

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LIMITADO  
CEPAL/MEX/73/29  
10 de diciembre de 1973

**EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA EMPRESA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION  
URBANA. LA EXPERIENCIA DE NICARAGUA**

Documento elaborado por C. R. Guha, Asesor Regional Industrial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), para la Reunión sobre la Función de la Pequeña Empresa en la Descentralización Industrial de los Países de América Latina.

Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de CEPAL/ONUDI.

NOTA PRELIMINAR

Se presenta en este seminario un caso inducido por factores exógenos, originado especialmente por el terremoto que destruyó prácticamente la ciudad de Managua y afectó a la pequeña empresa y a la artesanía. Se planteó así un problema de desplazamiento máximo de población hacia zonas urbanas cercanas a la capital, que obligó al gobierno y a las autoridades locales a buscar soluciones inmediatas que permitieran aliviar los perjuicios económicos y morales a base de programas de descentralización urbana, y dentro de este marco ofrecer oportunidades de trabajo fomentando el desarrollo de la pequeña empresa y de la artesanía.

/Las autoridades

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that this is crucial for ensuring the integrity of the financial statements and for providing a clear audit trail. The text notes that any discrepancies or errors in the records can lead to significant complications during an audit and may result in the disallowance of certain expenses.

2. The second part of the document addresses the issue of proper documentation. It states that all receipts, invoices, and other supporting documents must be properly filed and organized. This not only facilitates the audit process but also helps in identifying any missing or incomplete records. The document advises that a systematic approach to record-keeping is essential for compliance with the relevant regulations.

3. The third part of the document focuses on the importance of timely reporting. It highlights that delays in submitting financial statements or reports can lead to penalties and may also indicate a lack of control over the organization's finances. The text encourages the organization to establish a clear schedule for reporting and to ensure that all necessary information is provided in a timely and accurate manner.

4. The fourth part of the document discusses the role of internal controls. It explains that a robust system of internal controls is necessary to prevent and detect errors or fraud. This includes the implementation of segregation of duties, regular reconciliations, and the use of standardized procedures. The document stresses that internal controls are a key component of an organization's risk management strategy and are essential for ensuring the reliability of the financial information.

5. The fifth part of the document concludes by reiterating the importance of transparency and accountability. It states that the organization should be open to external audits and should provide all necessary information to the auditors. This transparency is not only a requirement of the law but also a best practice for building trust with stakeholders and for the long-term success of the organization.

La pequeña industria y la artesanía<sup>1/</sup> han jugado un papel muy importante en el proceso de industrialización de Nicaragua, al haber participado los estratos dedicados a esas actividades con más del 30 por ciento del valor agregado del sector industrial (6 por ciento del producto interno bruto), y haber generado empleo para más de 50 000 personas que representan el 70 por ciento de la ocupación industrial y más del 8 por ciento de la población económicamente activa.

La pequeña empresa y la artesanía de la ciudad de Managua quedaron destruidas en un 90 por ciento después del terremoto de diciembre de 1972, causando serios daños a la economía del país por la pérdida de bienes y del trabajo con el que se sostenían numerosas familias.<sup>2/</sup> Una gran parte de la población damnificada se vio obligada a desplazarse a otras ciudades del interior, principalmente a Masaya --ciudad de 35 000 habitantes-- donde llegaron 57 800 damnificados; a Granada, de 45 000 habitantes, llegaron 30 800; a León (70 000 habitantes), 44 000 y a Jinotepe (15 000 habitantes), 17 400.<sup>3/</sup>

Si se toma en consideración que la población de la ciudad de Managua --más del 20 por ciento de la total-- generaba más del 60 por ciento del valor agregado industrial y comercial --en términos de población, producción, educación, comercio, cultura y servicios en general--, el terremoto afectó a todos los sectores socioeconómicos de Nicaragua, aparte de haber dado lugar a los consiguientes problemas en las ciudades donde tuvieron que instalarse los damnificados. Se estima que en la pequeña empresa y en la artesanía quedaron sin empleo más de 10 000 personas y que los daños en activos fijos (maquinaria y equipo) ascendieron en esas actividades a más de 3 millones de dólares, sin incluir los daños en edificios e inventarios, que suman cerca de 7 millones.

<sup>1/</sup> En este caso particular se considera pequeña empresa la que consta de menos de 20 personas ocupadas.

<sup>2/</sup> Panaderías, zapaterías, sastrerías, talabarterías, carpinterías, mueblerías, imprentas, ladrillerías, farmacéuticos, herrerías, hojalaterías, talleres, mecánicos y eléctricos y actividades artesanales.

<sup>3/</sup> Todos estos centros urbanos están localizados dentro de un perímetro de 50 km. de la capital.

Las autoridades gubernamentales trataron de solucionar los problemas surgidos en los departamentos donde se concentró la población damnificada, a base de proporcionarle facilidades de vivienda y empleo, de establecer unidades de producción y de estimular a parte de la misma a radicarse definitivamente en estos lugares. Así surgió el programa de "Descentralización urbana y desarrollo industrial y comercial", cuyo objetivo, a largo plazo, tendía a estimular la iniciativa de las autoridades municipales para que, con la asistencia técnica y financiera que pudiera canalizar el gobierno, se estableciesen nuevos polos de desarrollo y se evitase el crecimiento vertiginoso de la capital, en detrimento del resto del país.

El programa contempla la construcción de viviendas y el establecimiento de parques industriales en las cuatro ciudades que se mencionaron, con un costo de 15 millones de dólares, de los que se destinaría el 70 por ciento a vivienda y su infraestructura y equipamiento; y el 30 por ciento restante a parques industriales incluyendo su urbanización, locales para la pequeña industria y crédito para la compra de maquinaria y equipo. Cada proyecto, dentro del esquema urbanístico de estos centros, comprende un conjunto de unidades habitacionales e industriales: una ciudadela industrial con un centro cívico en el que se dispondrá de escuelas con sus respectivos jardines de niños, edificio comunal, zona comercial, comunicaciones telegráficas, teléfonos y correos, centro de salud, cine, iglesia etc. En las unidades industriales --en el parque industrial-- se instalarían las pequeñas empresas y las artesanías, y algunas empresas medianas; en la primera etapa se proyectaría construir pequeños talleres para artesanías y naves industriales comunes --como talleres de afilado, de herramientas, taller de ensayos y control de calidad-- así como un local para la capacitación de personal. El programa fue formulado con la colaboración de organismos internacionales y ha conseguido el apoyo financiero del Banco Mundial. El Comité de Reconstrucción Nacional ha organizado juntas locales --con la participación de las autoridades municipales y de representantes del gobierno y del sector privado-- mientras la asistencia financiera externa fue canalizada a través del Banco de la Vivienda para el desarrollo urbanístico y la construcción de viviendas,

/y por medio

y por medio del Instituto de Fomento Nacional. Estos organismos aportarán además fondos de su propia cartera para el desarrollo de los parques industriales mencionados.

Para que este programa tenga mayores alcances, el Gobierno de Nicaragua acordó realizar, con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos (OEA), un estudio interdisciplinario sobre la región central del Pacífico, tomando como núcleos las ciudades de Masaya, Granada y Jinotepé, y preparar un plan de desarrollo integral de la zona de esta región, considerándose algunas medidas para alentar la descentralización industrial e inducir a las empresas a instalarse en los centros aludidos. Al respecto podrían mencionarse las siguientes medidas de política:

- a) Promulgar una ley especial de incentivos que, dentro del marco de las leyes de fomento industrial existentes, otorgue beneficios especiales a las empresas acogidas al programa, que incluirían: 1) deducción de la renta gravable del impuesto sobre la renta de las inversiones que se realizaran dentro del programa; 2) una reclasificación de la empresa destruida que se trasladase a los departamentos, como proyecto nuevo; 3) exención del impuesto establecido por la Ley de Protección y Estímulo al Desarrollo Industrial (2.2 por ciento sobre la explotación y venta en fábrica), para las empresas nuevas que se localizasen en los departamentos y generasen ocupación y uso de materias primas nacionales; 4) exención de impuestos municipales sobre matrícula e introducción de material y equipo para la industria; 5) autorización a las pequeñas empresas industriales, no acogidas por el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, para la libre importación de maquinaria, equipo y algunos suministros;
- b) Señalar tarifas preferenciales de energía eléctrica para las empresas industriales;
- c) Declarar al Distrito Nacional de Managua zona inapropiada para nuevas instalaciones industriales, por razones de seguridad;
- d) Establecer un sistema de crédito supervisado<sup>4/</sup> y proporcionar fondos blandos para que los costos de adjudicación (venta o arrendamiento) resulten lo suficientemente razonables para que el industrial obtenga utilidades atractivas;

<sup>4/</sup> Se estudia actualmente la creación de un Fondo de Garantía para la pequeña empresa.

e) Dotar a las empresas de los parques industriales, de servicios comunes, almacenes generales de depósito, servicio telefónico y utilización común de equipos especiales;

f) Formular programas especiales que requieran bastante mano de obra y capacitación artesanal;

g) Suministrar asistencia técnica en sistemas contables y de administración; asistencia a la producción, diseño y calidad; y fomentar cooperativas de producción y comercialización para actividades afines, especialmente en lo que se refiere a artesanías (zapateros, sastres, ebanistas), etc;

h) Crear servicios de extensión industrial para diversificar y elevar los niveles de productividad de la pequeña industria y artesanía, contribuyendo a la elevación de los niveles de vida de la población dedicada a estas actividades;

i) Promover una campaña publicitaria que ponga sistemáticamente en conocimiento de la población damnificada los propósitos y alcances de este programa, especificando en detalle las facilidades físicas, financieras y de obtención de maquinaria y equipo que se otorgarían, para tratar de persuadir a dicha población a que permanezca en las ciudades en las que se hubiese establecido provisionalmente.

En el plan de desarrollo y de reconstrucción de Nicaragua, dentro de los objetivos planteados, el empleo, la redistribución de ingreso y el desarrollo regional fueron los requisitos de la estrategia a que se dio mayor importancia. Se trataría de diseñar una política de empleo que permita difundir ampliamente los beneficios del progreso económico entre familias, regiones y sectores económicos, así como de ir disminuyendo la desocupación creada por los factores coyunturales, y aumentando los estímulos de una demanda interna en expansión, que atraiga a los empresarios. Para alcanzar este objetivo en el sector industrial, se propone utilizar al máximo técnicas de alta densidad de mano de obra, siempre que no afecten al aprovechamiento racional de los recursos, y destinar fondos para diversificar la base productiva aprovechando los recursos humanos y materiales locales.

De ello se deriva el énfasis puesto en el uso adecuado de los recursos naturales y en el desarrollo selectivo de la pequeña empresa.

/El programa



El programa de descentralización industrial es uno de los esfuerzos más importantes correspondientes al plan de acción inmediata que se dirigen a la absorción de empleo directa e indirectamente, así como a la creación de nuevos polos de desarrollo en diferentes zonas del país.

Aunque para el programa de descentralización urbana se recibió notable apoyo del sector privado y de los organismos internacionales, en el desarrollo de este programa se han presentado problemas entre los que figuran los siguientes:

a) Diversos empresarios de industrias destruidas por el sismo se mostraron inicialmente dispuestos a instalarse en los parques industriales proyectados, pero después han tratado de volverse a Managua para restablecer sus operaciones en la capital al haber regresado a la misma gran parte de la población desplazada --que se ha instalado en las zonas periféricas (la zona céntrica quedó cercada y no se ha permitido el regreso a los antiguos hogares por razones de seguridad personal)-- y considerar que sus negocios dependen de dicha población.

b) Han sido lentas las adquisiciones de terrenos, los diseños de los parques industriales, y las aprobaciones de sus planos. Al mismo tiempo, al no haberse creado una unidad promotora y administrativa para cada parque, los organismos responsables no han podido actuar en forma coordinada ni con la premura que se hubiera necesitado para resolver los problemas que están surgiendo.

c) El gobierno ha adoptado menos medidas de las que hubieran podido considerarse imprescindibles, especialmente en cuanto a la prohibición a algunas industrias de volver a instalarse en la capital, o en cuanto a haber señalado los incentivos suficientes para mantenerlas fuera de ella.

Pese a las dificultades señaladas, han avanzado las obras en los dos centros sobre los que han manifestado mayores deseos de instalarse varios empresarios, dedicados principalmente a industrias tradicionales y a materiales de construcción.<sup>5/</sup> Un grupo privado, ~~--religioso--~~ además de haber adoptado uno de los proyectos, ha conseguido financiamiento para desarrollarlo, y formulado

<sup>5/</sup> Varios (25) pequeños industriales de un centro urbano están dispuestos a trasladarse al parque industrial recién creado por los estímulos y facilidades físicas y crediticias que recibirían.

programas destinados especialmente a los grupos marginados desplazados al área en que se encuentra.

Como complemento del apoyo financiero en condiciones blandas del Banco Mundial, del Banco Interamericano y del Banco Centroamericano de Integración Económica, los organismos de las Naciones Unidas, y especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, han aportado fondos para proyectos importantes entre los que figuran:

1) Asesoramiento para la creación de un servicio nacional de asistencia a la pequeña empresa en materia de sistemas contables y administrativos de producción, de mercados y de mejoramiento de la calidad y el diseño. Este servicio operará como complemento de la asistencia financiera que se canaliza a través de organismos financieros nacionales;

2) Fortalecimiento del programa de capacitación reforzando los organismos dedicados a formación de personal, para atender la demanda generada por las obras de reconstrucción así como por el desarrollo de la pequeña empresa. En los parques industriales se ha contemplado la capacitación de mano de obra en aspectos como los de diseño, calidad, técnicas de producción y uso y mantenimiento de equipos y herramientas.

Por la experiencia de Nicaragua, parece conveniente conceder mayor atención a los siguientes aspectos en el desarrollo de la pequeña empresa en el marco de la descentralización industrial.

a) Existe, en efecto, una gran atracción hacia la capital por razones de mercado, facilidades de comercialización, vínculos directos con las oficinas del gobierno y el sector bancario, etc., y a pesar de haberse manifestado la tendencia contraria --hacia la desconcentración--, en el caso de Nicaragua por causa del terremoto, la misma ha sido temporal y carente de la fuerza suficiente para contrarrestar la tendencia centrípeta. Se considera que sólo una acción enérgica y consecuente del gobierno podría propiciar una descentralización y la creación de polos de desarrollo fuera de la capital en un período relativamente corto;

b) Se considera primordial la participación activa permanente del sector público y de las autoridades regionales y locales no sólo en la formulación de programas, sino en la ejecución de los mismos, así como su coordinación con el sector privado;

c) Para que funcionen los comités mixtos se requiere una organización con personal propio permanente y experimentado para llevar a cabo el trabajo. Cierta lentitud en el desarrollo de los proyectos de Nicaragua podría atribuirse en alguna medida a no haberse contado con unidades administrativas con personal idóneo y una dirección con la suficiente autoridad para tomar decisiones que involucran la participación de organismos diversos del sector público y privado.

d) La escasez de personal especializado en administración industrial en el sector público (mandos medios), aconseja la adopción de programas de capacitación y formación para eliminar esa falta; la cooperación técnica internacional podría colaborar en este aspecto.

e) La descentralización industrial tiene que enmarcarse dentro de la estrategia del desarrollo regional, pero al no haberse contado con un planteamiento integral algunos aspectos que hubieran necesitado atención conjunta quedaron desatendidos o no recibieron la prioridad conveniente; como resultado, los fines del proyecto resultan más difíciles de alcanzar. Se comprende, sin embargo, que en el caso de Nicaragua, la situación de emergencia haya impedido formular la estrategia más apropiada a nivel regional y que las condiciones especiales debidas al sismo hayan obligado a preparar programas especiales de desarrollo industrial dentro del marco de descentralización urbana para encontrar soluciones inmediatas a los problemas del desplazamiento de personas al interior del país. En este caso, los organismos públicos se vieron en la imposibilidad de proceder con la suficiente rapidez a la dotación de viviendas para que la población evacuada pudiera radicarse con un mínimo de comodidad en los lugares a que se desplazó, lo cual hubiera contribuido a fijar en ellos sin duda algunas pequeñas empresas, como se deseaba. Algunas personas que hubieran podido radicarse en dichas zonas regresaron por lo tanto a la capital, en la que encontraron ocupación en los trabajos de rehabilitación y construcción.

Los programas de emergencia dirigidos a acondicionar bodegas y edificios para habilitarlos como habitaciones o talleres, recibieron insuficiente

apoyo institucional en estos centros, y por ello ha sido difícil alcanzar su propósito inmediato de descentrar actividades, aunque en un plazo razonable se espere aprovechar la coyuntura para el posible desarrollo de la pequeña empresa en esos centros urbanos del interior.

f) Uno de los aspectos a que debe otorgar mayor atención el programa de descentralización es el relacionado con la comercialización del producto. Para que una pequeña empresa pueda ser competitiva, necesita tener acceso al mercado a través del menor número posible de intermediarios. Por lo general, las pequeñas empresas de los centros urbanos distribuyen sus productos sin intermediario de ninguna especie, directamente a sus clientes. La descentralización implica sin duda cierto aumento de los gastos de promoción y distribución que tendrían que compensarse con la reducción de los costos de producción y el aumento de la productividad.

En resumen, debe considerarse de la mayor importancia subrayar la necesidad de que se realicen estudios especiales e investigaciones a fondo para concretar las bases del desarrollo de la pequeña empresa, y el papel que esa actividad puede llegar a representar en cada país de la región dentro del proceso de industrialización y teniendo presentes los objetivos y la estrategia del desarrollo económico-social.