, la inequidad y la discriminación de género. La cohesión de ciertos grupos puede ejercer una presión social para mantener estas situaciones de injusticia. La evidencia de los países subdesarrollados muestra por qué la mera existencia de solidaridad social y grupos informales no necesariamente conduce hacia la prosperidad económica.

La **perspectiva de redes** sostiene la importancia de las relaciones verticales y horizontales en y entre entidades organizacionales como grupos comunitarios y firmas. Los fuertes lazos intracomunitarios proporcionan a las familias y comunidades un sentido de identidad y propósito común. Según Woolcock<sup>7</sup>, se puede distinguir entre el capital social y las instituciones a nivel local (comunidad) y el capital social a nivel supra-local. De manera que la perspectiva de redes asocia el capital social positivo con un balance entre “enraizamiento” y “autonomía”, donde “enraizamiento” hace alusión a la integración y vinculación social, mientras que “autonomía” representa la capacidad -las oportunidades- de los actores para escapar de las redes sociales locales. A nivel local, el “enraizamiento” es entendido como “integración” y designa tanto la densidad como la calidad de los lazos sociales dentro de la comunidad. Un grado mayor de “integración” contribuye al desarrollo local porque incrementa el ámbito de las opciones locales de participación social y posibilita intercambios más fluidos entre y con más personas locales. También facilita los flujos locales de información y crea efectos de escala en los procesos de aprendizaje e innovación. En sentido amplio, ayuda a sostener redes de cooperación condicional y confianza mutua que contribuyen a resolver dilemas de acción colectiva y a reducir costos de transacción en los mercados.

Las redes sociales fomentan vínculos entre personas y grupos y disminuyen la segmentación. La presencia de una fuerte segmentación social local reduce el ámbito de las externalidades positivas de la integración. Por eso la “integración” necesita ser balanceada con una autonomía suficiente montada sobre los lazos verticales entre personas (pobres) de la comunidad y las personas/organizaciones externas de influencia en el mercado, el estado o la sociedad civil. La autonomía impide que los actores locales se sofoquen en la clausura de las redes locales: una variedad de vínculos individuales directos con actores externos es de suma importancia para tener acceso a flujos de información y para desarrollar relaciones de intercambio económicas y políticas más complejas.

<sup>7</sup> Woolcock, M., op. cit, p.230.

Un exceso de integración local, que sea pura “adhesión”, aunque provee de servicios baratos y ayuda en casos de emergencia a los miembros de la comunidad, puede actuar como un freno al dinamismo y la emancipación individual cuando los lazos comunitarios imponen obligaciones y lealtad de grupo que aíslan de otras oportunidades y bloquean la información. De ahí la conclusión de algunos científicos sociales: los pobres típicamente tienen una oferta abundante de capital social de adhesión, una dotación limitada de capital social de vinculación y prácticamente nada de capital social de conexión.<sup>8</sup> En el otro extremo, donde se dan cita la carencia de vínculos, el debilitamiento de la adhesión a la comunidad de origen y un aumento de conexiones externas, se produce la emigración, cuyo más dramático y frecuente ejemplo es la migración del campo a las ciudades. El desarrollo desproporcionado de cada una de las dimensiones del capital social es una espada de doble filo. Estas tesis hacen que la perspectiva de redes tenga presente la tensión entre las virtudes y los vicios del capital social. El desarrollo económico sólo se produce a través de mecanismos que permiten a los individuos acceder a los beneficios de la membresía comunitaria, pero que también los capacitan para adquirir las habilidades y recursos para participar en redes que trasciendan su comunidad, de modo que progresivamente se sumen al circuito económico global.

Según Bastiaensen “esta manera de enfocar el capital social también puede ser combinado con el enfoque que indica la necesidad de cambios en el tipo de capital social en diferentes fases del desarrollo económico. Economías con poco desarrollo de los mercados necesitan y se benefician de la existencia de densas redes personalizadas, verticales y horizontales, donde arreglos no-mercantiles complementan o sustituyen a los mercados ausentes para la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Con el desarrollo de más mercados se pueden y hasta se deben disolver gran parte de estas densas redes personalizadas no-mercantiles, de modo que durante la transición hacia más mercados habrá una disminución del capital social original. Sin embargo, posteriormente el dinamismo de la actividad económica en la nueva economía mercantil dependerá del desarrollo de nuevas formas de capital social consistentes en complejas redes de cooperación entre empresas y dentro de grandes organizaciones burocráticas. De ahí que algunos estudiosos hayan planteado la necesidad de que en las sociedades subdesarrolladas se amplíe el ambiente cerrado del capital social “grupal”, de manera que no se agote los lazos familiares, el linaje y los vecinos. Si bien es cierto que no necesariamente se produce una inevitable evolución lineal de la institucionalidad, es evidente que existen constelaciones institucionales que representan un freno contundente para el desarrollo económico y social.”<sup>9</sup>

La **perspectiva institucional** propugna que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil son el producto de la atmósfera política, legal e institucional. Donde las perspectivas comunitaria y de redes tratan el capital social como una variable independiente que da lugar a varios productos, buenos y malos, la perspectiva institucional presenta el capital social como una variable dependiente. Esta aproximación argumenta que la misma capacidad de los grupos sociales para actuar en beneficio de sus intereses colectivos depende de la calidad de las instituciones formales bajo las cuales ellos residen. También asevera que los logros del Estado y las firmas privadas dependen de su propia coherencia interna, credibilidad y competencia. Los estudios realizados bajo estos supuestos muestran que temas como “confianza generalizada”, “reglas del juego”, “libertades civiles” y “calidad de la burocracia” son positivamente asociadas con el crecimiento económico. Algunos científicos sociales que trabajan este enfoque

<sup>8</sup> Bastiaensen Johan y Jos Vaessen (2002) “Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual” en *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua. Un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*. Nitlapán. Managua, Nicaragua.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

han concluido que el capital social reduce la pobreza y reduce, o al menos consigue que no empeore, la inequidad en los ingresos.

La pregunta clave, asumiendo estas perspectivas, es ¿a través de qué mecanismos la institucionalidad y el capital social tienen su efecto en los resultados del desarrollo local? Una primera respuesta la encontramos en Douglas North: “[e]l papel principal de las instituciones es de reducir la inseguridad a través del establecimiento de una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) para la interacción humana”. Las instituciones contribuyen al desarrollo porque producen una relativa predictibilidad del contexto social en el cual los actores pueden desarrollar sus estrategias en interacción con otros humanos.<sup>10</sup> Sin estabilidad y predictibilidad, las necesarias estrategias más complejas y de largo plazo se vuelven imposibles y son necesariamente sustituidas por estrategias de sobrevivencia más cortoplazistas que tienden al oportunismo individual-familiar. En los contextos locales nicaragüenses, saliendo de un contexto de guerra, cambios revolucionarios y recambios post-revolucionarios, con el añadido nada desdeñable de sufrir una tradición de intervenciones externas arbitrarias e impredecibles, se hace más imperiosa la necesidad de una relativa estabilidad institucional. Esta estabilidad no implica la ausencia de cambios, sino la ausencia de cambios erráticos permanentes.

La institucionalidad también tiene un notable efecto en el desarrollo por el papel que juega facilitando y garantizando procesos de coordinación y cooperación entre individuos, grupos y organizaciones. La calidad del conjunto de los tejidos sociales y el nivel de definición de sus reglas del juego determinan la facilidad o dificultad con que se fomentan y se sostienen dinámicas de cooperación mutuamente beneficiosas que evitan soluciones oportunistas y cortoplazistas de “bajo equilibrio”.

Existen al menos cinco dimensiones concretas que muestran cómo la calidad de la institucionalidad afecta el desarrollo local: el acceso a flujos de información, la existencia de normas sociales de honestidad y efectividad del sistema judicial que reducen costos de transacción, la acción colectiva local, el apoyo informal mutuo y la sinergia con actores externos.

## **Descentralización**

El proceso de descentralización, emprendido en varios países de América Latina, convierte a las alcaldías en uno de los protagonistas fundamentales del desarrollo local. Se trata de un proceso que se ha planteado como facilitador de la participación democrática, las reestructuraciones productivas territoriales, la modernización del Estado, la racionalización de los recursos financieros (eficiencia fiscal) e incluso del desarrollo rural cuando se presume que propiciará la transferencia tecnológica.

La descentralización se propone como descentralización municipalista, como una transferencia de poderes hacia los gobiernos locales, cuya jurisdicción es el municipio que, según la Constitución Política de la república de Nicaragua (art. 176), es la unidad base de la división político administrativa del país y cuyos elementos son el territorio, la población y el gobierno municipal (la alcaldía). Se habla de descentralización administrativa cuando se realiza una transferencia de competencias a niveles inferiores horizontalmente integrados. Hay descentralización política cuando se transfieren campos de decisión y recursos a unidades territoriales de gobierno regionales o locales caracterizadas porque su legitimidad proviene de

<sup>10</sup> Citado en Bastiaensen, J., op. cit.



elecciones distintas a las nacionales y de su autonomía política. Es obvio que no todas las funciones políticas y técnico-económicas son susceptibles de ser municipalizadas. Los criterios para descentralizar deben fundarse en la reducción de costos, en la competencia que los gobiernos locales tienen sobre las problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población, en el hecho de que la gestión más próxima supone una mejora de los servicios públicos y también fomenta la participación, cooperación e integración de los ciudadanos.

Como veremos más adelante, el concepto de capital social y las variables institucionales pueden iluminar la reflexión en torno a por qué no se ha sabido ni querido sacar mayor provecho de un proceso que tiene mucho que dar de sí. Entre otros factores claves, se expondrá por qué no se logran establecer las coordinaciones necesarias y por qué la descentralización se limita a ser desconcentración, es decir, no pasa de ser mero descongestionamiento del aparato central de gobierno.

## La hora de la Microempresa

Las políticas orientadas a potenciar el desarrollo de las microempresas han demostrado ser enormemente fructíferas de cara al desarrollo de países que emprendieron tardíamente su proceso de industrialización, como fue el caso de Italia, país que, si hubiese pretendido seguir, para su desarrollo industrial, el camino tradicional de dimensiones industriales crecientes, jamás habría logrado su objetivo porque no disponía de suficiente capital, su mercado interno era inadecuado, carecía de infraestructura, la investigación era débil y no tenía la calificación de mano de obra requerida.<sup>11</sup>

Al no poder seguir el camino de las economías de escala, como hicieron Alemania y Japón, Italia no se encontraba en condiciones de desplegar la innovación tecnológica en aquellas formas que acompañan a empresas de grandes dimensiones. La única salida consistió en segmentar el proceso de producción permitiendo la especialización de cada empresa en tan sólo una fase de la producción, pero aplicando a esa fase todas las economías de escala y por tanto también todas las innovaciones. En otros términos, en Italia se han utilizado las economías derivadas de la gran dimensión, pero como la gran dimensión no era posible, se ha maximizado la dimensión de una empresa que produce tan sólo una parte, a veces hasta mínima, del producto final.

Siguiendo este modelo, Italia se ha convertido en el mayor productor de zapatos del mundo. Pero es muy difícil encontrar una fábrica de zapatos. Lo que hay es miles de fábricas de tacones, empallas, suelas, hebillas, forros, y muchas empresas ensamblando zapatos; pero una fábrica entera no existe. Y lo mismo vale para los muebles, gafas, vestidos, textiles, juguetes, etc. Así se difunde la idea de que los modelos de especialización flexible constituyen una alternativa al modelo de acumulación y producción fordista. Se trata de un tema relativamente novedoso. El hecho de que la flexibilidad sea difícilmente calculable y que no pueda por tanto ser incluida entre las variables de los modelos econométricos del análisis factorial, hace de su estudio un reto.

Por supuesto, para que el modelo funcione, las empresas que se reparten las tareas y se especializan tienen que estar conectadas entre sí, pertenecer al mismo territorio, tener el mismo tipo de cultura y por lo tanto poder producir de alguna manera “confiando” en la capacidad de la empresa vecina. Es decir, se necesitan ciertas condiciones institucionales para que el

<sup>11</sup> Cfr. Saba, Andrea. “El modelo italiano: La especialización flexible y los distritos industriales”. Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina, noviembre de 1997, p.9.

modelo prospere. Por esto, resulta importante examinar el sistema de producción italiano basado en una presencia masiva de pequeñas unidades productivas, que hasta hoy ha permitido un notable nivel de industrialización que se ha difundido en la mayor parte del territorio nacional y que se ha basado, sobre todo, en el modo característico de agregación de las pequeñas unidades productivas en Italia: el distrito industrial.

El modelo de los distritos industriales en Italia, ciertamente, no constituye la única forma en que las microempresas pueden contribuir al desarrollo. Pero proporcionan pistas, caminos y evidencian una estrategia exitosa que aprovecha la segmentación de mercados donde se colocan más productos que permiten competir a las microempresas, a los sistemas locales de empresas y a los espacios locales receptivos de las innovaciones. Las microempresas se convierten así en formas de acumulación y de regulación de la producción que favorecen al aumento de la productividad y la eficiencia económica y, por tanto, contribuyen a la reestructuración del sistema productivo. De ahí la importancia del hecho de que en el proceso de reestructuración del Estado las iniciativas locales hayan surgido como una forma de regulación del ajuste de las economías locales para reducir las tasas de desempleo locales. ¿Ha llegado el momento de que los políticos acepten esta realidad y le den la cobertura institucional, organizativa y presupuestaria que precisa?

La creación de empresas es, sin lugar a dudas, una condición necesaria para la solución de los problemas económicos y sociales que presenta el ajuste de las economías locales. Los sistemas de empresas locales son uno de los pilares sobre los que se ha basado el sistema productivo de los países de desarrollo tardío durante todo el proceso de industrialización. Pero no han comenzado a ser considerados como un modelo diferenciado de desarrollo industrial hasta que el paradigma de crecimiento concentrado y de difusión “desde arriba” entró en crisis a finales de los años sesenta/principios de los setenta. Para algunos su interés actual reside en el papel que juegan en la reestructuración del sistema productivo, y en que constituyen una de las formas dominantes del régimen de acumulación flexible.

A muchos economistas les parece promisorio entrar a un proceso de microindustrialización, que en un país como Nicaragua podrían aprovechar las cuotas en el mercado de textiles de los EEUU, las cadenas comercializadoras solidarias con el Tercer Mundo, la demanda de artículos muy especializados por particularidades muy específicas (diferenciados y de calidad), el mercado de productos certificados como orgánicos, etc.

En el caso de Nicaragua, la importancia de las microempresas como sector promotor del desarrollo económico del país estriba en el hecho de que representan la mayoría de las empresas nicaragüenses, en su generación de empleo, en la flexibilidad de sus procesos productivos que podría redundar en una mayor competitividad en el entorno internacional, en su uso intensivo de la materia prima nacional -en especial de los recursos naturales-, en su bajo requerimiento de capital financiero y en su capacidad para lograr encadenamientos productivos verticales con grandes industrias y vínculos horizontales a través de consorcios. Se encuentran agrupadas en diversos sectores: 51 % en comercio al por menor, 17 % en la industria manufacturera, 8 % en servicios comunitarios, sociales y personales, 6 % en restaurantes, hoteles y bares, y el 18 % en otras actividades.<sup>12</sup>

---

12 Directorio Económico Urbano. INEC/MEDE/GTZ, Febrero 1998.

El peso de las medianas, pequeñas y microempresas urbanas en Nicaragua puede verse en el siguiente cuadro.<sup>13</sup>

| Cantidad de trabajadores | Tipo de empresa | Empleos        | Participación |
|--------------------------|-----------------|----------------|---------------|
| 101 ó más trabajadores   | Grande          | 44,691         | 13.21%        |
| 51 a 100 trabajadores    | Mediana         | 9,568          | 2.83%         |
| 21 a 50 trabajadores     | Mediana         | 16,976         | 5.025         |
| 6 a 20 trabajadores      | Pequeña         | 41,370         | 12.23%        |
| 2 a 5 trabajadores       | Microempresa    | 127,270        | 37.63%        |
| 1 trabajador             | Microempresa    | 98,363         | 29.08%        |
| <b>Total</b>             |                 | <b>338,238</b> | <b>100%</b>   |

Mientras la gran empresa urbana sólo genera el 13.21 % del empleo urbano, las empresas con menos de 51 trabajadores generan el 84 % del empleo urbano, absorbiendo a 283,979 trabajadores. Las empresas urbanas con menos de 21 trabajadores proporcionan empleo a 267,003 personas, equivalentes a casi el 80 % de los asalariados de la ciudad. A este conglomerado de empresas se pueden sumar al menos las fincas menores de 50 manzanas, un total de 341,129 empresas agropecuarias, es decir, casi el 90 % de las 381,072 fincas que hay en Nicaragua.<sup>14</sup>

En teoría, la propuesta del gobierno consiste en modernizar este sector bajo el supuesto de que la experiencia histórica internacional indica que los países que mayor apoyo brindaron a las medianas, pequeñas y microempresas son los que mejor han competido y mantenido altas tasas de crecimiento económico. En la práctica, este sector en Nicaragua se encuentra estancado financiera y tecnológicamente. Pocas microempresas han empleado de manera eficiente el subsidio y las protecciones que los gobiernos les proporcionaron. Y muchas de ellas muestran una palmaria decadencia tras la liberalización de los mercados: el calzado, los muebles y la ropa de importación tienen precios menores y calidad superior a los de producción nacional.

Muchos promotores de desarrollo, como Donald Morales, Oficial de Programa de ONUDI, son conscientes de que la fuerza de las microempresas “es significativa y abarca un número bastante importante de empresas dentro del conglomerado total de empresas del país.” Pero también están claros de que “no se ha podido aprovechar ese potencial para tener un nivel de crecimiento y desarrollo un poco más avanzado.”

Algunos estiman que el obstáculo fundamental se encuentra en la apertura de nuestra economía, a partir del cual derivan otros problemas. Donald Morales pone el énfasis en “que nuestra economía tiene una apertura de más del 100 %, es decir que la suma de las exportaciones más las importaciones es mayor que la producción nacional.” Por eso se necesita que estas empresas compitan no solamente en el exterior, sino internamente; pero para poder competir se encuentran con un sinnúmero de problemas. Por ejemplo, la baja capacidad gerencial, que impide llevar registros contables, saber que mantener un inventario de materiales y productos muy abultado implica menor rotación del capital y aprovechar diversas oportunidades de hacer negocios, de conocer los procesos tecnológicos y de adquirir tecnología más adecuada que le permita mejorar su competitividad.

También están los aspectos institucionales. Hay un marco regulatorio que impide el desarrollo del sector debido a sus muchos obstáculos y limitaciones. Es preciso llenar muchos requisitos para poder instalar una nueva empresa, independientemente del tamaño. De ahí que algunos juzguen que no sólo se necesita ese marco jurídico, sino una visión de nación en la Asamblea Nacional, para que el aparato legislativo, dotado de esa visión, contribuya a crear las condiciones para generar esa actitud inversionista en el país. Una visión que también deberían adquirir los gobiernos locales.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Nitlapán-UCA. "Mitch y desarrollo rural". Managua, abril, 1999.

### 3.1. Descentralización en Nicaragua

El proceso de reducción del Estado se inicia en Nicaragua a partir de los últimos años del Gobierno Sandinista 1987 - 1989, con el proceso de compactación del gobierno central y de sus instituciones, motivado por la fuerte crisis de las finanzas públicas. En esa etapa se redescubre el municipio y se crea la Ley de Municipios que recoge el concepto de Autonomía Municipal y define la participación de los gobiernos locales en las gestiones del sector público.

Este proceso de reducir el Estado se profundiza durante la administración Chamorro (1990 - 1995) como parte de los cambios que implica la transición política, económica y social. Las Alcaldías ya no sólo son prestadoras de los servicios básicos tradicionales<sup>15</sup>, sino que asumen de hecho algunas competencias que habían sido propias del gobierno central<sup>16</sup>, pero sin contar con transferencias financieras del gobierno.

En 1995 se reforma la Constitución Política. La reforma implica un equilibrio entre los diferentes poderes del Estado. Como consecuencia de la misma, la Asamblea Nacional destinará parte del Presupuesto de la República al fortalecimiento de los municipios con menos ingresos. En 1997 se reforma la Ley de Municipios. Las modificaciones redefinen bien el concepto de autonomía, asignan competencias amplias a las alcaldías y establecen el rol de liderazgo de la autoridad local en el municipio.

Se comienza a ver al Estado como un ente que descentraliza competencias y recursos y los transfiere a los municipios. Sin embargo, existe un abandono por parte del gobierno central. El proceso de descentralización en Nicaragua implica -en la práctica- transferencia y desconcentración de competencias, pero no de recursos. El gobierno central no coloca recursos económicos suficientes en las alcaldías, las cuales en su mayoría no cuentan con los suficientes ingresos para brindar a la población todos los servicios que son de su competencia. Los 70 millones de córdobas colocados en el 2000 en las Alcaldías no bastan. Para muestra un botón. En Siuna, municipio de la RAAN, en 1999 el ingreso de la Alcaldía fue de 1 millón 975 mil 218 córdobas, de los cuales 644,144 provenían del gobierno central. Eso significaba una disponibilidad para invertir 2.6 dólares por persona al año. Pese a la transferencia del Gobierno Central, los ingresos de la Alcaldía de Siuna llegan apenas al 50 % del salario anual de Luis Durán, Secretario Técnico de la Presidencia y artífice de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y son menos de la mitad del ingreso anual que percibe Noel Ramírez, Presidente del Banco Central. Con ese ingreso, la Alcaldía debe prestar servicio a una población de más de 60 mil habitantes.

Las perspectivas de futuro no fueron mejores. En el 2001 las Alcaldías le arrancaron a la Asamblea Nacional apenas el 1 % del presupuesto nacional, equivalente a 87 millones de córdobas, monto que no compensa el deslizamiento de la moneda y el crecimiento poblacional que se producen en un año. Un fondo de 87 millones para una población de 5 millones de habitantes significa una disponibilidad de invertir 17.4 córdobas por persona al año, es decir, menos de un galón de diesel, o el equivalente de un plato de comida, la tercera parte de una

<sup>15</sup> Recolección de basura, mantenimiento de calles, plazas y parques, registro civil de las personas, etc.

<sup>16</sup> Cuido de los recursos naturales, catastro, todo lo que se vincule al desarrollo del municipio, regulación del transporte colectivo, entre otras.

resma de papel bond o el ingreso de un día de un obrero agrícola en las zonas y ocupaciones de más baja remuneración.

En Nicaragua se puede decir que el concepto de descentralización es manejado por dos grupos: el grupo oficialista o grupo que compone la Comisión Sectorial de Descentralización - CSD- impulsada por el gobierno y el grupo de centros de investigación y organizaciones no gubernamentales o grupo de intelectuales.

La descentralización en Nicaragua es vista como la transferencia de competencias, funciones y recursos, poder político o capacidad de decisión, de una instancia de Estado a otra. Este concepto - típico de la doctrina administrativa - es el utilizado por ambos pero visto de manera diferente. Los analistas independientes cuestionan si se trata de privatización, desconcentración o si es realmente descentralización. Y han llegado a la conclusión de que en Nicaragua la cultura centralista es muy fuerte y que el concepto de descentralización es producto de una coacción de las políticas del ajuste estructural a través del ESAF, pero que realmente no hay descentralización. Los centros de investigación cuestionan y critican este proceso en función de denunciar al gobierno y mostrar la realidad a los gobiernos municipales. Por su parte el gobierno convoca a los alcaldes y presenta avances de experiencias de "descentralización" a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE - y de la CSD.

Una de las formas en que la Alcaldía puede mantener un nivel de ingresos que le permita asumir de forma eficaz y eficiente sus competencias dentro del marco de la economía municipal es promover e incentivar la creación de microempresas, manteniendo un vínculo positivo para así poder fortalecer su autonomía. El Gobierno Local, a través de la Comisión de desarrollo para las PYMES, se convierte en facilitador, promotor y líder, identificando posibles mercados, financiamiento y capacitación, con la intención de incentivar la formación de microempresas. Pero lo que está posibilitado por la ley no se ejecuta ni aprovecha en todas sus potencialidades.

Gustavo Salinas Valle, Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), resumió la valoración que sobre el proceso de descentralización manifestó la mayor parte de los entrevistados: "Para nosotros el proceso de descentralización apenas arranca en Nicaragua. Algunos opinan de que los pasos significativos de descentralización los atribuyen a que son varios porque entienden la descentralización como desconcentración. Lo que evidentemente se ha dado y comenzó con el régimen de la Sr. Violeta Barrios de Chamorro fue a achicar el estado, y por el otro lado a desconcentrar grandes ministerios muy centralizados y abrir representaciones territoriales. Pero todo eso no es descentralización del estado, eso es apenas un proceso de desconcentración. En cuanto a la descentralización propiamente dicha, nosotros podemos señalar de que, más allá de un documento en donde se aprobaron lineamientos generales para la descentralización, no ha habido mayor avance en este proceso."

Se han producido algunos documentos de experiencias relevantes de algunos municipios en cuanto a la recaudación de impuestos de bienes inmuebles y a la competencia de transporte intramunicipal -hasta hace algunos años competencia del MTI y ahora trasladada a los municipios. La comisión sectorial se ha limitado a recoger algunas experiencias relevantes. Sin embargo, creo que lo que está de fondo es la falta de voluntad política para entender la necesidad de la descentralización, la necesidad para el Estado mismo, porque se ha demostrado que las inversiones públicas son más eficientes si se realizan desde los gobiernos locales.

Las Alcaldías siguen recibiendo migajas. Las grandes obras que se llevan a cabo en los municipios las realizan otras instancias, con presupuestos que rebasan sobradamente la capacidad

municipal. Se encomiendan al FISE, al Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y a las Unidades Técnicas Municipales que operan en el marco del programa PROTIERRA del Banco Mundial, pese a que las Alcaldías han demostrado un mayor rendimiento de los recursos financieros. Se ha demostrado que una obra que el FISE hace por tres córdobas y que el IDR realiza por un costo de 3.50 córdobas, la Alcaldía la puede llevar a cabo por 1 córdoba. Es obviamente mayor el costo de una obra cuando la realiza el FISE o el IDR que cuando es ejecutada por el gobierno local. Esa es una muestra de la eficiencia y del ahorro que supone la descentralización. Pero que no se aprovecha debido a que la cultura política nacional hace que los lazos de compadrazgo priven en la asignación de contratos públicos, a expensas de la eficacia y el empleo racional de los recursos.

Por otra parte, se detectan cruces de competencias. A los municipios les son asignadas determinadas competencias sin claridad de cómo deben coordinar con otras autoridades gubernamentales que también tienen competencias en el mismo ámbito. Por ejemplo, se descentralizó la competencia de caminos, pero aún se comparte con el MTI. Ese cruce resulta en que el MTI decide al final qué camino hace, con qué monto, cuál es su aporte y en qué momento se hace. Las alcaldías tienen las manos atadas y tienen que aceptar la inversión que el MTI decide hacer. También fue descentralizada la competencia del medio ambiente, pero es una competencia concurrente, que depende de la decisión y del dictamen del MARENA central, porque ni siquiera los MARENA locales tienen los atributos suficientes.

De manera que aún es un reto dentro del proceso de descentralización la reglamentación de las competencias que la ley le da a los municipios, a fin de obtener una mejor interrelación gubernamental. Hasta la fecha esta interrelación ha sido de carácter negativo. Las Alcaldías se encuentran enteramente incapaces de reclamar sus derechos más elementales cuando son atropellados por instancias del gobierno central. El caso extremo de este fenómeno lo encontramos en el hecho de que los ministerios o instituciones ministeriales, o los entes autónomos como el INAFOR, no le quieren pagar a las alcaldías los impuestos que manda la ley. Cuando INAFOR hace una concesión para extracción de maderera, está en la obligación de entregar a la Alcaldía el 25% del cobro por la concesión. Pero INAFOR, como otras instancias, no entrega ese 25 % o paga un porcentaje menor.

En definitiva, los dispositivos verdaderamente decisivos continúan centralizados. Y ello se debe a las mismas teclas culturales que ratifican continuamente el cacicazgo: la centralización en el "Hombre fuerte" de las mayores atribuciones que, subiendo en la jerarquía del sector público, nos conducen en última instancia hasta el Presidente de la República como supremo gestor y factor determinante de todas las decisiones. No sólo ocurre que el estilo de liderazgo en Nicaragua es centralista. También los partidos aspiran a controlar el gobierno central y no se sienten atraídos por pelear cuotas locales que ven como trozos de poder de poca monta. Se buscan soluciones macro y no mejoras comunitarias. Pero lo fundamental y de mayor peso, en este sentido, es la centralización de las decisiones en el Ejecutivo, específicamente en el Presidente de la República. A este elemento de la cultura política se añade un factor estructural económico: la concentración en la capital de las industrias, el comercio exterior, las casas matrices de bancos e importadoras, los mejores hospitales y colegios, etc., que a su vez activan la concentración de profesionales, campus centrales de universidades, los mejores ingresos y el mayor consumo de bienes ofrecidos por el sector público y privado. Se trata de un círculo vicioso muy común en América Latina, que refuerza el desproporcionado crecimiento de metrópolis e impide el desarrollo de medianas y pequeñas ciudades. Existen, por consiguiente, factores económicos estructurales que frenan la descentralización. De hecho es evidente una centralización geográfica que concentra en Managua el 47 % de las empresas del país. Este elemento coloca, de entrada, en una situación des-

ventajosa a todos los municipios no capitalinos. No es casual que en Nicaragua, como en muchos otros países latinoamericanos, la alcaldía de la capital se haya convertido en un trampolín hacia la presidencia de la República.

También hay obstáculos técnicos y políticos. En opinión de algunos analistas sociales independientes, que trabajan el tema de la descentralización, ni siquiera de parte de los oficialmente interesados en mayor descentralización se percibe suficiente capacidad técnica para demostrar la necesidad y la conveniencia de la descentralización. Y en el ámbito político persiste una visión mezquina en relación a las capacidades de los gobiernos locales: desde el gobierno central se mira a los gobiernos locales como los eternos desvalidos necesitados de ayuda, descartando la posibilidad de que pueden mejorar sus capacidades y hacer más eficiente el gasto público.

En la Costa Atlántica la noción de descentralización adquiere otros matices, demandas y posibilidades. La inveterada falta de tacto y de curiosidad cultural que ha caracterizado la relación del Gobierno Central -del Pacífico, de mestizos- con la Costa Caribe nicaragüense -mayoritariamente indígena- ha desperdiciado y barrido con formas organizativas que podrían sentar las bases de un modelo de descentralización más participativo de lo que es posible en el Pacífico y genuinamente adaptado a la realidad del Atlántico. Según Ricardo Pereira, de OPHDESCA, si en el Pacífico la noción de descentralización “es muy débil, más aún para los de la Costa Atlántica, ya que la municipalidad pasa por encima de las formas de liderazgo de las autoridades de los indígenas. Por ejemplo, se elige a un Alcalde a partir de elecciones. Pero anteriormente quienes gobernaban eran los concejos de ancianos. La Alcaldía ignora a los consejos de ancianos. Está también la figura del Juez Comunal, que no tiene nada que ver con el poder judicial. El Juez Comunal es un notable del pueblo. Pero el poder judicial y la Alcaldía lo ignoran. Está la figura del Síndico, que es el encargado del uso y usufructo de la tierra. Las Alcaldías también lo ignoran. Por eso las alcaldías son vistas en las comunidades indígenas de mayagnas y garífonas como agresoras. Además, las autoridades municipales son elegidas a partir de partidos políticos. Las municipalidades son una figura impuesta y agresora.”

Las divisiones municipales en la Costa Atlántica no coinciden con el ordenamiento geográfico de gobierno que han instituido las comunidades indígenas. Los partidos políticos que participan en las elecciones son fabricados en el Pacífico. El principal partido verdaderamente costeño -Yátama- fue inhibido de participar en las elecciones municipales de noviembre del 2000 como parte de la estrategia de dominio ejecutada a raíz de un pacto entre los dos partidos más poderosos del Pacífico: el FSLN y el PLC. La política municipal es un platillo cocinado en el Pacífico que los habitantes del Atlántico están obligados a ingerir pese a todos sus ingredientes contraculturales. Tanto el consejo de ancianos como las figuras del Síndico y el Juez Comunal podrían transformarse en cimientos institucionales de una bien moldeada descentralización, pero el Pacífico ha optado por imponer sus propios esquemas de descentralización que no han hecho otra cosa que abortarla.

Con el nivel de descentralización aquí expuesto, pocas esperanzas quedan en torno a la capacidad de los gobiernos locales para promover la microempresa. De entrada se detectan varias debilidades de orden institucional en el desempeño del gobierno municipal: escasa confianza entre los actores involucrados que optan antes por el enfrentamiento que por la colaboración, poca capacidad de coordinación, mínimo manejo de información, oportunismo, cultura que alienta el “cacicazgo” (dominio centralista), contexto económico adverso a la descentralización e incapacidad para hacer operativo el marco legal.

## **3.2. Marco Jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas**

En este apartado se aborda la promoción municipal de las microempresas, su control a través del permiso para operar, los vínculos impositivos, así como la posibilidad de crear microempresas para prestar servicios que son competencia de las Alcaldías. Se presentan los distintos tipos de relación que establece la ley entre las Alcaldías y las microempresas.

### **3.2.1 Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales**

La Ley de municipios y su reglamento no norman directamente la relación de las Alcaldías con las microempresas. No existe una mención explícita al respecto. Pero sí prescriben una serie de mandatos que lanzan a los gobiernos locales al ruedo del desarrollo local. Están especificados en varios artículos de la Ley de Municipios - Ley 40-, especialmente en los artículos que se refieren al papel del gobierno local de velar por el desarrollo del municipio.

La primera alusión al papel de las Alcaldías en el desarrollo local se encuentra en el artículo 2, según la cual es competencia del gobierno municipal “cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de la circunscripción territorial de cada Municipio, y cualquier función que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera para su cumplimiento de una relación estrecha con su propia comunidad.” A fin de asumir esta competencia, las Alcaldías “tienen el deber de desarrollar su capacidad técnica, administrativa y financiera.”

El artículo 3 ratifica lo anterior cuando prescribe que la autonomía municipal consiste, entre otras cosas, en “el ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción, tomando en cuenta si fuese el caso los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella.

Según el artículo 6 de la ley de municipios: “Los gobiernos municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico y en la conservación del ambiente y los recursos naturales de su circunscripción territorial. Tienen el deber y derecho de resolver, bajo su responsabilidad, por sí mismos o asociados, la prestación y gestión de todos los asuntos de la comunidad local, dentro del marco de la Constitución Política y demás leyes de la nación. Los recursos económicos para el ejercicio de estas competencias se originan en los ingresos propios y en aquellos que transfiera el gobierno ya sea mediante el traslado de impuestos o de recursos financieros”.

Según autoridades municipales: “El gobierno local como autoridad electa tiene que encabezar a todos los actores sociales de un territorio para coordinar esfuerzos en función del desarrollo económico local sostenible.”<sup>17</sup> La Constitución Política establece la incidencia de los gobiernos locales en el desarrollo económico local de manera que además de tener las competencias tradicionales, se les asigna la generación de empleos estables, la solución de problemas de vivienda y también se le atribuye a las autoridades locales la búsqueda de financiamiento para el fomento de la actividad productiva del municipio.

<sup>17</sup> Entrevista con Gustavo Salinas Valle, Asistente de la Dirección Ejecutiva de AMUNIC.



Baldizón (1998 ) asegura que “a través de los POTUR - Plan de Ordenamiento Territorial Urbano y RURAL - los gobiernos locales pueden determinar áreas específicas para la ubicación de empresas y microempresas industriales o agroindustriales y disponer terrenos equipados con servicios básicos como energía eléctrica, agua potable y telecomunicaciones para futuros proyectos de inversión productiva. También los gobiernos locales tienen la capacidad de definir áreas específicas de la zona rural, para cultivo de granos básicos, cultivos de productos para agroindustria como soya, maní, ajonjolí, etc. y reforestación entre otras actividades agrícolas, para ello debe considerarse la vocación de terrenos del municipio”.

Anteriormente los gobiernos locales se definían a sí mismos exclusivamente como prestadores de servicios públicos: recolectores de basura, registradores de nacimientos, mantenimiento de mataderos, etc. Actualmente hay una oleada en América Latina que promueve un nuevo perfil en el rol de los gobiernos locales. Conforme a dicho giro, se espera que las municipalidades sean protagonistas en la coordinación del desarrollo económico local. Ahora el gobierno local tiene, al respecto, un mandato de ley que cumplir. Y se trata de un mandato que no lo tienen los otros actores sociales.

Gustavo Salinas Valle, Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), estima que “últimamente se está promoviendo en Nicaragua, a partir de la puesta en vigencia de la ley de régimen presupuestario municipal de que el gobierno local tiene por mandato de ley que establecer coordinaciones mínimas con otros actores del territorio, tanto para proponer a la comunidad el presupuesto de ingresos y egresos del municipio, como para rendir cuentas de la ejecución de ese presupuesto. Las inversiones públicas locales en función del desarrollo económico tienen que ser presentadas a los distintos actores y de ser posible concertadas para unir las fuerzas tanto del sector privado si tiene interés en invertir en algún sector, como proyectos de la sociedad civil en otro sector. (...) La Ley de Municipios, que es la pequeña constitución de los gobiernos locales, establece que los gobiernos municipales tienen el deber y el derecho de resolver, bajo responsabilidad por sí mismos o asociados, la prestación de todos los asuntos de la comunidad local, y tiene una gran incidencia en el desarrollo económico de su circunscripción, incluyendo la preservación del medio ambiente. En el resto del articulado de la Ley de Municipios se habla de su competencia para la normación, planificación y control del uso del suelo, y el desarrollo urbano, la promoción del turismo, el mantenimiento de la seguridad higiénica de su circunscripción, los servicios públicos, etc. Lo interesante es que el gobierno local tiene el deber de dar respuesta a todas esas demandas, no necesariamente por sí misma. Esto es lo importante, ya que lo puede hacer por diferentes formas. Lo que sí no debe dejar de hacer es hacerlo, ya sea por contratación de terceros, asociados en empresas municipales o empresas mixtas en donde pueden estar de socios con todos los derechos o deberes los pequeños empresarios. Creo que hay grandes posibilidades de hacer negocios seguros entre la pequeña y mediana empresa y los gobiernos locales, ya que los gobiernos locales no disponen de los suficientes recursos humanos y monetarios para hacerlos.”

Pero estos mandatos para el Gobierno Local escasamente han devenido en un apoyo del mismo hacia la microempresa. Las Alcaldías están demasiado agobiadas por el peso de sus obligaciones y su mínima capacidad técnica y financiera. Y no se percibe que las microempresas, como señalaremos más adelante, son una oportunidad de descargar a la Alcaldía de los muchos servicios que concentra. La falta de especificidad sobre la forma concreta que debe adoptar el fomento municipal del desarrollo socio-económico, ha dejado en el limbo de las buenas intenciones el diseño de una estrategia efectiva de desarrollo local. Armando Morales, de la GTZ, opina que “no existe un marco específico de apoyo a la microempresa hasta el momento. Existen algunos artículos de algunos reglamentos que tocan y abordan el tema, pero de una manera muy casuística. Son pocas leyes. Por ejemplo, una ley que toca el aspecto de

la microempresa pero tal vez no tan pertinentemente, es la ley de incentivo turístico. Pero la toca de manera muy aislada, en el sentido de que no la vincula muy fuertemente con los municipios. Después existen otras iniciativas de ley pero que son muy limitadas al quehacer de un sector. Los marcos jurídicos son muy débiles y poco específicos.”

### **3.2.2. El control y permiso para operar**

Es potestad de las alcaldías conceder los permisos para realizar ciertas operaciones, como el uso de terrenos municipales, la ocupación de tramos en el mercado municipal, el corte de la producción cafetalera, las líneas de buses y las unidades de taxi, las cartas de compra-venta de ganado, la extracción de leña, madera, arena y otros recursos naturales. Así lo establece la Ley 40, el reglamento y el plan de arbitrios. Cierta género de microempresas tienen que vérselas con las alcaldías para estas transacciones y no siempre las Alcaldías han sabido ver en esta exigencia legal algo más que una oportunidad de control. Pocas Alcaldías han aprovechado este dispositivo para orientar, el acervo de microempresas que surgen en el territorio bajo su jurisdicción, hacia las actividades que pueden redundar en beneficio de la población local.

En la práctica, los famosos avales han estado rodeados de una notoria corrupción. El plan de arbitrios y los permisos y tasas de extracción se han convertido en el arca abierta donde hasta el justo peca. Constantemente los medios de comunicación denuncian cómo funcionarios municipales son sobornados para la concesión de avales, o con cuánta frecuencia los otorgan a sus familiares. La extracción de madera es quizás la actividad que rompe record en este sentido. Ha sido absolutamente imposible un control eficiente de la extracción y tráfico de madera. En la Costa Atlántica, región en que se encuentran los municipios más ricos en dicho recurso y la más vigorosa actividad deforestadora legal e ilegal, las municipalidades no sólo no han sido capaces de frenar la sobreexplotación del bosque, sino que han obtenido pingüe beneficio participando en ella. Los Alcaldes suelen alternar sus cargos en la municipalidad con puestos en el INAFOR -la institución estatal a la que oficialmente se encomienda el control de la extracción de madera- desde donde consuman de manera más eficaz su participación en dicha explotación.

En cualquier caso, tampoco en este ámbito existe una mención explícita de las microempresas, muchas de las cuales operan en la más llana informalidad. La formalización de empresas y actividades se ha visto casi exclusivamente como un mecanismo de control. Iván Gutiérrez, Presidente de ASOMIF, sostiene que mediante la formalización “las empresas pueden tener otras ventajas; por ejemplo, el acceso a líneas de crédito que actualmente les están vedadas por problemas de su informalidad en el negocio. Y en esta legislación la alcaldía es un factor muy importante para promover y generar esa formalización de los micronegocios y empresas en los municipios.” Darles un carácter formal, agilizar los trámites de inscripción que constituyen una rémora que disuade de todo intento de formalización, sería un magnífico espaldarazo municipal a las microempresas para que se les abran las puertas de instituciones financieras, comerciales y capacitadoras.

### **3.2.3. Relación fiscal y otros vínculos tributarios**

Las Alcaldías deben realizar el cobro del IBI, las contribuciones especiales<sup>18</sup>, el impuesto sobre ventas, las matrículas y las tasas por servicios y aprovechamiento. No tiene caso detallar

<sup>18</sup> Artículo 51 del Plan de Arbitrios: Las Alcaldías podrán imponer contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejoras de servicios municipales, siempre que a consecuencia de aquéllas o de éstos, además de atender al interés común o general, se beneficie especialmente a personas determinadas aunque dicho beneficio no pueda fijarse en una cantidad concreta.

aquí lo que la ley establece en cada caso. Todos estos cobros están estipulados por el Plan de Arbitrios. Más pertinente es destacar el papel de las PYMEs en el cumplimiento de estas obligaciones y el peso de su aporte a los ingresos de las Alcaldías según el estudio de Alicia Sáenz titulado “Los Gobiernos Municipales y la Pequeña y Microempresa en Nicaragua.”

Sáenz observa que a nivel nacional sólo el 64 % de las PYMES estaban pagando el impuesto sobre ventas en 1997. El 36 %, no estaba pagando los impuestos por haber cerrado operaciones o por tener muy bajos niveles de ventas. Según los resultados del estudio de Sáenz respecto de las tendencias del comportamiento de las PYMEs en la recaudación del impuesto del 2 % sobre ventas, el 48 Alcaldías entrevistadas (el 45.5%) opinaron que la tendencia es a disminuir. Casi el 60 % de estas Alcaldías consideraron que la disminución en la recaudación se debía a una reducción en el número empresas y el 28 % calcularon que ello se debe a un declive en los ingresos de dichas empresas. Sólo un 13 % estimó que la disminución obedecía a deficiencias en la recaudación.

También según el estudio de Sáenz, a nivel nacional el 47.74 % de los ingresos que percibían las Alcaldías procedían del cobro del 2 % del impuesto sobre ventas. En esa situación, el aporte de las empresas al financiamiento de las actividades de los Gobiernos Locales era considerable. Por supuesto que este aporte presentaba muchas variaciones según los departamentos. Sólo en 6 departamentos el aporte de ese impuesto era superior al 40 % de los ingresos totales Chinandega, Granada, Jinotega, Managua, Masaya y la RAAN. En los restantes 11 departamentos el aporte era inferior al 40 %, incluyendo casos como el de Río San Juan y Madriz, donde los aportes eran respectivamente de 7.11 % y 13.66 %. En cualquier caso, la contribución de las PYMEs a ese impuesto era notable: correspondía al 75.29 % del total que recibían las Alcaldías en concepto del 2 % sobre ventas y al 35.95 % en los ingresos totales de las Alcaldías. Sólo en Jinotega y Masaya el aporte era superior al 35 %.

En materia de tasa de aprovechamiento y de servicios no existe un detalle sobre el aporte específico de las PYMEs. Pero Sáenz encontró que la tasa de servicios de mayor generación de ingresos es el uso de tramos en el mercado, que tiene el 16.31 % del total de ingresos de las 18 tasas por servicios. Es obvio que en este caso se trata de un aporte exclusivo de las microempresas porque en los mercados municipales sólo se ubican comerciantes de reducido calibre. Los mayores porcentajes de participación en los ingresos por el uso de tramos en el mercado le corresponden a los departamentos de Chinandega, Granada, Matagalpa, Nueva Segovia y Rivas.

El aporte total de las PYMEs a los ingresos de las Alcaldías en 1996 fue calculado a nivel nacional en 47.84 %. Sólo en Jinotega, León, Masaya y Rivas ese aporte sobrepasa el promedio nacional. Pero este aporte tiene dos inconvenientes que debemos tratar. En primer lugar, en el aporte a los ingresos municipales el liderazgo le correspondía al impuesto sobre ventas, que por disposición del poder legislativo desapareció tras una reducción en 4 años del 0.5 %.

Debido a unas reformas en la ley tributaria, el impuesto sobre ventas desapareció en el 2001 y la alcaldía únicamente podrá cobrar a las microempresas el impuesto de bienes inmuebles (IBI), alquiler de locales (como los establecimientos en los mercados municipales) y tasas de servicios y aprovechamiento. Todos estos cobros son muy difíciles de efectuarse debido a que las municipalidades no cuentan con suficiente y eficiente personal para el monitoreo de las extracciones y su cobro. La aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuenta con el obstáculo estructural de lo desactualizados que se encuentran los registros de la propiedad y el sistema catastral, en buena medida debido a la informalidad de las transacciones de tierras, las de orden particular y las efectuadas por los últimos tres gobiernos en el marco de reformas agrarias y pago de indemnizaciones a los desmovilizados de guerra.

Por ejemplo, al norte de Chinandega, Santo Tomás, San Pedro, San Francisco y Cinco Pinos, solamente 17 de cada 100 personas tienen escrituras legales de sus propiedades. ¿Qué tanto por ciento sobre Bienes Inmuebles van a cobrar esas alcaldías, si el 83 % no tienen las propiedades formalmente registradas? Este es un elemento que frena el desarrollo local porque esos productores no pueden ponerle hipoteca a sus fincas y acceder a créditos ante los gobiernos, y las alcaldías ni siquiera pueden obtener el 1 % del valor catastral de las fincas bajo su jurisdicción.

En segundo lugar, el énfasis en el aspecto fiscal de la relación entre Alcaldías y microempresas ha producido un reduccionismo y una competencia adversa, según lo expone Gustavo Valle Salinas: “En lo general los gobiernos locales, con raras excepciones, miran a los pequeños y medianos negocios como una posibilidad de sacar recursos por pago de matrículas y pago de los impuestos correspondientes, sin tener en cuenta la rentabilidad de los negocios y la necesidad misma de promoverlo para que en el largo plazo sí sean realmente sujetos de crédito y sujetos solventes para pagar los impuestos a tiempo y cada vez más impuestos. El propio Plan de Arbitrio, que es como quien dice la parte de la hacienda pública local, es decir, de donde puede generarse recurso del propio municipio para sus obras, para sus gastos corrientes, sus propios gastos de capital, el propio plan de arbitrio tal como está establecido es un obstáculo real para incentivar ese encuentro necesario. Esto se debe a que el plan de arbitrio sólo permite cambios en los montos de los impuestos luego de una discusión en la Asamblea Nacional; es decir, que los gobiernos locales no tienen autonomía propiamente para cambiar el porcentaje de los impuestos como ocurre en otros países, donde los gobiernos tienen un margen de maniobra para incentivar o desincentivar actividades. Nosotros estamos claros que con esa posibilidad, los municipios podrían tener una herramienta de hacienda, financiera, para estimular alguna actividad o para correr una actividad nociva para el territorio, porque no necesariamente toda actividad económica es buena; o si se permite que una actividad que requiere de inversiones muy fuertes para la preservación ambiental se necesita también cobrarles ese deterioro que pueden producir. La liberalización de ese Plan de Arbitrio puede ser un instrumento para que esta alianza o este estímulo de alguna actividad microempresarial pueda establecerse.”

Aun cuando la Alcaldía se conciba exclusivamente como una entidad prestadora de servicios, una modificación en su relación fiscal con las microempresas se revela como beneficiosa para todos. Pero muchas Alcaldías entienden su relación con las microempresas como un juego se suma cero: las microempresas son percibidas ante todo como evasoras fiscales. Se carga con una serie de prejuicios muy enquistados: para las microempresas el Alcalde es un cobrador y para el Alcalde las microempresas no son más que un agente que tributa o -peor aún- que evade sus obligaciones tributarias.

Ambas partes -Alcaldías y Microempresas- se beneficiarían de una política tributaria que premie o penalice, según el caso, a las grandes, medianas y microempresas de acuerdo a los beneficios que aporten al municipio o los perjuicios que le inflijan. Los beneficios podrían ser: transferencia de tecnología, generación de empleo, generación de valor agregado mediante procesos industriales, etc. Los perjuicios podrían ser: daños al medioambiente, extracción de recursos naturales no renovables, etc. En base a una justa ponderación de los beneficios y perjuicios se podría graduar un sistema de contribuciones que irían desde la exención de impuestos y tasas de extracción (o incluso desde un impuesto negativo para las empresas poco solventes pero con futuro<sup>19</sup>) hasta mul-

<sup>19</sup> El concepto de impuesto negativo fue introducido curiosamente por Milton Friedman. En su acepción, dicho impuesto consistía en una transferencia directa de las finanzas públicas a los ciudadanos cuyo nivel de ingresos esté por debajo de un monto estimado como básico. En nuestra propuesta, el impuesto negativo sería una transferencia municipal a las microempresas poco solventes, pero prometedoras e interesantes para el municipio por diversas razones que operarían como criterios de selección (generación de empleo, efecto demostración, promoción del turismo, introducción de tecnologías ecológicas e innovadoras, etc.). La transferencia, antes que en metálico, podría consistir en cursos de capacitación, mejoramiento de la infraestructura vinculada a sus actividades, avales para acceso al crédito, etc.

tas a las empresas que generen externalidades negativas o cuyas operaciones supongan un excesivo consumo de los recursos naturales<sup>20</sup>, o bien el cobro puede hacerse bajo la forma de una contribución especial (artículo 51 del Plan de Arbitrios) para crear un fondo con el cual encomendar la reparación del daño a una microempresa.

### **3.2.4. Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales**

Las Alcaldías tienen la potestad de facilitar el proceso de creación de empresas y microempresas y de infraestructuras productivas, a fin de contribuir a la solución de los principales problemas económicos y sociales de la población. La Ley de Municipios, en lo referente a las empresas municipales, en el artículo 58 menciona que los Municipios podrán constituir empresas para la prestación de servicios públicos municipales, estrictamente relacionados con el ejercicio de sus competencias. Asimismo corresponde al Consejo, a propuesta del Alcalde, aprobar la constitución de empresas municipales, que se regirán de conformidad con la presente Ley, su Reglamento y demás de la República (Arto. 59) y anualmente, los Directores o Gerentes de las Empresas Municipales deberán presentar los informes financieros sobre la gestión y resultados de estas Empresas ante el Consejo respectivo para su aprobación (Arto. 60).

Las empresas municipales podrán ser mixtas, con participación de capital privado y deberán presentar anualmente sus balances al Consejo Municipal por intermedio de su gerente o Alcalde. El consejo de administración de la empresa deberá solicitar al consejo municipal la aprobación de cualquier enajenación, de cualquier título de bienes de capital o bienes inmuebles de la empresa, que la misma deberá realizar, y para inscribir la empresa en el Registro Público Mercantil correspondiente bastará la certificación de la Resolución Creadora, emitidas por el Secretario del Consejo Municipal para que el registrador le dé el trámite correspondiente. (Artos. 100 - 103)

Bravo (2001) hace referencia a que la empresa municipal se constituye por Resolución del Consejo Municipal respectivo, a iniciativa del Alcalde, y señala que muchas empresas municipales no cumplen con el requisito formal de dictar por el Consejo Municipal la Resolución creadora y el registro de la misma. Según Bravo, “la empresa municipal es una posibilidad para la prestación de servicios públicos municipales de manera eficiente, ágil en su creación y de acuerdo con la Ley de Municipios. Es un espacio que se abre a la participación ciudadana.”

Los excedentes obtenidos por las empresas municipales estarán exentos de impuestos fiscales y deberán ser incluidos en el presupuesto Municipal. Podrán ser reinvertidos en la empresa o destinados a obras, ampliación y mejoras de los servicios municipales. Esta cláusula probablemente no hace muy atractivo al microempresario la participación en la empresa mixta municipal. Posiblemente le resulte más atractiva la venta de manera independiente de sus servicios a la Municipalidad, según la contempla el artículo 9 de la Ley de Municipios: los Municipios podrán, en el ejercicio de sus competencias, “celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado, para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control.”

Existe una serie de servicios que la Alcaldía tiene que prestar la comunidad. Por ejemplo, la construcción de andenes. Una pequeña empresa podría especializarse en construir andenes no

<sup>20</sup> El pago de estas multas puede ser efectuado en servicios, especialmente, cuando fuere el caso, en servicios destinados a reparar el daño ocasionado por la empresa: reforestación, purificación de agua, etc.

solamente para un pequeño municipio, sino para un grupo de municipios. Hay múltiples posibilidades de potenciar esos negocios. La microempresa debe tener en cuenta los instrumentos legales de las empresas mixtas, de las empresas asociativas, la privatización misma de algunos servicios, o la cogestión de algunos negocios para la prestación de algunos servicios municipales. De hecho en Managua el cobro del IBI ha sido delegado en dos pequeñas empresas privadas.

En el artículo 7 de la Ley de Municipios encontramos algunos de los campos de trabajo que podrían encomendarle el Gobierno Local a las microempresas:

- a) promoción del turismo
- b) recaudación de impuestos
- c) limpieza pública por medio de la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos
- d) impulsar, garantizar y regular el transporte colectivo intra-municipal y administrar las terminales de transporte terrestre inter-urbano
- e) construcción y mantenimiento de obras en beneficio de la comunidad (andenes, aceras, plazas, centro comunales, centros de salud urbanos y rurales, caminos y calles, puentes, parques y otros centros recreativos y deportivos, etc.)
- f) mantenimiento y administración de cementerios
- g) mantenimiento, seguridad e higiene de mercados, rastros y lavaderos públicos
- h) garantizar la higiene comunal realizando el drenaje pluvial y la eliminación de charcas
- i) protección del patrimonio arqueológico y artístico de su circunscripción: proveer las artes por medio de museos, exposiciones, ferias, fiestas tradicionales, bandas musicales, monumentos, sitios históricos, etc.
- j) construcción, mantenimiento y administración de bibliotecas
- k) prestación de servicios de agua, alcantarillado sanitario y electricidad
- l) tratamiento de aguas negras del municipio
- ll) administrar puertos fluviales y lacustres.

Es fácil concebir, por ejemplo, una alianza entre los microempresarios, la industria turística y las alcaldías. Pero la tradición centralizadora también opera a nivel local y en algunos caso las Municipalidades no desean delegar -en este caso bajo la figura de una compra de servicios- sus obligaciones. También se trata, en la mayoría de los casos, de un problema financiero: las Alcaldías no siempre tienen con qué pagarle sus servicios a las microempresas, y menos aún para que lleven a cabo labores que la Alcaldía misma no está realizando.

### **3.3. Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas**

El único estudio que de forma explícita y directa aborda la relación entre microempresas y municipalidades en Nicaragua se titula “Los gobiernos municipales y la pequeña y microempresa en Nicaragua” y fue preparado en abril de 1997 por la Licenciada Alicia Sáenz para la Dirección General de la Pequeña y Micro Empresa, adscrita al Ministerio de Economía y Desarrollo. Dicho estudio es bastante amplio, y aunque se explora más sobre la relación fiscal, también tiene un largo apartado que documenta el apoyo de los gobierno municipales a las microempresas. Sin embargo, debido a la naturaleza abarcadora del estudio -proporciona abundantes cifras de cuántas alcaldías invierten en apoyo de la microempresa, de la cantidad de proyectos que manejan y a qué sectores de las microempresas estaban beneficiando-, pero no

se documenta en detalle ningún caso, ni se sistematiza qué los hace exitosos ni los mecanismos operativos que hacen posible dicho apoyo.

Otros trabajos contienen acápites que tangencialmente abordan potencialidades de la relación alcaldía-microempresa o, por tratarse de informes de proyectos, documentan algunas experiencias concretas, pero habitualmente no pretenden profundizar más sobre la posibilidad de un papel clave de las alcaldías en la promoción de las microempresas.

En base a tres aspectos de la problemática –tipología, avances y obstáculos- presentamos una reseña de lo que esos estudios han encontrado.

### **3.3.1. Tipología de las microempresas**

En Nicaragua la microempresa no presenta un modelo único. Existen diversos tipos. El concepto básico de microempresa considera como tal la unidad económica que emplea un máximo de 5 trabajadores y posee un capital (fijo y variable) que se calcula en menos del equivalente de aproximadamente 20,000 dólares. Las microempresas suelen utilizar mano de obra familiar y recursos locales, escasa dotación de capital, tecnologías con uso intensivo de mano de obra y una fuerza de trabajo no calificada que adquirió sus conocimientos fuera del sector educativo académico.

Una estrategia de apoyo a las microempresas debe partir de un claro concepto de qué es la microempresa, a fin de diseñar políticas adecuadas al sector. Ese requerimiento fue enfatizado por algunos de nuestros entrevistados. Luis Murillo, Coordinador del Posgrado en Desarrollo Local de la UCA, advirtió que “la mayor parte de organismos no gubernamentales establecen un tipo de plan desarticulado; por ejemplo establecen un plan de capacitación con financiamiento, pero esto no genera una verdadera actividad microempresarial, y esto es un problema grave y es un problema conceptual porque se confunde la microempresa con una unidad económica productiva que toma decisiones desde el punto de vista empresarial y que en realidad desarrolla algún tipo de actividad de subsistencia. Hasta que no se resuelva la verdadera conceptualización y no se formen planes de desarrollo hacia el sector microempresarial, no se va a tener gran avance.”

Hasta la fecha, el estudio más completo sobre la microempresa realizado fue obra del INEC-MIFIC-GTZ. Calcula un total de 148,082 microempresas.<sup>21</sup> Su censo, encuesta y análisis sólo contempla las microempresas urbanas. Y no existe nada semejante a nivel rural que tenga pretensiones nacionales. De acuerdo al estudio, el universo de microempresas urbanas se puede clasificar en las actividades presentadas en el siguiente cuadro:<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Dato que no coincide con el que proporcionamos antes en base al estudio del INEC/MEDE/GTZ.

<sup>22</sup> INEC/MIFIC/GTZ. Enero 1999. Estructura de la Microempresa. Actividades Económicas de la Microempresa Urbana Nacional. Análisis Sectorial de la Economía Nicaragüense. Volumen II. Managua.

| Actividad económica                                    | Cantidad       | Porcentaje |
|--|----------------|------------|
| Fabricación de bienes de máquinas o equipos            | 24,462         | 16.5       |
| Energía, electricidad, agua y construcción             | 7,470          | 5          |
| Restaurantes, bares, hoteles y moteles                 | 8,460          | 5.7        |
| Comercio automotriz                                    | 4,752          | 3.2        |
| Comercio al por mayor                                  | 2,139          | 1.4        |
| Comercio al por menor                                  | 77,121         | 52.1       |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones            | 4,748          | 3.2        |
| Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler | 3,383          | 2.3        |
| Servicios de enseñanzas, sociales y de salud           | 3,096          | 2.1        |
| Servicios comunitarios, sociales y personales          | 12,451         | 8.4        |
| <b>Total</b>   | <b>148,082</b> | <b>100</b> |

El comercio al por menor agrupa la mayor parte de las microempresas. Mientras el comercio al por mayor se sitúa en el extremo opuesto. A nivel departamental la distribución de las microempresas es la siguiente:<sup>23</sup>

| Departamento  | Cantidad       | Porcentaje |
|---------------|----------------|------------|
| Boaco         | 2,567          | 1.7        |
| Carazo        | 5,013          | 3.4        |
| Chinandega    | 14,342         | 9.7        |
| Chontales     | 4,326          | 2.9        |
| Estelí        | 6,590          | 4.5        |
| Granada       | 5,164          | 3.5        |
| Jinotega      | 3,455          | 2.3        |
| León          | 12,976         | 8.8        |
| Madriz        | 1,461          | 1          |
| Managua       | 62,717         | 42.4       |
| Masaya        | 11,458         | 7.7        |
| Matagalpa     | 8,797          | 5.9        |
| Nueva Segovia | 2,966          | 2          |
| RAAN          | 857            | 0.6        |
| RAAS          | 1,925          | 1.3        |
| Río San Juan  | 435            | 0.3        |
| Rivas         | 3,032          | 2          |
| <b>Total</b>  | <b>148,081</b> | <b>100</b> |

El vertiginoso crecimiento de Managua -que concentra más de 1 millón de los 5 millones de habitantes que tiene el país-, fruto de la migración del campo a la ciudad y del flujo de las ciudades pequeñas a la capital, ha producido su descomunal concentración de microempresas (el 42.4 % del total nacional). Las microempresas han sido el colchón de amortiguamiento del desempleo en la capital para una creciente población económicamente activa que, en no pocos casos, carece de la capacitación suficiente para encontrar otro género de ubicación laboral.

23 Ibidem.



La clasificación por tiempo de operaciones y número de trabajadores se presenta en la siguiente tabla: <sup>24</sup>

| Año de inicio | 1 Trabajador |            | 2 a 5 Trabajadores |            | Total        |            |
|---------------|--------------|------------|--------------------|------------|--------------|------------|
|               | Cantidad     | %          | Cantidad           | %          | Cantidad     | %          |
| Antes de 1980 | 568          | 23.8       | 285                | 28.1       | 853          | 25         |
| 1981-1990     | 703          | 29.4       | 327                | 32.2       | 1,030        | 30.3       |
| 1991-1994     | 644          | 27         | 260                | 25.6       | 904          | 26.6       |
| 1995          | 252          | 10.6       | 91                 | 9          | 343          | 10         |
| 1996          | 188          | 7.9        | 50                 | 4.9        | 238          | 7          |
| 1997          | 33           | 1.4        | 3                  | 0.3        | 36           | 1.1        |
| <b>Total</b>  | <b>2,388</b> | <b>100</b> | <b>1,016</b>       | <b>100</b> | <b>3,404</b> | <b>100</b> |

Aparentemente la constitución de microempresas ha venido declinando. Pero puede ser que esa disminución sea más un reflejo de la deficiente capacidad de registro y censo de las instituciones que las estudian que de una desaceleración real en la tasa de creación de microempresas. El cuadro también indica que ha disminuido más la creación de microempresas de más de un trabajador. Probablemente se deba a la bancarrota del modelo cooperativo y a una mayoritaria constitución de empresas más débiles, que requieren menos dotación de capital, personal y capacidad de coordinación.

La clasificación como microempresa del estudio del INEC-MIFIC-GTZ se hizo únicamente en base al criterio del número de trabajadores (de 5 ó menos), lo que impone un fuerte sesgo de entrada. No se tomó en cuenta, por ejemplo, las enormes diferencias de ingresos que existen en las empresas con ese volumen de empleados. Es muy forzado incluir en el mismo saco el comercio automotriz y el comercio al por menor del mercado municipal. De ahí que una encuesta entre ese universo de empresas arrojara como resultado que el 94 % de las microempresas operan en locales propios y solamente el 6 % en locales alquilados. Resulta muy poco fidedigno el dato de que exista tan alto porcentaje de microempresas con local propio. Y menos creíble aún es el supuesto de que la tipología se reduzca a locales propios o alquilados, sin incluir predios baldíos, andenes, locales de amigos o familiares, terrenos públicos, etc. Es difícil formarse una idea apropiada de las dificultades de las microempresas y las políticas más adecuadas para su fomento con una tipología que presenta estas limitaciones. Aun así, el estudio del INEC-MIFIC-GTZ dio a conocer que el 91.4 % de las microempresas -consideradas como tales por el rasgo de tener 5 ó menos empleados- no llevan ningún tipo de registros que permitan determinar con certeza el resultado financiero de sus operaciones. Sólo el 7.2 % llevan anotaciones sin controles y apenas el 1.4 % llevan contabilidad.

Armando Morales, de la GTZ, también manifestó la necesidad de una clasificación no tan de catálogo: “No solamente por microempresas, sino también por empresarios individuales, porque la microempresa muchas veces está ligada a grupos familiares; pero también hay empresarios individuales, grupos gremiales o cooperativas que no son microempresas en ese sentido solamente.”

La necesidad de buscar generar tipologías que tomen en cuenta otros criterios y que sean eficaces para el diseño de políticas diferenciadas ha tenido eco en algunos economistas. Mario Davide Parrilli y Eddy Narváez del Instituto de Investigación y Desarrollo “Nitlapán” de la

<sup>24</sup> Ibidem.

UCA han estudiado los sectores industriales de muebles y calzado, y han generado tipologías para sus productores y comerciantes en base a la combinación de niveles de precios, calidad (fina, ordinaria y de mercado), número de trabajadores, volumen de ingresos, segmento de mercado en que ubican sus productos (clase alta, media, pobre o exportación), años de operar, calificación de los operarios, modalidad de demanda (con pedido previo, ligado a algún comerciante particular, vendiendo en su local de trabajo), etc. La combinación de estas variables determina unos tipos cuyas características jerarquizan las políticas que les deben ser aplicadas con mayor urgencia y adecuación: productos financieros (plazos, tasas de interés, montos que pueden absorber), tecnología, promoción de ferias, etc. El problema de estos estudios, muy avanzados en sus pretensiones, estriba en que de momento sólo hayan cubierto dos ramas (muebles y calzado). Para el tema que nos ocupa presentan dos limitaciones adicionales: se enfocan sobre toda una rama (y no exclusivamente sobre la microempresa, con lo que no se detallan tipos de microempresas) y no se profundiza suficientemente sobre los vínculos institucionales de las microempresas, especialmente sobre sus vínculos con los Gobiernos Locales. Pero no cabe duda de que estos estudios proporcionan más que un indicio de hacia qué dirección deben apuntar nuestros esfuerzos.

Clasificaciones útiles de cara al diseño de una estrategia atenderían al grado de iniciativa, fiabilidad (cuyos indicadores podrían ser el expediente crediticio -para el vínculo externo- y la reputación a nivel comunitario -para los lazos locales-), el apoyo recibido de ONGs, su balance de género, su relación e impacto con los gremios y organizaciones locales, su capacidad de generar empleo e introducir nuevas tecnologías y técnicas ecológicas. Aún queda un largo camino por recorrer en este campo.

### **3.3.2. Avances, experiencias positivas y acercamientos**

En la promoción de la microempresa algunas alcaldías han sabido aprovechar las oportunidades que ofrece la ley o se las han ingeniado para abrir brecha con innovaciones de mucho provecho para la microempresa. Las experiencias positivas suelen ser de cuatro tipos, de acuerdo a su procedencia: 1) las emprendidas por iniciativa del Alcalde de turno, 2) las que se insertan en una tradición, 3) las realizadas en el marco de proyectos amplios con financiamiento de los multilaterales (generalmente el Banco Mundial) y 4) las que suponen una colaboración entre ONGs y alcaldías.

1) Las emprendidas por el Alcalde de turno son las que menos carácter institucional presentan. Están montadas sobre el carisma del Alcalde y dependen enteramente de su iniciativa. La tendencia a barrer con todo el personal cuando la nueva administración asume el poder, a veces incluso cuando se trata del mismo partido, ha devenido en un continuo recomenzar y pérdida del hilo de políticas y la memoria institucional. Pero es posible que una sistematización detallada y destinada a recabar información sobre los municipios redunde algún día en un instructivo sobre municipalismo, un referencial metodológico, un catálogo de sugerencias útiles o incluso un paquete de reformas a las leyes vigentes.

Una de las experiencias más notables en este sentido fue emprendida por el anterior Alcalde de San Francisco Libre. Conociendo la situación crítica de las cooperativas y de muchos pequeños productores agropecuarios, y el hecho de que su insolvencia no les permite cumplir con el pago del IBI, el Alcalde decidió poner en práctica el viejo mecanismo del trueque: intercambio de impuestos por servicios. En otras palabras, los productores pagaban sus impuestos a la Alcaldía precisamente en un servicio que el Gobierno Municipal está obligado a ofrecer: mantenimiento de caminos. Obviamente, este trueque se puede realizar igualmente con otros servicios: recolección de basura, construcción, cuidado del medioambiente, promoción del

turismo, etc. De esta forma, las microempresas no se ven empujadas hacia la quiebra al cumplir con sus obligaciones tributarias y los ciudadanos reciben los servicios.

Existen otros ejemplos de alcaldías que han llegado a acuerdos de colaboración con los vendedores del mercado para que éstos le den mantenimiento a tramos, o para tener un costo compartido de energía. En algunos municipios en los que los alcaldes han logrado que los dueños de tramos pongan sus medidores y paguen recibos, y esa es una manera de que la alcaldía disminuya costos en el ejercicio de su competencia.

Hay otros casos donde los Alcaldes han decidido contratar microempresas para que realicen algunas labores de competencia del gobierno local. Estas contrataciones tienen un costo reducido para la Alcaldía. En esos casos la relación alcaldía-microempresa es beneficiosa ya que algunas alcaldías pobres -La concepción, San Juan del Sur, Catarina, Niquinohomo, San Juan de Oriente Nandasmó, Diriomo, Diria, Ticuantepe- son apoyadas en el cumplimiento de sus tareas, y de esta forma también la microempresa beneficia al municipio generando empleos.

2) Las experiencias que se insertan en una tradición se pueden encontrar en aquellos municipios donde existe una especialización en alguna industria reconocida a nivel nacional (a veces también en el ámbito internacional), que hace famosos a sus pobladores y que involucra a los funcionarios del gobierno local, muchos de ellos directamente interesados en el desarrollo de dicha industria porque son artesanos de la misma o porque lo son sus familiares. En Diriomo existe una larga tradición de producción y venta de cajetas y fritanga. En ese municipio hay algunas cooperativas de crédito y apoyo al productor y de financiamiento a pequeñas industrias y comercios - caramelos, dulces, cajetas, fritangas - que se coordinan con la Alcaldía como por ejemplo la cooperativa San Isidro y la Cooperativa Guadalupe.

El Municipio de Masaya cuenta con un sinnúmero de microempresas de fabricación de calzado, hamacas, bolsos, trabajos en barro, bordado, tejidos, etc. que mantienen excelentes relaciones con el Gobierno Local. Éste se convierte en promotor e impulsor de su desarrollo. Asimismo en el municipio de La paz Centro y en el de León se dan experiencias similares. El producto obviamente varía según las características de cada municipalidad: en esos municipios lo que se comercia con éxito a través de la microempresa son los quesillos, el barro, los bloques para la construcción, etc. Las alcaldías de León mantienen, al igual que Masaya, una excelente relación con la microempresa para promover el desarrollo local.

Masatepe ha sido históricamente fabricante de sillas abuelitas. Cuando se hizo necesario variar el diseño y los materiales y se requirieron capacitaciones para uso de diferentes maderas y de diferentes diseños de sillas, la Alcaldía se vio involucrada tanto en la capacitación como en la búsqueda de comercialización. El nuevo modelo de sillas requería de maderas flexibles y fibras vegetales, que se encuentran en la Costa Atlántica. Ahora se pretenden establecer vínculos intermunicipales para fomentar la microempresa local y promover así el desarrollo local. También para la promoción de la microempresa productora de muebles, la Alcaldía estableció un parque de ferias en las instalaciones del antiguo ferrocarril. De manera que ahora los productores, apoyados por el alcalde, tienen un espacio para comercializar.

En el departamento de Nueva Segovia, debido al desarrollo de la industria forestal, existe una tradición de vínculos entre productores de pinos, muebleros y las Alcaldías que han dado lugar a una serie de iniciativas interesantes. Los dueños de bosques, las Alcaldías y los industriales constituyeron un Fondo Forestal Tripartito, empleado inicialmente para realizar un pre-inventario forestal y controlar los incendios. Todo ello fue parte de un esfuerzo conocido como el "Triángulo Social Forestal de Nueva Segovia", que dio origen a la Asociación de

Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE). Esta asociación municipal es de las escasas experiencias exitosas en Nicaragua. Se ha propuesto “colegiar una serie de respuestas organizadas frente al tema de la gestión de los recursos financieros, sociales, ambientales y ecológicos. Se trata de un esfuerzo interesante por la posibilidad que ofrece de superar el -a veces- exagerado municipalismo local y de integrar y colegiar respuestas conjuntas para el desarrollo departamental.”<sup>25</sup> La constitución de esta asociación municipal, y su relación con los productores, ha sido posible por la fuerte tradición asociativa del departamento, notoria en la existencia de diversos gremios, una fortaleza inusual del sector productivo que ha mostrado su eficacia para consensuar respuestas y convertirse en contrapartes de iniciativas públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

3) Los multilaterales también han hecho un esfuerzo para que los gobiernos municipales tengan un papel activo en la promoción de la microempresa. Uno de los programas más contundentes fue financiado por el Banco Mundial y funciona bajo el nombre de PROTIERRA. La UTM, Unidad Técnica Municipal, de cada municipio propone proyectos que el INIFOM financia con una cartera suministrada por el BM. En la práctica, las UTM han funcionado con mucha independencia de la Alcaldía, sin que se produzca la externalidad muy esperable de una transferencia tecnológica y administrando unos recursos que sobrepasan en muchos casos el presupuesto municipal. Sin embargo, aparte de los logros directos (capacitaciones de productores, crédito a microempresarios que no acceden a otras fuentes de financiamiento, etc.), cabe destacar el logro de ir institucionalizando el rol de los Gobiernos Locales como promotores del desarrollo.

PROTIERRA no es único caso de apoyo desde INIFOM y organismos internacionales. Algunos municipios han tenido el apoyo de un programa que ha trabajado con INIFOM, que se llama PRODEL y promueve crédito alternativo para que la gente que tiene alguna microempresa pueda desarrollar acciones de subsistencia.

Dentro de las experiencias positivas también podemos mencionar el Proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos (PROMIDS). Este proyecto es apoyado por INIFOM. La Alcaldía delega las competencias de Limpieza de calles y Recolección de Basura a la microempresa directamente con la participación de la mujer y cuenta con la participación de la población en el cumplimiento de compromisos como cortar en pedacitos la basura voluminosa - chagüite, ramas - separar la basura orgánica de la basura inorgánica, barrer bien la cuneta, etc.

4. Las ONGs están llenando un vacío en planes de desarrollo, estrategias para construir un tejido económico local más competitivo y proveer de financiamiento y tecnología. Hay muchas experiencias de colaboración entre ONGs y Alcaldías, y algunos intentos de formalizar ese vínculo. La ONG española Solidaridad Internacional ha llegado incluso al sano extremo de exigir que sus contrapartes -ONGs nacionales- obtengan un aval de las Alcaldías de los municipios donde abren operaciones. Desafortunadamente algunas Alcaldías no saben explotar esa condición para coordinar y orientar el trabajo de las ONGs insertándolo en una estrategia de desarrollo municipal. Obviamente, esto sucede porque las Alcaldías carecen de dicha estrategia y están dispuestas a dar la bienvenida a cualquier tipo de inversión en su territorio.

En el caso concreto de promoción de la microempresa, la Alcaldía de Ocotal, con fondos recibidos de ONGs durante la reconstrucción post-Mitch, se abocó a la constitución de mi-

<sup>25</sup> Parrilli, Mario Davide. 2000. "Reactivando las cadenas de pinares en Las Segovias." Análisis y conclusiones a partir del study-tour en Dipilto, Santa Clara, Jalapa, Ocotal y Estelí en mayo del 2000 impulsado por CIFOR, Banco Mundial, BID, PROFOR y Nitlapán-UCA.

croempresas a fin de beneficiar a la población con fuentes de empleo y para afianzar la transferencia tecnológica que durante los momentos de emergencia y rehabilitación se desarrolla con ímpetu inusitado. El proyecto más célebre en este sentido es la fábrica de adobe para las casas de los damnificados del Mitch, que inicialmente apoyó una ONG española y administró la Alcaldía, y que luego estuvo en proceso de pasar a manos de los trabajadores y recibió el apoyo del PNUD. Pero hay otros muchos proyectos que fueron apoyados por ONGs.

Como acercamientos y avances se puede mencionar también que con mucho éxito y debidamente legalizado opera en Estelí un centro recreativo cuyos excedentes se dedican a la construcción de un estadio de fútbol. En este caso la Alcaldía se beneficia de esta relación ya que tiene la competencia de construcción de parques y de fomentar recreación.

Otra experiencia positiva, que consideramos como avance es el caso de la ONG “Xochilt Acalt” donde las mujeres de Malpaisillo, León, organizadas en un proyecto de educación, servicios, producción y organización, prestan servicios de salud, alfabetización y capacitación técnica, impulso a actividades productivas agrícolas, ganaderas e industriales. Actualmente inicia un programa de participación ciudadana para fomentar la democracia y la cultura política. El principal componente de este proyecto consiste en una serie de capacitaciones a líderes comarcales realizado en colaboración con la Alcaldía.

Uno de los logros más importantes del Centro “Xochilt-Acalt” es la Clínica Móvil. El auspicio de la Alcaldía sandinista fue un elemento importante para echar a andar el proyecto. “Durante los primeros años, -reconocen las fundadoras- su actitud fue particularmente positiva hacia el Centro, hasta el punto de que el Consejo Municipal aprobó a finales de 1992 una subvención mensual de un mil córdobas para cubrir gastos de combustible de la clínica móvil, y cuando se dio la privatización de la bloquera también fuimos beneficiadas como una institución más del municipio que hacía un trabajo social dirigido particularmente a mujeres”. Las mujeres de esa ONG han tenido muy buenas relaciones con los funcionarios de la Alcaldía, que respetaron la independencia política de su institución.

CEPRODEL comenzó a trabajar en Occidente desde 1991 con las alcaldías, brindándoles consultorías y apoyándolas en sus diagnósticos. A partir de 1993 se abre la primera oficina en León, manejando fondos de crédito, y en el 1998 se abre otra en Chinandega. Desde estas dos oficinas departamentales se comienzan a abrir las oficinas corporativas conocidas como CODELSA (Corporación de Desarrollo Local S.A.) en Telica, Quezalaguaque, El Viejo, Cinco Pinos, Villa Nueva y, recientemente, las de Posoltega y Chichigalpa, donde funcionan como una sociedad entre el CEPRODEL, el gobierno local y los productores laboriosos y honrados de cada municipio. Pero la historia del crédito agropecuario data desde hace tres años. Anteriormente, la mayor experiencia la acumulaba CEPRODEL en el sector urbano. Se puede decir que desde el 97 a esta parte, se han financiado tres ciclos agrícolas.

En el año 1998, CODELSA, se contactó con la Fundación FRIEDRICH EBERT para que les apoyara en el proceso de establecimiento de agendas locales. Con esta organización se desarrolló en Telica y Quezalaguaque una consulta que involucró a líderes locales, ONGs que trabajan en esas localidades e instituciones gubernamentales.

En Telica y Quezalaguaque se creó una Oficina de Desarrollo Intermunicipal - ODIM -, sobre la base de acuerdos negociados, por un lado, con las organizaciones que trabajan en los municipios y por otra con el aporte de las Alcaldías, la ODIM elaboró documentos de proyectos productivos e infraestructuras, que fueron aprobados sin necesitar correcciones de los donantes y que a su vez fueron ejecutados por las Alcaldías. También se elaboró un plan de políti-

cas de incentivos municipales, dirigidos a incrementar la masa tributaria, y se elaboró la propuesta de manual de funciones y organización de Telica y Quezalaguaque. El diagnóstico se concluyó en un 100% en Quezalaguaque y en un 50% de las comunidades de Telica.

En la Costa Atlántica, la ONG OPHDESCA está apoyando a microempresas de carácter comunal, en consonancia con su voluntad de respetar las instituciones propias de la cultura del Atlántico. Según uno de los oficiales, ellos impulsan “las microempresas, pero en sentido contrario al Pacífico. Allí prima el concepto comunal de propiedad, las tierras son comunales y, si usted llega allá, usted no puede asentarse así por así. Tiene que hablar con el consejo de ancianos, con el síndico y así se le asignarán tierras para su uso personal, pero no las puede vender... en teoría. Esta tradición de propiedad comunal hemos tratado de aprovecharla como proyecto para promover la microempresa pero de carácter comunal.”

La conjunción de todas las iniciativas mencionadas -de ONGs, del BM, de la tradición y de los alcaldes carismáticos- es posible que vayan gradualmente moldeando la cultura municipal y deriven en reformas legales. Pero para que cuajen en un cuerpo de leyes y procedimientos formalmente constituidos falta mucho camino por recorrer y se requiere el concurso de otros actores que brillan por su ausencia en este escenario: los políticos, desde sus puestos en la Asamblea Nacional y desde sus partidos.

### **3.3.3. Obstáculos y debilidades**

Entre los obstáculos y dificultades mencionados por los entrevistados cabe distinguir entre las dificultades que repercuten sobre el funcionamiento de las Alcaldías en general -y afectan a todos los actores locales- y las dificultades que afectan de manera específica a la promoción de la microempresa.

En el primer grupo destacan:

1. Las debilidades del marco jurídico y su poca claridad en puntos de importancia que tocan aspectos en los que se juega la viabilidad del proceso de descentralización. Hace falta una ley que regule las transferencias del presupuesto nacional hacia los municipios. Normar las modalidades, montos y condiciones en se efectuarán las transferencias evitará la discrecionalidad y el costo que supone negociarlas anualmente. También se necesita una ley de servicio civil y carrera administrativa municipal que garantice la permanencia del personal administrativo de las Alcaldías, que suele ser renovado enteramente tras cada cambio de gobernantes. De este forma se garantizará que se conserve el personal de acuerdo a criterios de eficiencia, contribución al desarrollo de la administración municipal, apego a la ley y servicio a la comunidad.

Asimismo se debe fortalecer y detallar el código tributario y acuñar una ley de bienes públicos y una ley de contrataciones de los gobiernos locales que contemple la participación en licitaciones de las microempresas. El FISE, que es el principal ente del Estado que rectora la inversión pública a nivel nacional con fondos externos, es la institución que mayor inversión realiza en los territorios, pero no la realiza con los recursos propios de los municipios más pobres, o medianamente pobres, ni con las microempresas, porque para obtener un contrato del FISE se requieren una cantidad de requisitos que no pueden llenar los microempresarios. Este es un ejemplo claro de que el FISE, a pesar de que predica la creación de capacidades locales, no las fomenta en la práctica. Con su política de contrataciones no hace más que incentivar las capacidades en las cabeceras departamentales o en Managua. Las obras se hacen en Wiwilí, pero el contratado suele ser de Managua.

2. La debilidad financiera de las municipalidades, de cuyo impacto proporcionamos el ejemplo de la Alcaldía de Siuna, cuyos ingresos totales (incluyendo las transferencias del estado) no llegan al 40 % del salario de algunos funcionarios del Gobierno Central, lo cual redundaría en una minúscula capacidad de inversión anual por habitante. Frente a este hecho tenemos la asignación de alrededor de 35 millones de córdobas a los diputados, que invierten en útiles para equipos de baseball en abierta campaña proselitista. Ese dinero, a juicio de algunos entrevistados, debería formar parte de un sistema nacional de transferencias coherentes con una política de combate a la pobreza.
3. El Alcalde y el Concejo Municipal no siempre son conscientes de su papel de facilitadores, coordinadores de los esfuerzos de desarrollo local. En parte porque se encuentran absorbidos por las labores ordinarias de la Alcaldía, en parte porque no han recibido la preparación adecuada para ocupar su cargo y desarrollarlo al cien por ciento de sus posibilidades y en parte porque ignoran aspectos de la ley de municipalidades. Esta ignorancia sirve para evadir obligaciones y sacudir responsabilidades asumiendo que son competencia de otros organismos. La actitud de muchos Alcaldes es permanecer a la expectativa de que las ONGs o el gobierno central lleven a cabo las intervenciones en desarrollo.
4. La reducida capacidad tecnológica y visión de corto plazo, que de hecho corresponden al rol de proveedor de servicios públicos con el que están más familiarizados. El desarrollo local se ha basado muchas veces en técnicos importados, o dirección técnica estratégica importada. Cuando se agotan los fondos de proyectos que pagan ese personal, compuesto habitualmente de gente muy calificada, los técnicos migran hacia otro tipo de oportunidades. El nivel local no ha desarrollado unas capacidades propias ni permanencia de las capacidades importadas ni transferencia tecnológica durante el ciclo vital de cada proyecto. Debido a esa deficiencia tecnológica, siempre se aduce que no es posible delegar en la Alcaldía la realización de un proyecto porque los Gobiernos Locales carecen de la capacidad, y siempre que se aduce este problema lo que se hace es impedir que la comiencen a tener.
5. Hay una visión enfocada más hacia los recursos externos que hacia los recursos de la comunidad.
6. No se fomenta la visión de que los recursos vienen para que se hagan inversiones de largo plazo, y no sólo para que se consuman en satisfacer necesidades inmediatas.
7. La descentralización tampoco se produce en el nivel local: los alcaldes no delegan en los coordinadores de los comités comarcales ni en las microempresas.
8. Las Alcaldías también padecen corrupción y, de la misma manera que el gobierno central, se han visto afectadas por la falta de confianza de organismos donantes.
9. No hay continuidad entre las actuales administraciones y sus predecesoras. Un Alcalde no da seguimiento a lo que hizo su antecesor. Se barre por completo a todo el personal. Y, cuando no ocurre así, el peso que tiene la palabra del Alcalde (correlato local del peso del Poder Ejecutivo a nivel central) no puede ser contrarrestado ni por los concejales ni por los funcionarios de la Alcaldía.
10. En lugar de haber construido redes de actores locales implicados en el desarrollo y fomentado sinergia y coordinación entre instituciones, se ha instituido un cruce de competencias que produce consuetudinarios cortocircuitos que paralizan acciones y enfrentan a los Gobiernos Locales con las instancias centrales del poder Ejecutivo.

Los obstáculos de cara a la promoción de las microempresas son los siguientes:

1. Las Unidades Técnicas Municipales han apoyado a las microempresas, pero operaron como un enclave independiente, con una magnitud de recursos que superaban incluso la capacidad administrativa de las Alcaldías y sin crear condiciones para perpetuar la misión promotora del desarrollo y de las microempresas. Esto sentó un precedente que reforzó el carácter dependiente -de técnicos y recursos financieros- de toda promoción municipal del desarrollo y la microempresa.
2. La falta de recursos es el dique omnipresente en la mayor parte de las Alcaldías. Según una entrevista realizada al Alcalde de San Marcos - Alberto Reyes Romero - dicha municipalidad, aunque tenga intenciones, no tiene recursos para crear una microempresa de molinos de granos, con la que se pretendía generar empleos. Esa idea fue aportada por la Comisión de la Sociedad Civil.

El Alcalde de Niquinohomo - Jorge Gallegos Bravo - a la pregunta de ¿qué relación mantiene la Alcaldía con la microempresa en el municipio?, respondió que Niquinohomo era una Alcaldía sin recursos. Raúl Rivera, Alcalde de Buenos Aires, dijo no tener ninguna relación con la microempresa, pero que le gustaría explotar el trabajo artesanal con jícara. En Diría la pobreza es casi extrema. En ese municipio existen algunos talleres de artesanía y pequeñas fábricas de muebles y zapatos, pero no pagan impuestos porque son de baja rentabilidad. El único negocio que es rentable y paga al día sus impuestos es “La hoyita de barro”, un restaurante de lujo.

3. La falta de recursos financieros de las municipalidades en combinación con la ausencia de cultura tributaria de las microempresas ha hecho que la actitud de las Alcaldías hacia éstas sea más bien hostil.
4. La misma debilidad financiera e institucional hace que los gobiernos municipales no sean conscientes del papel que pueden jugar en la promoción de las microempresas. Las Alcaldías aparecen enteramente abocadas a las labores habituales. Según Armando Morales de la GTZ, “las necesidades de la población y los problemas que enfrenta la población en los órdenes territoriales, en los órdenes sociales, los han llevado a tender esa primera línea de actuación y dejar atrás otras cosas que no son menos importantes, pero que no son urgentes; aun en el caso de las Alcaldías grandes -es decir que aun cuando se trate de Alcaldías grandes como la de Estelí, León, Granada, que son Alcaldías que tienen recursos-, han tenido que dedicar sus recursos a aquellos problemas urbanos que son más fuertes, por presión social de la cercanía a la Alcaldía o la imagen de la Alcaldía, y no han podido atender otro tipo de procesos.”
5. Los Gobiernos Locales desconocen la sinergia que la promoción de la microempresa podría desencadenar. Piensan en la microempresa como una fuente de impuestos a la que hay que ordeñar. En Diriamba, el Vice-Alcalde Donald Silva Ruíz confesó que las microempresas - Avícola Los Pinares y Mina de piedra Cantera - no tienen otra relación con la Alcaldía más que la del pago de impuestos. Falta una visión de largo plazo según la cual la inversión actual en las microempresas redundará en su crecimiento y éste a su vez en un mayor acopio de impuestos.
6. Los expertos en municipalismo suelen mostrar enormes vacíos en el tema de microempresa y los expertos en microempresa sólo conocen lo más elemental de municipalismo. Los



que saben de microempresa lo ignoran todo sobre municipalidades y viceversa. Ambos ámbitos parecen ubicarse en compartimentos estancos.

7. La visión de corto plazo busca un trabajo con frutos de corto plazo, en función de incrementar clientelas electorales. Un monumento es visto como una inversión de elevada rentabilidad electoral. De ahí la propensión de las Alcaldías a construirlos.
8. Las Alcaldías realizan, al son de los financiadores, un serie de actividades desarticuladas, sin plan estratégico. En caso de emergencias, las Alcaldías se han centrado más en los programas de alimentos por trabajo, que únicamente resuelven necesidades inmediatas y no ofrecen ninguna posibilidad de iniciar un proceso de capitalización. El crédito a la microempresa, según la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), podría ser una inversión de largo plazo encaminada a superar este handicap.
9. Las Alcaldías frecuentemente ignoran las capacidades microempresariales. No se percibe que es posible combinar la eficiencia financiera con la transferencia tecnológica contratando microempresas o combinando el trabajo de empresas de alto perfil técnico con microempresas locales en vías de desarrollo.
10. Las municipalidades no pueden hacer todo el trabajo de promoción. Hay muchos otros obstáculos que remover al tiempo que se incentiva la participación municipal en la promoción de las microempresas. Entre ellos se cuentan:
  - a) la mentalidad empresarial conservadora de los productores
  - b) la banca comercial tiene una política conservadora que dificulta el acceso al crédito
  - c) los productores tienen bajos niveles técnicos
  - d) los altos costos de insumos y de los servicios públicos, afectan la producción y la competitividad productores y empresarios
  - e) la infraestructura está deteriorada en la mayoría de las municipalidades y existen fallas en los servicios de transporte, agua, luz, etc.
  - f) la mayoría de los talleres industriales existentes en los municipios, utilizan maquinaria obsoleta y deteriorada en los procesos de producción.

El siguiente cuadro recoge las experiencias positivas de apoyo municipal a la microempresa - clasificadas en cuatro tipos de acuerdo a su procedencia, como aparecen en el apartado 3.3.2.- y las confronta con los obstáculos, debilidades, oportunidades y potencialidades que deben enfrentar. Las experiencias aludidas corresponden al trabajo que desempeñaban las administraciones municipales vigentes en el período 1997-2000.

| Experiencias positivas de apoyo municipal a la microempresa   | Obstáculos y debilidades  | Oportunidades, potencialidades   |
|---|---|--|
| <b>1) Experiencias que dependen del Alcalde de turno</b><br>San Francisco Libre: trueque de impuestos por servicios<br>La Concepción, San Juan del Sur, Catarina, Niquinohomo, San Juan de Oriente, Nandasmo, Diriomo, Dirirá, Ticuantepe: contratan microempresas para servicios municipales<br>Compartir costo de energía eléctrica y mantenimiento de tramos en el mercado | Falta de seguimiento<br>Carencia de carácter y memoria institucional<br>Remoción del personal cuando cambia el partido en el poder<br>Verticalismo, caciquismo<br>Centralización en el Alcalde<br>Altamente politizables<br>Financiamiento escaso<br>Mínima capacidad técnica<br>Limitarse a la relación tributaria   | Espacio para desarrollar la creatividad y ser pioneros en acciones institucionalizables<br>Descentralización: delegar en Comités comarcales y microempresas<br>Sinergias con microempresas<br>Iniciativas que cristalizan en ordenanzas<br>Políticas a la medida del municipio<br>Rapidez para iniciar ejecución de proyectos                                      |
| <b>2) Experiencias insertas en una tradición</b><br>Diriomo: comercio de cajeta y fritanga, cooperativas de crédito<br>Masaya: artesanos del calzado y textiles<br>León y La Paz Centro: quesillos, bloques<br>Masatepe: capacitación y comercialización de muebles, ferias<br>Asociación de Municipios de Nueva Segovia  | Carencia de institucionalidad formal<br>Circunscritas a rubros muy tradicionales<br>Financiamiento escaso<br>Mínima capacidad técnica<br>Cruce de competencias con otras instancias del estado  | Legitimidad popular<br>Elevado nivel de participación ciudadana<br>Muy susceptibles de institucionalización<br>Menos politizables<br>Refuerzo popular de la descentralización<br>Sostenibilidad basada en redes locales<br>Independencia financiera, recursos propios<br>Sinergias con microempresas   |
| <b>3) Experiencias con financiamiento de los multilaterales</b><br>Programa PROTIERRA del Banco Mundial y las Unidades Técnicas Municipales<br>PRODEL<br>PROMIDS<br>Ocotal y PNUD   | Proyectos puntuales<br>Funcionamiento como apéndices de la Alcaldía<br>Distorsión salarial<br>Proyectos no sostenibles<br>Técnicos no locales<br>Presupuestos superiores a los de las alcaldías<br>Baja participación ciudadana en el diseño de los proyectos<br>Sustituyen transferencias estatales<br>No siempre transfieren tecnología<br>Inversiones de corto plazo para extraer rentabilidad electoral | Transferencia tecnológica<br>Institucionalizar el rol de los gobiernos municipales como agentes de desarrollo<br>Crédito y asistencia técnica a microempresas que no acceden a otras fuentes<br>Poco politizables, salvo cuando dependen de INIFOM<br>Fomento de la descentralización<br>Múltiples sinergias<br>Sinergia con agentes externos<br>Monitoreo externo |
| <b>4) Experiencias de colaboración entre ONGs y alcaldías</b><br>Ocotal: rehabilitación post-Mitch 1999<br>Solidaridad internacional exige aval de las alcaldías a sus contrapartes<br>Estelí: centro recreativo<br>Malpaisillo: la ONG Xochilt-Acalt<br>León y Chinandega: CEPRODEL<br>Telica y Quezalguaque: CODELSA  | No siempre la iniciativa es bilateral<br>A veces inician por afinidad política<br>Pasividad de las alcaldías<br>Desconfianza de los donantes sobre calidad ética y técnica de las alcaldías<br>Carencia de visión de largo plazo<br>Nulo control de las alcaldías sobre ONGs<br>Apertura incondicional a todo fondo   | Institucionalizar el rol de los gobiernos municipales como agentes de desarrollo<br>Capacitación de alcaldías en gestión de fondos<br>Transferencia tecnológica<br>Sinergias con ONGs, agentes externos<br>Fomento de la descentralización<br>Presencia de una contraparte crítica   |



Asamblea Nacional 1998. *Derecho Municipal. Ley del Municipio y su Reglamento*. Nica ediciones, Septiembre 1998. Managua, Nicaragua.

Bastiaensen, Johan y Jon Vaessen 2002. "Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual" en *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua. Un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*. Nitlapán. Managua, Nicaragua.

Berger, Marguerite. *La mujer en el sector informal trabajo femenino y microempresa en America Latina*. Editorial Nueva Sociedad.

Bravo, Alejandro 2001. *Derecho Local en Nicaragua*. Capítulo X ; Las Empresas Municipales. Managua, Nicaragua.

Baldizón Yader, Nehemías López, Martín Sandino. 1998. *Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local (un proceso organizado, planificado y concertado)*. Editado por la fundación Friedrich Ebert.

Centro Xochilt-Acalt 2000. *Rebeldías y locuras de mujeres, una experiencia de educación, servicios, producción y organización con mujeres*. Sistematización realizada por Clara Murguialday de la experiencia de los primeros seis años del proyecto Xochilt - Acalt. Malpaisillo, Nicaragua.

CONADES. 2001. "Sistematización de experiencia, Oficina de Desarrollo Intermunicipal (ODIM), municipios de Telica y Quezalguaque 1999 - 2000". Diciembre 2000, enero 2001, Managua, Nicaragua. Documento mimeografiado.

CONAPI- Fundación Friedrich Ebert 1993. *Desarrollo de la competitividad de la pequeña industria de el calzado*. Managua, Nicaragua.

Chiriboga, Manuel O. 1994. "Descentralización, municipalización y desarrollo rural: la experiencia en América Latina." Ponencia presentada en el seminario sobre el desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI, organizado por la Universidad Javeriana en San José, Costa Rica, entre el 8 y el 10 de junio de 1994.

Chisholm, M. 1990. "Regions in Recession and Resurgence." Unwin Hyman, Londres.

Gallardo, Ana Cecilia 1993. "La microempresa en Managua, un análisis explicativo de 70 casos" Managua. Documento mimeografiado.

González Vega, Claudio 1993. *El financiamiento de la pequeña empresa (financiamiento y apoyo a la microempresa)*. Ohio State University.

INEC/MEDE/GTZ. Febrero 1998. Directorio Económico Urbano.

INEC/MIFIC/GTZ. Enero 1999. Estructura de la Microempresa. Actividades Económicas de la Microempresa Urbana Nacional. Análisis Sectorial de la Economía Nicaragüense. Volumen II. Managua.

Instituto de Fomento Municipal. "Tríptico informativo de INIFOM sobre los Proyectos de Manejo Integral de Desechos Sólidos." Documento mimeografiado.

Morín Muñoz, Sonia. 1995. "La microempresa urbana: un intento por subsistir en medio de la pobreza". Documento mimeografiado.

Nitlapán-UCA. 1999. "Mitch y desarrollo rural". Managua.

OIT-PROMICRO 1998. *Diagnóstico de las organizaciones de micro y pequeña empresa en Nicaragua*. San José, Costa Rica.

Ortega, Juana. 2001. "Consideraciones sobre competencias municipales". Página WEB de la Comisión Sectorial de Descentralización <http://www.csd.gob.ni>. Managua, Nicaragua.

Ortega Hegg, Manuel. 1997. *Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. FLACSO, El Salvador.

Parrilli, Mario Davide. 1998. "Las pequeñas y medianas industrias en Nicaragua". Proyecto, división conjunta CEPAL, UNIDO. Documento mimeografiado.

Parrilli, Mario Davide. 2000. "Reactivando las cadenas de pinos en Las Segovias." Análisis y conclusiones a partir del study-tour en Dipilto, Santa Clara, Jalapa, Ocotol y Estelí en mayo del 2000 impulsado por CIFOR, Banco Mundial, BID, PROFOR y Nitlapán-UCA.

Prado, Silvio (compilador). 1999. *Descentralización y Participación Ciudadana en Centroamérica*. Ediciones Heinrich Boll.

Rodríguez Gil, Adolfo. *La Descentralización y la izquierda latinoamericana*. Serie descentralización y Desarrollo Municipal # 8. Fundación Friedrich Ebert.

Saba, Andrea. 1997 "El modelo italiano: La especialización flexible y los distritos industriales". Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Sáenz, Alicia. 1997. "Los Gobiernos Municipales y la pequeña y microempresa en Nicaragua". Programa de Políticas de Apoyo a la Pequeña y Micro Empresa (PROPYME), Fondo Suizo para Pequeños Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de economía y desarrollo, Dirección General de pequeña y Micro Empresa. Managua, Nicaragua. Documento mimeografiado.

SNV - Proyecto Nakawé. 1994 "Si no fuera por el patio ; un estudio sobre el aporte de mujeres a la economía en zonas rurales". Managua Nicaragua. Documento mimeografiado.

Vázquez Barquero, Antonio 1993. *Política económica local*. Ediciones Pirámide, Madrid, 1993.

Woolcock, Michael; Narayan, Deepa. August 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *The World Bank Research Observer*, vol15, no.2.

## 5.1. Siglas utilizadas

AMUNIC: Asociación de Municipios de Nicaragua

ASOMIF: Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas

CASC: Centro de Análisis Socio-Cultural

CEPRODEL: Centro de Promoción del Desarrollo Local

CEPS: Centro de Educación y Promoción de Socias

CODELSA: Corporación para el Desarrollo Local

CONAPI: Cámara Nacional de la Pequeña Industria

CSD: Comisión Sectorial de Descentralización

DANIDA: Danish International Development Assistance (Agencia Danesa Internacional de Cooperación para el Desarrollo).

ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility (Programa de Ajuste Estructural diseñado por el Fondo Monetario Internacional).

FISE: Fondo de Inversión Social de Emergencia

FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional

GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana).

IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles

IDR: Instituto de Desarrollo Rural

INEC: Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos

INIFOM: Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal

MARENA: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales

MIFIC: Ministerio de Fomento de Industria y Comercio

MTI: Ministerio de Transporte e Infraestructura

ODIM: Oficina de Desarrollo Intermunicipal

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONUFI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPHDESCA: Oficina de Promoción Humana y Desarrollo Sostenible de la Costa Atlántica

PLC: Partido Liberal Constitucionalista

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRODEL: Proyecto de Desarrollo Local

PRODEMU: Programa de Desarrollo Municipal (de DANIDA)

PROMIDS: Proyecto de Manejo Integral de Desechos Sólidos

PYMEs: Pequeñas y Micro empresas

UNAG: Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos

RAAN: Región Autónoma del Atlántico Norte

RAAS: Región Autónoma del Atlántico Sur

UCA: Universidad Centroamericana

UTM: Unidad Técnica Municipal

## **5.2. Experiencias recomendadas de promoción municipal de la microempresa**

- Municipios donde se implementa el programa PROTIERRA
- Artesanos de Masaya y Carazo
- Alcaldía de Ocotal (fábrica de adobes)
- Malpaisillo (vínculos con ONG de mujeres)
- San Francisco Libre (novedosa forma de trueque de impuestos por servicios de mantenimiento de caminos con las cooperativas agrícolas).
- La acción de los cafetaleros de San Juan del río Coco: se reparó el camino a Santo Domingo

- La acción de los pequeños empresarios madereros de Jalapa junto con el alcalde de Jalapa es lo que ha permitido desarrollar una campaña para la protección contra gorgojo; es decir, todos los días se hacen actividades en las que están involucrados pequeños empresarios con el municipio, pero son muy coyunturales, no forman parte de un plan municipal.

### **5.3. Bibliografía sobre microempresa y municipalismo**

1. ACODEP Y Friedrich Ebert. "Manual de referencia de crédito para las PYMME". 60 páginas.
2. Alcaldía Municipal de León, "plan estratégico de León ; Tenemos historia, hacemos futuro". Publicación de la alcaldía de León, la secretaria técnica del plan estratégico de León y la Cooperación Española.(Fondo de Contravalor).119 páginas.
3. Arocena José. "El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo". Primera edición 1995, editorial Nueva Sociedad.(Venezuela).
4. Autores Varios (CRIES, UCA , NITLAPAN). "Apuntes para una estrategia de desarrollo Rural" 124 páginas.
5. Baldizón, Yader (compilador). "Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua". Editado por la fundación Friedrich Ebert en mayo de 1995.110 páginas.
6. Baldizón Yader, Nehemías López, Martín Sandino. "Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local (un proceso organizado, planificado y concertado)". Editado por la fundación Friedrich Ebert, agosto 1998, 228 páginas.
7. Bravo Alejandro. "Derecho Local en Nicaragua", capítulo X ; Empresas Municipales. Febrero 2001. Managua, Nicaragua.
8. CONAPI (Cámara Nacional de la Pequeña y Mediana Industria y Artesanía). "Desarrollo de la competitividad de la pequeña industria del calzado". Mayo de 1993.91 páginas.
9. CONADES : "Memorias de los foros departamentales de Las Segovias"
10. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible CONADES. "Sistematización de experiencia, oficina de desarrollo intermunicipal, municipios de Telica y Quezalguaque de 1999 a 2000" .Enero. 14 paginas.
11. Consejo departamental de Desarrollo sostenible de Río San Juan. AMURS. Secretaría ejecutiva, 21 octubre de 1999 Río San Juan. 21 páginas.
12. Dadvive Parrilli Mario. "Las pequeñas y medianas industrias en Nicaragua". Proyecto división conjunta CEPAL / UNIDO. Septiembre 1998.
13. Derecho municipal ;Ley y reglamento del municipio. NICA ediciones, septiembre 1998. Managua, Nicaragua.



14. Dirección de Apoyo Empresarial (D. A. E.) y el PAMIC. “Estudio de impacto del programa nacional de apoyo a la microempresa”.
15. Documento redactado por Luis Clerex (antropólogo) Gobierno Regional de la RAAS. “La estrategia regional de Desarrollo Sostenible después de Estocolmo” ; “Lineamientos del plan regional de desarrollo y el papel de la cooperación externa. Bluefields noviembre 1999.
16. Fundación Friedrich Ebert (representación en Nicaragua) y Comisión Coordinadora de la Microempresa (COCOM). “Lineamientos para una estrategia de apoyo al desarrollo de la microempresa”, propuesta para el debate. Materiales de estudio y trabajo. Managua 1993, 40 páginas.
17. Gallarda Ana Celina y Ghysels Joris. “La microempresa en Managua, un análisis explicativo de 70 casos (UCA - Monografía. Managua 1993) 58 páginas.
18. Gobierno de la República de Nicaragua, Informe Titulado : “Una Nación, muchas voces: Sociedad, Gobierno, y Economía en el nuevo milenio.
19. González Vega Claudio. “Financiamiento y apoyo a la microempresa”. Editado por la Universidad del estado de Ohio en 1993. 255 páginas.
20. Gutiérrez Duarte Mirían del Socorro (autores varios)“Propuesta de la caracterización de la microempresa en la III Región (Monografía).
21. INEC, MIFIC, GTZ. ”Estructura de la microempresa : Actividades económicas de la microempresa urbana nacional”.
22. INIFOM y Fundación Friedrich Ebert. “Descentralización, reto para las municipalidades.” 1993, 87 páginas.
23. INIFON. “Proyecto Manejo Integral de Desechos Sólidos”(PROMIDS). Volcarreta, microempresa el esfuerzo. Relación entre la microempresa de Desechos sólidos, el municipio y sus miembros”
24. Informe final del estudio “evaluación de las capacidades actuales de gestión y manejo del ciclo de proyectos de los gobiernos municipales de Nicaragua, realizado por el CASC UCA para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el fondo de Inversión Social de Emergencia (Fise) de Nicaragua, Agosto 2000
25. Mangas Mairena Eduardo (editor y compilador). “La fuerza de la gente, practicas participativas en Nicaragua” (experiencias promovidas desde los gobiernos locales).Una publicación del Centro de Derechos Constitucionales y de Hagamos Democracia. Nicaragua, diciembre del año 2000,173.
26. Marguerite Berger y Mayra. “La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina”. Editorial Nueva Sociedad, 373 páginas.
27. Morin Sonia y Bolaños Luis. “La microempresa urbana : Un intento por subsistir en medio de la pobreza en Nicaragua”. Marzo 1995, 61 páginas.

28. Nakawé. Servicio holandés para cooperación al desarrollo (S.N.V). “Un estudio sobre el aporte de mujeres a la economía familiar en zonas rurales”, un estudio realizado en 1993 y 1994.
29. OIT y PROMICO “Diagnostico de las organizaciones de la micro y pequeña empresa en Nicaragua. San José 1998.
30. Ortega Hegg Manuel. “Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. FLACSO, El Salvador, 1997.
31. Ortega Juana. “Consideraciones sobre competencias municipales”. Pagina web .De la comisión sectorial de descentralización [http ://www.csd.gob.ni](http://www.csd.gob.ni)
32. PNUD, capacity 21 y CONADES. “Implicaciones del Desarrollo Local en el Desarrollo Nacional. Memorias de los foros departamentales. Folleto editado en el año 2000, 31 páginas.
33. PNUD. “programa de desarrollo Humano, productivo a nivel local” . “Sub programa de fortalecimiento de la inversión publica a nivel municipal”. “Componente de ordenamiento ambiental del territorio”. Marzo 1998.
34. Programa de INIFON de apoyo a las municipalidades. “Sistema de planificación y manejo Descentralizado”. Versión preliminar red institucional para promoción del desarrollo económico municipal, Managua, Marzo 2000.
35. Rodríguez Gil Adolfo. “Centralismo, Municipio, Regionalización y descentralización en Nicaragua. Editado por la Fundación Friedrich Ebert en 1993. 170 páginas.
36. Regiones Autónomas de la Costa Caribe / Nicaragua “Problemática y desafíos de la sociedad de la Costa Caribe de Nicaragua, y la propuesta de las Estrategias Regionales de Desarrollo Sostenible. Mayo 1999.
37. Saenz Alicia. “Formas jurídicas, legalización e inscripción de las PYMES en Nicaragua”. Editado por ICES (Instituto de Investigación y consultorías Económicas y Sociales) y por la fundación Friedrich Ebert. Septiembre 1996. 345 páginas.
38. Saenz Alicia. “Los gobiernos Municipales y la pequeña y Micro Empresa en Nicaragua”. Informe final. PROPYME (Programa de Políticas de Apoyo a la pequeña y microempresa), Fondo Suizo para Pequeños Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Economía y Desarrollo, Dirección General de Pequeña y Micro Empresa. Abril 1997. Managua, Nicaragua.
39. Sequeira Luz Elena “Competitividad de micro y pequeña industria del sector calzado en la ciudad de Masaya (1998-99)”. 120 páginas, febrero 2000. Monografía de maestría.
40. Valderrama Mariano. “Crédito a la pequeña y micro empresa”. Abril 1997.
41. Wallace María Guadalupe y Ortega Hegg Manuel. “Centroamerica Descentralización y asociacionismo municipal . Nicaragua 2000.