

2008



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

EVOLUCION DE LA HACIENDA PUBLICA DE NICARAGUA (1821-1975)

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA
ARIEL PADILLA PEREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	<u>Página N°</u>
INTRODUCCION	5
CAPITULO I	
<u>HACIENDA PUBLICA, PERIODO POSTINDEPENDIENTE (1821-1838)</u>	9
1.1 Independencia de Centroamérica	9
1.2 Primeras Reglamentaciones Hacendarias	11
1.3 Inicios del Proceso Hacendario Independiente	16
1.4 Causas de la Separación de la Federación Centroamericana	26
CAPITULO II	
<u>CONSOLIDACION DE LA REPUBLICA Y CONSECUENCIAS DE LA GUERRA NACIONAL (1839-1960)</u>	30
2.1 Inicios del Estado Libre	30
2.2 La Guerra Nacional	36
2.3 Consecuencias de la Guerra Nacional en la Hacienda Pública	40
CAPITULO III	
<u>PERIODO DE LOS TREINTA AÑOS (1861-1893)</u>	45
3.1 Reestructuración de la Hacienda Conservadora	45
3.2 Expansión Comercial y Financiera	49
3.3 Situación Económica de Nicaragua al finalizar el Período	58
3.4 Impacto del Esquema Político y Económico Internacional	61
3.5 Hegemonía de Estados Unidos de América en el Continente Americano	63
CAPITULO IV	
<u>INTERVENCION FINANCIERA, MONETARIA Y FISCAL (1894-1929)</u>	67
4.1 Situación Prevaleciente Durante el Gobierno de José S. Zelaya	67
4.2 Pactos Dawson	73
4.3 Fundación del Banco Nacional	81
4.4 La Reforma Monetaria	82
4.5 Venta de la Zona Canalera	89
4.6 El Plan Financiero	93

	<u>Página N°</u>
CAPITULO V	
<u>PERIODO HACENDARIO CONTEMPORANEO (1930-1975)</u>	102
5.1 Efectos de la lucha armada de Augusto C. Sandino y de la Crisis Mundial	102
5.2 Administración Fiscal de los Gobiernos de la Familia Somoza	109
5.3 Crecimiento del Sector Paraestatal	137
5.4 Efectos Fiscales del Proceso Integracionista Centroamericano	140
CAPITULO VI	
<u>COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO DE NICARAGUA (1973-1977)</u>	146
6.1 Aspectos Teóricos	146
6.2 Aspectos Cuantitativos de las Finanzas Públicas	152
6.3 Producción Interna	157
6.4 Población y Empleo	158
CAPITULO VII	
<u>PRINCIPALES CONCLUSIONES</u>	160
APENDICE ESTADISTICO	183
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	

INTRODUCCION

* Objetivo del Estudio

Este trabajo sobre la evolución hacendaria de Nicaragua se inicia en el año 1821, en que fue emitida la declaración de independencia de Centroamérica, y concluye en 1975, año en que el régimen político imperante experimentaba síntomas claros de descomposición y se encaminaba apresuradamente hacia su eliminación radical y violenta.

En el recorrido de 154 años ocurrieron en Nicaragua acontecimientos históricos de los más variados tipos. Unos originados por la acumulación en las condiciones socioeconómicas y políticas internas y otros causados por intereses y presiones de la misma índole procedentes del exterior; o bien por la interinfluencia de unos y otros acontecimientos. En cualquier caso, todos los sucesos casi siempre estuvieron acompañados de eventos armados.

Es objetivo de este trabajo extraer de la trayectoria histórica del país, los hechos que afectaron la hacienda pública de Nicaragua, a través de la promulgación de leyes, políticas, estrategias y medidas hacendarias tendientes a ajustar la economía en determinados momentos. ¿Por qué la hacienda pública? Porque los hechos públicos en el ramo hacendario han sido importantes indicadores que permiten evaluar el comportamiento económico de un país en cualquier período histórico, aunque, en el caso que nos ocupa, al inicio del período estudiado y, aún durante largo tiempo después, se confunden la historia de la hacienda pública con la historia del naciente país centroamericano.

No se pretende en este trabajo llevar a cabo un análisis exhaustivo de la hacienda pública nicaraguense, dado un período de tiempo tan prolongado. Por una parte, la falta de material sistematizado de la historia de Nicara-

gua es evidente y, por otra, también es obvia la necesidad de contar con el mismo para la completa comprensión de la trayectoria del país. Por este motivo, el propósito del presente trabajo es estudiar el comportamiento histórico de la nación, en este caso enfocado al aspecto hacendario. Sobre este particular, conviene aclarar que, al menos para el autor, es imposible separar históricamente los hechos hacendarios y económicos de los aspectos políticos.

* Periodización Adoptada

Para la exposición del tema, el trabajo fue clasificado en los períodos indicados a continuación:

El primer período (1821-1838) comprende los primeros 17 años de postindependencia de España y del Imperio Mexicano y culmina con la separación de Nicaragua de la federación centroamericana. En este capítulo se describen las primeras reglamentaciones hacendarias.

El segundo período (1839-1860) describe los acontecimientos hacendarios de Nicaragua en sus 21 años iniciales como país unitario, independiente y republicano. Termina con un análisis de las consecuencias de la "guerra nacional" contra la intervención armada extranjera.

El tercer período histórico comprende 32 años (1861-1893) de gobiernos de ideología conservadora, logrando Nicaragua por primera vez la estabilidad política en un período prolongado. Esta situación da lugar a hechos hacendarios particulares del período. Culmina éste con el surgimiento del movimiento liberal, con síntomas innovadores en la escena económica y política.

El cuarto período del estudio consta de 34 años (1894-1928), observándose cambios en el poder de los grupos políticos tradicionales, con numerosos y variados eventos en las finanzas públicas. Este período se caracteriza por-

que comprende las negociaciones llevadas a cabo entre el Gobierno de Nicaragua y la banca privada norteamericana para el financiamiento de la venta de empresas nacionales, pago de reclamos a particulares, reforma monetaria y otras operaciones que consolidaron la penetración imperialista en el país.

El período hacendario contemporáneo -quinto período- abarca desde el año 1929 a 1975 y comprende 46 años de evolución hacendaria. Se presenta el impacto en las finanzas públicas de la crisis de los años 30, de la lucha armada de Sandino, de la II guerra mundial y del gobierno de la dinastía Somoza.

El sexto período trata los aspectos cuantitativos de la economía pública de Nicaragua en los años 1973-1977, indicándose algunas conclusiones sobre el sector público y financiero del país. Se señalan, además, las características relevantes de la administración hacendaria.

En el séptimo y último capítulo aparecen las conclusiones más importantes, -enfocadas hacia la dinámica de la hacienda pública nicaraguense, las relaciones intercentroamericanas, los efectos de una economía mixta agresiva y la necesidad de un sistema político-económico integrado para atacar el subdesarrollo.

El autor agradece la colaboración del licenciado Víctor Manuel Bernal Sahagún, asesor designado para la elaboración de este trabajo, y hace constar que las conclusiones vertidas en el mismo son su exclusiva responsabilidad.

CAPITULO I

HACIENDA PÚBLICA, PERIODO POSTINDEPENDIENTE (1821-1838)

CAPITULO I

HACIENDA PUBLICA, PERIODO POSTINDEPENDIENTE (1821-1838)

1.1 Independencia de Centroamérica.

La declaración de independencia de los pueblos centroamericanos formulada el 15 de septiembre de 1821 los desliga políticamente del reino español, pero de inmediato se adhieren al Imperio Mexicano recién fundado. La independencia es renovada mediante otra declaración el 29 de marzo de 1823. Según ésta los países centroamericanos "son libres e independientes de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia, así del antiguo como del nuevo mundo, y que no son ni deben ser el patrimonio de persona ni de familia alguna". En consecuencia, "son y forman nación soberana, con derecho y aptitud de ejercer y celebrar cuantos actos, contratos y funciones ejerzan y celebren los otros pueblos libres de la tierra" 1/.

Además de que la independencia fue en si misma un acto de justicia y de derecho de los pueblos centroamericanos, los motivos argumentados para declararla fueron, respecto a la metrópoli, la separación geográfica y la arbitrariedad con que España gobernó sus colonias; y respecto a México, la "expresión violenta arrancada a estos países" hacia la anexión, en circunstancias repletas de inexactitud del sentir centroamericano.

Sin embargo, la unificación política de centroamérica y su configuración como república federal se formalizan tres meses después mediante decretos de la -- Asamblea Constituyente del 1 y 2 de julio, denominando al naciente país como "Provincias Unidas del Centro de América".

Por otra parte, diversas causas de naturaleza exógena contribuyeron a la generación, desenvolvimiento y culminación de la independencia de centroamérica, - entre las que destacan las siguientes:

* En el año 1787 ocurrió en Europa el derrumbamiento del sistema monárquico,

1/: Emilio Alvarez Lejarza, Las Constituciones de Nicaragua, Ediciones Cultural Hispánica, Madrid, 1958, pág. 3.

al proclamarse la revolución francesa y los derechos del hombre 2/ cuyos ecos también llegaron al Nuevo Mundo. A partir de entonces, el malestar social en las colonias españolas en América se acentuaría cada vez más. De esta manera, quedaba terminado "... el derecho divino de los reyes, el título de propiedad de América concedido a España por la santidad de Alejandro VI, la infalibilidad del clero y todas otras enseñanzas del reinado de la colonia" 3/.

- * A fines del siglo XVIII, durante el reinado de Carlos III (1749-1778) - fue abatida la inquisición, al ser suspendida a dicho tribunal la facultad de previa censura y aprobación de los libros que circularan en España y limitar sus otros poderes. Posteriormente, el emperador Napoleón - Bonaparte, al conquistar España, eliminó al nefasto tribunal, habiéndose logrado con este acto una enorme ganancia para la nación española y - - América Hispana.
- * La invasión por parte de la Francia de Bonaparte a España concluyó con - el destronamiento de Carlos IV. Su sucesor, José (Bonaparte) I, reinó - durante cinco años (1808-1813), permaneciendo el estado español en insurrección durante ese período. En América nunca se reconoció al improvisado monarca y los españoles en defensa del reino, organizaron Juntas Gubernativas encargadas de mantener la inviolabilidad a su rey legítimo. - Las Juntas se hicieron extensivas a América, mediante las que solo se pensó en halagar a las Colonias para obtener de éstas toda la ayuda posible, permitiendo la entrada a las ideas de libertad, emancipación y el sentimiento patrio contra el invasor. Las Cortes y Regencia españolas declararon que todas las posesiones españolas formaban una sola monarquía, una sola nación y una familia con iguales derechos 4/. Al iniciarse el siglo

2/: En 1776 a raíz de la declaración de independencia de Estados Unidos de América, conforme a la propuesta de la Convención de Virginia, también se formuló una "Declaración de Derechos" que serviría de pauta al movimiento liberal de fines del siglo XVIII y XIX. Jacques Pirenne, Historia Universal, Volumen IV, Editorial Cumbre, S. A., México, 1980, pág. 466.

3/: José D. Gámez, Historia de Nicaragua, Colección Cultural, Serie Historia N° 3, Banco de América, Managua, Nic., 1975, pág. 284.

4/: José D. Gámez, op. cit., pág. 303.

XIX, las ideas de independencia de España germinaban en el pueblo centroamericano.

* Después de que las tropas francesas desocuparon el territorio español, se reestableció la Constitución de Cádiz y con ella se declara libre la imprenta, lo que vino a sumarse como elemento favorable al movimiento independentista centroamericano.

La Asamblea Constituyente Centroamericana estuvo integrada por participantes - guatemaltecos y salvadoreños, de los que 43 miembros eran salvadoreños y 22 - guatemaltecos.

1.2 Primeras Reglamentaciones Hacendarias 5/.

Siguiendo la actividad legislativa de la Asamblea Constituyente Centroamericana, en el Decreto emitido con fecha 2 de julio de 1823, aparece la división de los altos poderes del Estado en legislativo, con carácter indivisible y ejercido por la misma Asamblea, ejecutivo y judicial.

El contenido hacendario de este Decreto se puede clasificar en dos aspectos: Por una parte, el contenido nuevo, que aparece textualmente por el mismo Decreto; y, por otra, la ratificación de las leyes hacendarias vigentes al momento de la expedición del Decreto, mientras no se opongan al mismo.

Referente al primer aspecto, se establece que el nuevo Estado reconocerá la deuda pública contraída con anterioridad y la Asamblea decidirá sobre las garantías para el pago del capital e intereses y los ramos de rentas y fincas - (tributación). Con relación al segundo aspecto, al estar vigente para la monarquía española la Constitución de Cádiz expedida el 2 de mayo de 1812, en que consigna al Reino de Guatemala como "territorio de las Españas", se reconoce su validez legal en lo que corresponda.

Es conveniente tomar en cuenta que Centroamérica se gobernará durante mucho tiempo siguiendo los principios políticos y hacendarios heredados de la Colonia, por lo que a continuación se señala en forma resumida el contenido hacendario de la referida Constitución.

5/: Véase Emilio Alvarez Lejarza, op. cit., pág. 128.

* Gobierno Interior

Se ejercía mediante ayuntamientos, compuestos por alcalde, regidor y procurador síndico, presididos por el jefe político y, en su defecto, por el alcalde; todos nombrados mediante elección popular, por un lapso de un año para los alcaldes y seis meses para los regidores y procuradores síndicos. Entre sus funciones estaban las de administrar el gasto del Ayuntamiento, recaudar las contribuciones y promover la actividad económica y obras públicas.

* Gobierno de las Provincias

Residía en un jefe superior nombrado por el rey. Para cada provincia actuaba una Diputación presidida por el jefe superior, nombrada por un período de dos años. Sus funciones más sobresalientes en el ramo hacendario eran aprobar las contribuciones, obtener una adecuada política de inversiones públicas, velar por el establecimiento de ayuntamientos donde correspondiera su zona y ser órgano fiscalizador de las provincias respecto a las Cortes*.

* Contribuciones

Bajo el título VII, Artículo 338 al 355, la Constitución de Cádiz se refiere a las contribuciones.

Las Cortes establecían las contribuciones anuales, que podían ser directas o indirectas, provinciales y municipales, quedando vigentes aquellas en que no hubiera una expresa derogación. Todos los españoles debían de contribuir en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegios, y las mismas debían ser proporcionales a los gastos decretados. Tal disposición tenía como objetivo el principio de equidad tributaria en la monarquía española.

Para determinar las contribuciones anuales, las Cortes conocían el monto de los gastos públicos mediante la recolección y presentación de datos de todos los ramos de Gobierno, función llevada a cabo a través del Secretario del Despacho de Hacienda.

* Órgano legislativo del Estado Español.

Las Cortes efectuaban la distribución de las contribuciones por provincias conforme a su "riqueza", siendo el Despacho de Hacienda quien presentaba el presupuesto respectivo. La Tesorería General disponía de todos los ingresos públicos, estableciendo representaciones en cada provincia. Las Contadurías de Valores y de Distribución, que fungían como Contralores y Auditores de Cuentas, podían intervenir a la Tesorería General para verificar el uso de los fondos públicos.

Las cuentas de la Tesorería General en cada ejercicio, incluyendo el rendimiento de las contribuciones y el gasto, serían objeto de impresión y publicación, para que circulara en las provincias y ayuntamientos.

La atención a la deuda pública era prioritaria para las Cortes en el sentido de que procurara su "extinción progresiva". Los arbitrios para el pago de la deuda se administrarían separados de la Tesorería General.

El manejo de la Hacienda Pública era independiente de cualquier otra autoridad del reino.

* Constitución Federal de Centroamérica, 1824 6/.

En la ciudad de Guatemala, con fecha 22 de noviembre de 1824, fue expedida la Constitución Federal de Centroamérica, por representantes de los cinco estados centroamericanos. Conforme a su expreso dictado, aún antes de ser sancionada por las legislaciones de sus respectivos países, a partir de esa fecha entraría con toda fuerza y vigor, y dicha sanción solo podría recaer por el total de sus artículos y no parcialmente por algunos de ellos 7/.

Son objetivos de esta Constitución: promover la felicidad de los pueblos centroamericanos y proporcionarle el mayor goce a sus facultades; consolidar los derechos del ciudadano con base en los principios inalterables de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; establecer el orden público; y formar una perfecta federación.

6/: Véase Emilio Alvarez Lejarza, op. cit., pág. 234.

7/: Esta advertencia o mandato de urgente aprobación denotaba la desconfianza de los asambleístas centroamericanos para la aceptación general de la Constitución, lo cual se comprobaba por los movimientos políticos contradictorios en todas las provincias centroamericanas. En realidad no había conciencia en la aceptación del sistema federado. José D. Gámez, op. cit., pág. 359.

Prevalece en ella el principio de equidad tributaria, ya que los habitantes están obligados a contribuir proporcionalmente para el gasto público, sin excepción ni privilegio.

Se determina como territorio centroamericano el Reino de Guatemala, excluida la Provincia de Chiapas que se tendría como estado centroamericano cuando libremente se uniera. Se establece un gobierno popular, representativo y federal y, el pueblo de la república, soberano e independiente.

Cada uno de los estados que la componen es libre e independiente en su gobierno y administración interior, correspondiéndole todo el poder, exceptuando el que por la Constitución corresponda a las autoridades federales.

El Poder Legislativo de la Federación reside en un Congreso compuesto de un representante por cada treinta mil habitantes.

En materia hacendaria se asignaba al Congreso las atribuciones siguientes:

a) fijar los gastos de la administración general y decretar las rentas necesarias para cubrirlos y, en caso de que no fueran éstos suficientes, señalar la parte que cada estado debería aportar adicionalmente conforme a su población y recursos; b) emitir los ordenamientos referentes a la administración de las rentas generales y supervisar su inversión; c) decretar préstamos e impuestos extraordinarios; d) calificar y reconocer la deuda nacional y destinar los fondos necesarios para su autorización y pago de intereses; e) decretar el otorgamiento de préstamos a otras naciones; f) establecer y habilitar puertos y aduanas marítimas; g) señalar los sueldos de los representantes del Congreso, del Presidente, Vice-Presidente, Senadores y demás miembros de la Federación.

De acuerdo con lo prescrito en esta Constitución el Poder Ejecutivo se ejercería por un Presidente y un Vice-Presidente, nombrados popularmente por todos los estados de la Federación para un período de cuatro años, pudiendo reelegirse por un período adicional sin mediar intervalo de tiempo entre ambos períodos.

Por medio de dos secretarios de despacho, los Jefes de Estado deberían presentar al Congreso, cuando éste iniciara sus sesiones, el estado de gastos de los ramos de la administración pública, proponer el presupuesto del siguiente ejercicio y los recursos para cubrirlo.

El Congreso designaría, a propuesta del Poder Ejecutivo, los secretarios de despacho que juzgare necesarios, así como fijar sus respectivas funciones.

La Constitución creó un Consejo Representativo compuesto de los delegados - electos popularmente, uno por cada Estado. Serían sus funciones: la sanción a la Ley; aconsejar al Poder Ejecutivo y cuidar de su conducta; y proponer - nombramientos de los funcionarios principales.

* Constitución del Estado de Nicaragua, 1826 8/.

Objetivos idénticos a los de la Constitución Federal de Centroamérica normaron la Constitución del Estado de Nicaragua, emitida el 8 de abril de 1826.

Nicaragua conserva igual función que la establecida por Federación como estado libre, soberano e independiente, pero su soberanía e independencia estaban limitadas por los mandatos de la Constitución Federal. Se establece que su gobierno es representativo y existe la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

En esta Constitución se indica con mayor claridad las funciones de los poderes públicos:

Corresponde al Poder Legislativo, organizado en una Asamblea de Diputados, proponer y decretar las leyes del Estado, interpretarlas o derogarlas; fijar el - presupuesto de gastos y los impuestos y establecer las contribuciones para cumplir con los gastos de la administración federal; velar por la equidad y proporcionalidad de los impuestos respecto a los departamentos geográficos; crear o - suprimir empleos públicos y designar pensiones; decretar gastos e impuestos extraordinarios; y contraer deudas y calificar la deuda pública.

El Consejo Representativo de Estado era un órgano compuesto de una persona por cada departamento geográfico, teniendo permanencia de sesiones durante todo el año. Presidiría el Consejo el Vice-Jefe de Estado. Dentro de sus funciones - más relevantes estaban las de aprobar o desaprobar las resoluciones de la Asamblea; supervisar el cumplimiento de la Constitución y la conducta de los funcionarios públicos; asesorar al Poder Ejecutivo cuando le consulte y convocar la - Asamblea para casos extraordinarios.

8/: Véase Emilio Alvarez Lejarza, op. cit., pág. 376.

El Poder Ejecutivo estaría ejercido por el Jefe de Estado y el Vicejefe - - electos popularmente. Sus atribuciones serían: publicar, ejecutar las leyes y cuidar de su observancia; consultar a la Asamblea sobre las dudas y dificultades en la ejecución de la Ley; rendir cuentas de la situación financiera de todos los ramos de la administración pública, vigilar la recaudación - de las rentas; y nombrar o separar libremente los secretarios de despacho.

1.3 Inicio del Proceso Hacendario Independiente.

Durante la década de 1810 a 1820, en Nicaragua en particular y en Centroamérica en general, el cacao y el ganado vacuno constituían la mayor riqueza cuya producción era para consumo del país. El tabaco y el aguardiente constituían estancos. La industria consistía en la elaboración de añil y caña de azúcar en pequeñas cantidades. Había también un precario movimiento comercial interior y un monto menor de comercio con la península debido, en gran parte, a los desalentadores gravámenes 9/.

A partir de 1823 la actividad hacendaria de Nicaragua se convirtió en una de las más intensas de la administración pública. Lo anterior encuentra su justificación en la búsqueda de una economía que superara el relativo aislamiento colonial y permitiera establecer nexos con el mercado europeo. Esta actividad, unida al proceso de producción que se centraba especialmente en la producción de cacao, ganado vacuno, tabaco y licores, trataba de impulsar la especialización en la producción "hacia afuera" que, a raíz del establecimiento tácito de los mecanismos de la división del trabajo, reelaborados después de la revolución industrial, estipulaba para Nicaragua, como al resto de latinoamérica, un papel de suministrador de materias primas y productos agrícolas - dentro de la órbita del incipiente capitalismo.

Es así como la actividad hacendaria muestra sus primeras manifestaciones en - los años que precedieron a la formulación de la Constitución Federal de Centroamérica. Los primeros decretos fueron un tanto casuales. A fines del año 1823

9/: Entre otros: de averfa (5% sobre el valor de las exportaciones y 21% sobre las importaciones); almojarifazgo (15-20% sobre las importaciones y 7-10% sobre las exportaciones); almirantazgo (cien reales de plata a todos los barcos que cargaban o descargaban en el Puerto de Sevilla), destinado al patrimonio de los descendientes de Cristóbal Colón. José D. Gámez, España, op. cit., pág. 428.

con la emisión del decreto del intendente, Coronel Justo Milla, se fija "el tanto por ciento de alcabala interior" con el objeto de reducir el monto de los tributos y fomentar el consumo; dicho decreto se promulgó el 10 de noviembre.

Posteriormente, en el año 1825, el Gobierno del entonces Jefe de Estado, - Manuel Antonio de la Cerda, establece un impuesto de dos reales */ por cabeza de ganado al tajo **/ en todos los pueblos del Estado. Como se ve, el efecto es claramente tributario y perseguía el fortalecimiento de la Hacienda Pública.

Sin embargo, la actividad hacendaria no se circunscribió solo al establecimiento o consolidación de impuestos. Los esfuerzos también estuvieron encaminados a lograr reformas administrativas; tal es el caso del decreto con fecha 5 de julio de 1825 en el cual se autoriza temporalmente y con las precauciones necesarias expender el papel sellado en las tercerías de tabaco.

Paralelamente a las medidas antes citadas, el poder político toma conciencia de la importancia que tenía dotar al Estado de estabilidad en el uso y aceptación de la moneda. Sobre este particular se emitieron varios decretos. - Dos de ellos tuvieron efectos importantes sobre la hacienda pública: El primero, dictado el 14 de enero de 1826, estipula que los administradores de las rentas públicas y demás funcionarios de hacienda solo recibirían en pago monedas de buena ley; y el segundo, emitido con fecha 27 de noviembre de 1829, promulga el reglamento para el cobro de deudas fiscales, estableciendo los términos de exhibición del embargo; para proceder a éste se debería nombrar a un perito valuador y determinar que los bienes fueran de pronta salida.

La situación política del país iba, sin embargo, por otro rumbo. El Jefe de Estado, Manuel Antonio de la Cerda, había sido destituido del poder, acusado de abusos en la administración pública, siendo sustituido por el Subjefe, -

*/ : Un real era equivalente a un décimo de la unidad monetaria.

**/: In canal.

Juan Arguello. Posteriormente en 1826, fueron nombradas nuevas supremas autoridades, recayendo el Poder Ejecutivo en Pedro Benito Pineda 10/.

Fue en estos momentos cuando llegó a Nicaragua el hondureño Dionisio Herrera con el cargo de Pacificador, otorgado por el Gobierno Federal. Herrera fue ampliamente aceptado y, posteriormente, electo Jefe de Estado en noviembre de 1829. Hasta enero de 1830, fecha en que se traslada la ubicación de las supremas autoridades, esta vez a la ciudad de Granada, se procede a negociar la deuda pública. Como ejemplo de lo anterior tenemos el decreto del 27 de noviembre de 1829, en el cual se toman en calidad de empréstito las sumas devengadas por los arrendatarios de diezmos, fondos que serían enterados en las cajas del Estado. Asimismo, por medio de decreto del 2 de enero de 1830 se obtiene empréstito de \$10,000 pesos de la Casa Aycinena.

Hasta este momento la política hacendaria del Estado nicaraguense tenía un tinte proteccionista, en el sentido de que buscaba la formación y consolidación de la hacienda pública, que puede observarse con la habilitación del puerto de San Juan del Sur, cuya administración quedaría bajo la receptoría de alcabala (decreto con fecha 8 de febrero de 1830). Es este uno de los primeros pasos para la formación de las aduanas nacionales.

Igualmente, el decreto del 24 de mayo de 1830 establece las bases para crear una sociedad de comercio por acciones, bajo la protección del Estado.

Ante este constante aumento en las actividades y, por consiguiente, en el ámbito de las labores hacendarias, se hacía imperativo modificar sus reglamentos, tanto de las ramas del alcabala como de las factorías del tabaco. En consecuencia el 22 de marzo de 1830 se emite un nuevo reglamento para administrar la recaudación de la hacienda pública.

10/: Nicaragua fue sacudida entonces por las ambiciones de los ex-jefes de Estado, De la Cerda y Arguello, y el nuevo Jefe de Estado y su Ministro General fueron asesinados. En febrero de 1827 recayó nuevamente la Jefatura del Estado en Manuel Antonio de la Cerda, quien desde ese momento reinició su vieja rivalidad con Juan Arguello. Después de numerosos acontecimientos bélicos entre nacionales y la llegada de embajadores pacificadores de Centroamérica, especialmente de El Salvador, De la Cerda fue entregado a su enemigo Juan Arguello. José D. Gámez, *op. cit.*, pág. 391.

En forma complementaria, el 29 de mayo de 1830, a través de decreto legislativo, se establece la "Contaduría General de Cuentas" que, presidida por el Vicejefe de Estado, tendría como función principal examinar todos los fondos públicos. Las oficinas recaudadoras deberían contar con un sistema de cuentas que permitiera su expedito análisis. Fueron objetivos para la emisión de esta Ley, la buena administración de la hacienda pública y la satisfacción del público en cuanto a la administración de sus recursos.

Ante la agilidad, minuciosidad y dedicación que requiere el manejo eficiente de la hacienda pública, el Poder Legislativo decide que la administración de esta actividad esté a cargo del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el 19 de noviembre de 1830 se emite un Decreto Legislativo que faculta al Gobierno para que dicte las medidas convenientes en el manejo correcto de la hacienda pública. Se le faculta también para que emita los reglamentos necesarios y remueva los obstáculos que encuentre.

Lo anterior viene a coincidir con la administración presidencial de Centroamérica de Francisco Morazán, electo popularmente para ese cargo el 27 de marzo de 1830. Aunque algunos autores coinciden en que las primeras medidas hacendarias del gobierno de Morazán se encaminaron a apartarse del "odioso sistema de contribuciones forzosas" 11/, cierta y desafortunadamente, lo anterior no pasó de ser un simple propósito, ya que con el asalto al Castillo de Omoa por Ramón Guzmán, el 21 de noviembre de 1831, se hace imperativo regresar al financiamiento forzoso para las actividades bélicas.

Así sucede una larga cadena de acontecimientos que conllevan una serie de medidas impositivas. Esta se inicia con el decreto del 19 de enero de 1832, por medio del que se exige en el plazo de 6 días la suma de \$3,000 pesos como empréstito forzoso a los terratenientes de Granada, fijándose como fuente de financiamiento para su pago los tributos al tabaco. El objeto de este préstamo era trasladar a los supremos poderes a la ciudad de León.

Paralelamente a lo anterior, el 7 de enero de ese año, la Asamblea Constituyente de El Salvador declara a ese Estado fuera de la Federación Centroameri-

11/: Véase Emilio Alvarez Lejarza, *op. cit.*, págs. 425 y 429.

cana. Para combatir tal situación, Morazán se coloca a la cabeza de las fuerzas de Honduras y Nicaragua, derrotando a las fuerzas salvadoreñas en marzo del año referido.

La campaña de Morazán requirió, lógicamente, de financiamiento. Parte de él lo consigue en Nicaragua por medio de otro empréstito forzoso de \$30,000 pesos que se exige a los terratenientes del Estado mediante decreto del 23 de febrero de 1832. Otra parte la obtiene mediante decreto del mismo día al hacer subir en 4 reales el precio de la libra de tabaco en los estancos.

Dado que las anteriores medidas no parecían ser suficientes para lograr el total financiamiento de las actividades bélicas, el Poder Legislativo autoriza al Gobierno, el 26 de febrero de 1832, para salvar al Estado en la actual guerra, tomar los recursos necesarios de los enemigos del sistema y de las libertades públicas. Nótese lo imperativo y a la vez ingenuo del decreto en cuestión.

Habiéndose sometido y pacificado El Salvador, el Gobierno Federal pudo aunar esfuerzos para enfrentarse a Domínguez y a Guzmán.

Estas acciones bélicas que culminaron el 14 de septiembre de 1832 con la condena de Vicente Domínguez, también ocasionaron apuros a la hacienda pública. Entre las principales medidas tomadas cabe citar las siguientes: a) Por medio de Decreto Legislativo del 21 de julio de 1832 se establece que los extranjeros que residan en el Estado, aunque no tengan bienes raíces, deben contribuir de acuerdo a los bienes que posean; b) el 25 de julio de ese mismo año se faculta al Gobierno para imponer empréstitos o contribuciones forzosas para repeler las invasiones salvadoreñas; y c) con base a lo anterior se emite otro decreto, ese mismo día, que establece que los efectos que se den en pago de deuda causan derecho de alcabala. Esta última disposición da una idea bastante clara de las penurias que estaba atravesando el Estado para recabar los fondos que requeriría para afrontar los conflictos armados.

Durante el año 1833 las hostilidades ocurrieron en los Estados de Guatemala y nuevamente El Salvador, derivados de la enemistad entre el Vicejefe San Martín, de El Salvador, y del Jefe de Estado Gálvez, de Guatemala, con el

el Presidente Morazán. El motivo principal de tales controversias era el lugar de residencia de las supremas autoridades federales, ya que ninguno de los países se ofrecía a tal propósito, con el fin de disolver la Federación.

Nicaragua aprovechó ese período para restablecer orden en su territorio y, en lo referente a su hacienda pública, que apenas lograba sobrevivir a los embates del ajetreo político y militar que afectaba al Istmo, el 8 de febrero de 1833 se emite un decreto que otorgaba facultades extraordinarias al Gobierno para remover funcionarios, declarar reos y reforzar las guarniciones.

El 23 de febrero, o sea 15 días después, ocurre un hecho de gran importancia en materia hacendaria, al promulgarse la organización de las municipalidades para efectos tributarios. En dicho decreto se estipulaba que los municipios debían formar "planes de arbitrios" conforme a las características de cada localidad (producción, necesidad de fondos, capacidad económica de sus habitantes, etc.). Estos "planes" tributarios serían elaborados por el jefe político, alcalde, síndico y secretario, para ser aprobados por el Ejecutivo. La importancia que reviste esta medida es que cada municipalidad buscaría obtener, mediante la recaudación tributaria en su localidad, los recursos necesarios para su sostenimiento e inversiones, liberando al Gobierno Central de las transferencias de fondos hacia las municipalidades.

Por otra parte, ante la necesidad de implantar reformas, al 26 de febrero del mismo año, se crea por Decreto Legislativo una comisión integrada de dos personas para visitar Centroamérica y, a su regreso, vertir opinión sobre mejoras a efectuar en la actividad hacendaria.

En este proceso reglamentario de la hacienda pública, tiene especial interés el decreto del 3 de diciembre de 1833, ya que en él se establece por primera vez, en forma explícita, la distribución de lo recaudado entre el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal de Nicaragua. Dicha ley establece que de las rentas marítimas se pagarán las guarniciones de los puertos, los tesoreros y los agentes; un 7 por ciento sería para otros gastos del Estado y el resto para el Gobierno Federal. Cabe mencionar que tal disposición surgió ante la necesidad de que éste contara con el respaldo de los poderes nacionales, ya que se planeaba introducir reformas en la Constitución Federal.

A finales del año 1833, más precisamente el 10 de diciembre, se contrata a -

una firma holandesa para la apertura de un canal interoceánico en Nicaragua y se dictan también las medidas para su rápida ejecución. Debe recordarse que en el año 1829 se había firmado un contrato de excavación con el General Verveer, representante del Rey Guillermo de Holanda, pero en vísperas de iniciarse este proyecto, sobrevino en Europa la revolución de 1830 que separó a Bélgica de Holanda, quedando el Rey Guillermo en incapacidad para llevar adelante esta empresa. No es sino hasta 1836 que Morazán resuelve hacer el canal con recursos centroamericanos. Los estudios se inician un año después - pero no están listos sino hasta 1843, habiendo ya desaparecido Morazán.

Durante el transcurso del año 1835 Nicaragua sigue empeñada en organizar y mejorar su hacienda pública. Tanto José Núñez como José Zepeda, que se alternaban el mando del Estado en las postrimerías del período en que aquél formó parte de la Federación Centroamericana, comprendieron que se hacía imprescindible fomentar la producción para disponer de nuevas fuentes de ingresos públicos.

Con tal fin se emiten una serie de medidas. Una de ellas se concreta con la exoneración por 10 años del pago de alcabala, diezmos y cualquier otro impuesto a todos aquellos que en nuevos plantíos cosechen añil, granos, café y crianza de ganado.

Otra medida se emite en Decreto Legislativo que exonera por 8 años de impuestos a los productores de añil, café y criaderos de ganado en fincas abandonadas.

Mientras los últimos acontecimientos en Centroamérica acentúan cada vez más las tendencias separatistas de los estados, el Gobierno de Nicaragua continúa en su empeño de ordenar el aspecto hacendario. Tanto es así que el 14 de mayo de 1835, por orden del Jefe de Estado, se nombra una comisión para que forme un "plan de hacienda pública" que mejore la administración y elabore leyes y reglamentos. Dicho esfuerzo culmina con la promulgación del Reglamento de la Hacienda Pública decretado el 8 de mayo de 1836.

Sin embargo, en el período comprendido entre los sucesos antes citados -y con el afán de posponer las apremiantes quejas de los acreedores del Estado- se emite una ley el 17 de marzo de 1836, en que se declara que son deudas fe-

derales los pasivos que la hacienda pública tenía antes de que cada una de las antiguas provincias se constituyeran en estados y que los acreedores y deudores deben dirigirse a la Hacienda de la Federación. Tal disposición parece que perseguía desfasar el pago de la deuda pública interna, hasta el punto de que las deudas locales debían ser ventiladas en la Hacienda Federal, significando esta última medida una verdadera traba para los acreedores. También refleja esta medida la persistente situación deficitaria de la hacienda pública centroamericana.

Pese al movimiento armado que derribó al Jefe de Estado Zepeda ^{12/} y habiendo tomado el mando del Estado José Núñez como Jefe y José J. Cosío como Subjefe, se procede a la creación de nuevos impuestos, máxime cuando en esta fecha surge el peligro del cólera asiático, que obliga al Gobierno a establecer una contribución de \$2,000 pesos a los departamentos de Granada, León, Managua y Nueva Segovia, cobrable a los propietarios de bienes raíces. Esto sucede el 20 de marzo de 1837. Cuando la epidemia del cólera se agudiza en el Estado, el Gobierno se vió obligado a emitir leyes para el aislamiento de la población e impidió la comunicación entre las zonas afectadas.

En el aspecto hacendario, la crisis se traduce en un empréstito forzoso a todas las poblaciones, equivalente al medio por ciento sobre el valor de las propiedades; se exige de inmediato el 50 por ciento y el resto en los dos meses siguientes. Lo anterior se establece en decreto del 6 de mayo de 1837.

Poco antes de que Nicaragua se declare Estado libre de la Federación Centroamericana aparece la Ley Orgánica de Hacienda, el 5 de junio de 1837. Dicha Ley contaba de trece capítulos, cada uno subdividido en secciones cuya promulgación refleja el grado de desarrollo del Estado en esta materia.

^{12/}: "En las altas horas de esa noche (25 de enero de 1837), el cuartel de León cayó en poder de unos conjurados: sus caudillos sacaron de la cárcel a un preso llamado Braulio Mendiola, a quien le dieron una escolta numerosa de los asaltantes, y le dieron la consigna de ir a las casas donde estaban durmiendo el Jefe Supremo... el centinela le disparó por la espalda su fusil a quemarropa sobre el Jefe Zepeda...". Este movimiento estuvo manejado por las fuerzas opositoras a Morazán, con quien Zepeda había sido compañero de campaña. Francisco Ortega Arancibia, *Cuarenta Años (1838-1878) de Historia Política*, Promoción Cultural Banco de América, Managua, Nic., 1974, pág. 15.

Los temas reglamentados fueron: la Suprema Dirección de Hacienda; Intendente General de Hacienda; Contaduría Mayor de Cuentas; Obligaciones y Facultades del Contador; Tesorería General; Obligaciones del Tesorero; Obligación del Contador; Administración General de Alcabalas; Consejo de Hacienda; Asesor de Hacienda; Fiscal de Hacienda; y Rentas que forman la Hacienda Pública.

De lo anterior se desprende que la orientación de esta ley es ordenar los aspectos tributarios con el propósito de incrementar el flujo de ingresos públicos. Asimismo, los temas relacionados con la contabilidad fiscal revelan la preocupación de las autoridades hacendarias de mejorar el control fiscal y disminuir la evasión en el pago de impuestos. También se observa que se hace hincapié en la búsqueda de racionalización de la administración fiscal, ya que aborda las funciones del Consejo, el Fiscal y el Asesor de Hacienda; aunque es notoria la falta de reglamentación en los aspectos de auditoría de cuentas y se ignoran totalmente los asuntos relativos a la deuda pública, interna y externa. Por otro lado, debido a los continuos cambios de poder gubernamental y de ministros de estado, al no volverse a hacer referencia, más adelante, a la misma ley, se deduce que tuvo una limitada aplicación práctica.

A esta fecha los tributos existentes consistían en las líneas siguientes: alcabalas; aguardiente; dos por ciento de internación; deudas de extranjeros; deudas del nuevo impuesto; derechos de los bienes extranjeros intestados; papel sellado; pólvora; terrenos baldíos y sus maderas; asiento de gallos; y multas y penas de cámara.

Como se puede observar, no había imposición directa. La tributación indirecta se ejercía principalmente a través del papel sellado. No obstante, tomando en cuenta la actividad económica del Estado se nota que es excesivo el número de líneas impositivas manejadas, situación que se derivaba de las fuertes necesidades gubernamentales de recursos fiscales. Una característica de la administración hacendaria de este período es la saturación fiscal en el sentido de que cualquiera actividad podría ser objeto de gravámenes, por insignificante que fuera. Tampoco era posible precisar cuál era el rendimiento de las actividades económicas gravadas, ya que la recaudación de éstas estaba comprendida en el monto colectado de alcabalas.

El 30 de abril de 1838 la Asamblea Constituyente -sesionando en la ciudad de León- decretó la separación del Estado de Nicaragua del Gobierno Federado, -

convirtiéndose en estado libre, soberano e independiente. El 12 de noviembre del mismo año se promulgó la nueva Constitución Política. En ella se establece en el Artículo 1: "El Estado conservará su denominación Estado de Nicaragua; se compone de sus habitantes y pertenecerá por medio de un pacto a la Federación de Centroamérica", y en el Artículo 49: "El Gobierno del Estado es el Republicano, Popular, Representativo". Desde el punto de vista hacendario, esta Constitución establece funciones muy similares a la primera constitución de Nicaragua, promulgada en 1826.

Casi inmediatamente de haber proclamado Nicaragua su separación como Estado libre, se emite -el 28 de julio de 1838- el Reglamento de la Administración de Aduanas Marítimas, como complemento de la ya citada Ley Orgánica de Hacienda.

Cabe destacar que los ingresos marítimos constituían la mayor fuente de ingresos del Estado y por medio de ella se acostumbraba garantizar el pago de los préstamos contratados. No se conocen cifras de los ingresos aduaneros del Estado en estas fechas.

Finalmente, al terminar el año de 1838 aparece un decreto que establece la distribución geográfica del Estado con fines electorales, ya que era necesario practicar elecciones para designar a las máximas autoridades, que se denominarían Supremos Directores. El Estado se dividiría en 4 Departamentos. Oriente: constituido por Granada, Masaya y Jinotepe; Occidente: conformado por León y Chinandega; Septentrión: integrado por Segovia y Matagalpa; Meridional: comprendía únicamente a Rivas, ya que el asunto sobre la disputa con Costa Rica del territorio de Guanacaste aún no se había resuelto 13/.

13/: Entre los años 1823 a 1825, que en la historia de Nicaragua escenificaron sangrientamente Manuel Antonio de la Cerda y Juan Arguello, habitantes del territorio de Guanacaste, situado al sur de Rivas y perteneciente entonces a Nicaragua, solicitaron al Congreso Federal su anexión al Estado de Costa Rica, por motivo de la continua situación bélica imperante en Nicaragua. El Congreso Federal concedió la anexión temporalmente. En 1897 este territorio quedó anexado a Costa Rica mediante el tratado Matus Pacheco. Alejandro Cole Chamorro, 145 Años de Historia Política, Editora Nicaraguense, Managua, Nic., 1967, pág. 8.

1.4 Causas de la Separación de la Federación Centroamericana.

La separación de Nicaragua de la Federación Centroamericana obedeció básicamente a la falta de comunicación y organización de la propia Federación. Los órganos centrales de ésta nunca proporcionaron el suficiente respaldo a los gobernantes de los estados, quienes fueron impotentes de contener las permanentes sublevaciones de sus adversarios 14/. La unión centroamericana se proyectó sin que hubiera la suficiente conciencia de lo que estaba ocurriendo, de la misma manera que en 1821 tampoco hubo seguridad de una votación favorable para la anexión a México, la que se llevó a cabo apresuradamente bajo la presión de las clases privilegiadas y el clero.

Desde el año 1832 se acentuaron las protestas de Nicaragua para que se reformara la Constitución Federal; pesaba en los motivos principales que el Gobierno del Estado dispusiera totalmente de la alcabala marítima, único caudal tributario importante perteneciente entonces al Gobierno Federal. Asimismo, las autoridades federales establecieron el monopolio de la venta de carne de ganado vacuno, una de las más importantes actividades económicas del Estado, obligando a los ganaderos criollos a vender en el mercado centroamericano sus hatos ganaderos a precios congelados e inferiores a los del mercado libre. Sin embargo, la ruptura no se llevó a efecto en esa época únicamente por la actuación que en los años siguientes tuvo el entonces Jefe del Estado de Nicaragua, Dionisio Herrera, pacificando los ánimos exaltados al utilizar una política acertadamente conciliatoria.

Pero donde más se nota el rechazo de los centroamericanos a la Federación como sistema político y, por lo tanto, su poca conciencia federalista, es durante la presidencia de Francisco Morazán. Cuando éste llegaba a los estados centroamericanos era tenido como "huésped respetable", sin que el signo de autoridad

14/: Así la guerra civil que protagonizaron el Jefe de la Cerda y el Vicejefe Juan Arguello, en 1824, "alarmó a Centroamérica. De todas partes se dieron avisos al Gobierno Nacional (Federal), y aún los mismos que se despedazaban en León ocurrieron al Cuerpo Legislativo implorando su auxilio; pero ni éste, ni el Ejecutivo (centroamericano) tornaban ninguna providencia capaz de salvar la situación". José D. Gámez, op. cit., pág. 366.

federal fuese reconocido en Centroamérica 15/. De esta anómala situación del Gobierno resultaron las rebeliones que tuvieron a Morazán en la palestra prácticamente durante todo su período presidencial.

¿Por qué un sistema federal de gobierno para Centroamérica? Seguramente porque ya existía uno en Estados Unidos de América y se encontraba operando exitosamente. Sin embargo, Centroamérica tenía un ropaje colonial distinto y una -- configuración económica y social indiscutiblemente muy diferente a la de aquel país. De modo que en un intento de reproducir un extraño sistema de gobierno se fijó al país desde un principio límites políticos inalcanzables. El fenómeno tiene raíces más profundas, ya que la propia independencia de Centroamérica en 1821 y renovada en 1823, lo fue solo conceptualmente al extraerse los principios liberales europeos y norteamericanos, mientras continuaba parcialmente vigente la Constitución de Cádiz que regía la monarquía española.

La idea de emular el sistema político imperante en Estados Unidos para aplicarlo al nuevo país era verdaderamente atractiva y convincente pero absolutamente irreal. Los próceres centroamericanos no vacilaron en acudir a él. Se trataba del primer país americano (Estados Unidos) que había emitido una declaración de independencia (en el año 1776), una declaración de principios y una constitución política, todo bajo una nueva forma de poder desconocida hasta entonces: la soberanía de la nación 16/. Esta seductora fórmula deslumbró y cegó a los líderes centroamericanos para la búsqueda de alternativas más - apropiadas para la región.

Otro factor importante en la ruptura de la Federación Centroamericana era la poca participación de las provincias del sur en la Asamblea Legislativa de la Federación. Nótese que la Asamblea que proclamó la independencia solo estaba compuesta por miembros guatemaltecos y salvadoreños. Por tal motivo sus resoluciones, aparte de las de independencia, generalmente fueron rechazadas en

15/: Circuló en ese tiempo la tesis de Juan José Aycinena, en el sentido de - que si Estados Unidos de América habían existido primero como estados separados y después como una federación, en Centroamérica debía romperse el pacto federal y formarla posteriormente con los estados que libremente la suscribieran. Esta opinión gozó de completa acogida en Centroamérica, - particularmente en Nicaragua y Honduras. José B. Gómez, op. cit., pág.424.

16/: Véase Jacques Pirenne, op. cit., pág. 465.

dichos territorios.

Es difícil imaginar a estas fechas cuál sistema político hubiera aglutinado más razonablemente las fuerzas sociales centroamericanas, ya que la implantación de la federación aceleró el separatismo de las provincias. Sin embargo, lo que ocurre es que siendo tan lenta la evolución económica y social de estos países, el proceso de integración histórico está todavía en marcha y aún por definirse su esquema idóneo de convivencia.

¿Podría haber operado un sistema federal en Centroamérica? Se necesitaba más que nobles intenciones. Nuevamente, desde la independencia no se contemplaron explícitamente objetivos como racionalizar el sistema de gravámenes, incrementar el comercio interno y externo, aumentar y diversificar la producción económica, mejorar las condiciones de vida de la población y otros propósitos, lo que quiere decir que los líderes centroamericanos actuaron más con romanticismo que con objetividad. En consecuencia, la ciudadanía del Istmo se agrupó alrededor de propietarios, hacendados y clero, quienes formaban parte o respaldaban a los gobiernos de las provincias y éstos, cada vez más autónomos ante la debilidad del Gobierno Federal, decretaron la ruptura de la Federación 17/.

La actividad hacendaria en este período está determinada por los conflictos bélicos que sacudieron al país enseguida de la independencia. Solo en períodos de relativa paz se observan medidas tendientes a fomentar la actividad económica interna y consolidar la administración fiscal, como fue la organización municipal para coleccionar tributos. La precaria y crónica situación económica del tesoro centroamericano, se traduce en Nicaragua a la necesidad de que el Gobierno recurra en forma casi automática a los préstamos forzados, inclusive en ocasiones actuando en forma oportunista, por ejemplo cuando acude a este recurso con motivo del cambio de domicilio de las supremas autoridades de la ciudad de Granada a la de León, o bien cuando acaeció el cólera asiático.

17/: La Constitución Federal fue, por otra parte, una copia de la de Estados Unidos con modificaciones defectuosas. Creó un Poder Ejecutivo impotente, un Congreso demasiado absoluto en sus poderes, mientras el Senado .. . casi nunca existió y fue siempre nulo". José D. Gámez, op. cit., -- pág. 372.

CAPITULO 11

CONSOLIDACION DE LA REPUBLICA Y CONSECUENCIAS DE LA GUERRA NACIONAL EN LA
HACIENDA PUBLICA (1839-1860)

CAPITULO II

CONSOLIDACION DE LA REPUBLICA Y CONSECUENCIAS DE LA GUERRA NACIONAL EN LA HACIENDA PUBLICA (1839-1860)

2.1 Inicios del Estado Libre

Este segundo período comprende los aspectos hacendarios relevantes de la historia nicaraguense, desde el año 1839 en sus inicios como estado libre, soberano e independiente, hasta fines de 1860, que marca el final de la "Guerra Nacional" y el país entra en una etapa de prolongada estabilidad pública.

En este contexto debe hacerse referencia a la fuerte e insalvable rivalidad entre las ciudades de León y Granada. La primera se consideraba liberal por antonomasia, mientras que la segunda era la cuna del espíritu conservador. Tanto en una ciudad como en otra se celebró con marcado entusiasmo y delirio la ruptura del pacto federal.

Habiendo logrado su soberanía, Nicaragua inicia su vida política como Estado libre celebrando un tratado con el Gobierno de Honduras, el 18 de enero de 1839, para formar una alianza ofensiva y defensiva, sostener su independencia y autonomía y declarar la guerra a El Salvador.

En el aspecto económico, se trataba de nuevo de fomentar todo tipo de actividad que aumentara la producción, como se aprecia en el decreto del 4 de septiembre de 1839, en el que se concede a los empresarios de máquinas desmontadoras, o cualquier otro tipo de fábrica nueva, la exoneración de empréstitos forzosos por un término de 5 años.

Además, se hacía imprescindible el establecimiento y fortalecimiento del comercio internacional. Para ello era preciso crear facilidades portuarias y establecer incentivos para el atracamiento de embarcaciones en muelles nicaraguenses. Tratando de cristalizar esta política, se exoneró del pago de derecho de tonelaje a los buques que arribaran a los puertos del Estado si vieran con lastre, o bien, si los efectos transportados fueran de poca cuantía. Tal ordenamiento se emitió el 15 de julio de 1839.

Con estas medidas el Gobierno del Estado perseguía básicamente incrementar sus recursos fiscales. Por una parte, trata de expandir el aparato productivo del país al estimular la creación de industrias y fortalecer las existentes, exonerando a estas empresas de los casi permanentes empréstitos forzosos. Por otra, introduce incentivos para aumentar el comercio internacional, que constituía la única fuente importante de recursos fiscales, entre ellas la alcabala marítima que tanto se esgrimiera para propiciar la ruptura de Nicaragua con la Federación Centroamericana.

Este estímulo a la economía tuvo el efecto de aumentar la demanda interna de bienes, pero al mismo tiempo incrementó el contrabando del tabaco y aguardiente.

Es así como, durante el gobierno de Joaquín Cosío, se faculta al Gobierno en Ley del 7 de septiembre de 1839, para que intervenga en la distribución de tales productos, estableciendo el estanco de aguardiente con el objeto de hacerlo productivo y a la vez "extinguir" su contrabando. Los ingresos provenientes de estos renglones también se convertirían en importante fuente de recursos tributarios.

Esta política se mantiene aún un año después, ya que el 21 de septiembre de 1840 nuevamente se decreta la habilitación de un puerto en el Océano Pacífico con el nombre de San Juan de la Concordia */, el que sería administrado por el receptor de alcabala de Rivas (el decreto anterior para la habilitación de este puerto fue el 8 de febrero de 1830).

Tres meses más tarde, el 28 de diciembre, se autoriza mediante decreto, la habilitación del Puerto del Coco, en el río de Nueva Segovia **/, complementándose con una ordenanza que eximía de pago a todas las exportaciones hechas por ese puerto y, a la vez, cargaba las importaciones con solo el 50 por ciento de los gravámenes ya establecidos, liberándose el 50 por ciento restante por un término de cuatro años.

Para este entonces la lucha de Nicaragua y Honduras contra El Salvador aún se mantenía y el derramamiento de préstamos forzosos era algo común. Además, se presentó una nueva modalidad para obtener fondos destinados a la actividad

*/: Hoy conocido como San Juan del Sur.

**/: Hoy conocido como Río Coco.

militar: congelar parte de los sueldos de los funcionarios públicos. Claro está, el pago oportuno de dichos préstamos dependía del estado de liquidez de la hacienda pública. En esta ocasión, el pago de los sueldos congelados era muy problemático y así, por ejemplo, en decreto del 27 de enero de 1841, se faculta al Gobierno para que liquide la deuda interior del Estado y pague los sueldos devengados por funcionarios públicos, en valores contra el producto de la alcabala marítima.

Los ingresos obtenidos a través de la actividad portuaria eran de considerable cuantía, lo que se observa al ser utilizados éstos para cubrir la deuda interna y financiar la construcción de bodegas en los puertos del Estado. - Tal caso aparece en decreto del 26 de marzo de 1841.

La aplicación efectiva de la política en referencia conlleva el ya citado aumento en el contrabando, especialmente de aguardiente. Para tratar de impedirlo, el 8 de octubre de 1841 se dictan reformas administrativas que estipulan las sanciones a dicho delito defraudatorio.

Al iniciarse el año 1842 los estados de Nicaragua, Honduras y El Salvador comprendieron la esterilidad de sus diferencias, conviniendo una reunión de delegados de los tres Estados, ya que Guatemala y Costa Rica se negaron a concurrir. Como consecuencia de la reunión se suscribió al 17 de julio una Constitución que debía regir a los tres Estados, celebrándose un convenio con el nombre de "Pacto de Confederación". El pacto del Gobierno Confederado establecía que el Poder Ejecutivo sería desempeñado por un Supremo Delegado y un Consejo Consultivo integrado por un representante de cada Estado; el Poder legislativo estaría compuesto de representantes de cada Estado signatario y el Poder Judicial de miembros designados por la Asamblea de los Estados.

Desde el punto de vista hacendario, este Pacto ocasiona situaciones curiosas y extravagantes en el comercio de dichos países, que hace necesaria su reglamentación. El Gobierno de Nicaragua dispone casi un mes antes de firmarse el Pacto que todo comerciante que hubiese guiado efectos en los puertos del Estado para expenderlos en El Salvador y no presentar la tornagufa, pague los derechos en la Aduana del Estado. Poco después, el Gobierno establece que todo comerciante importador nombre consignatario, ante el subdelegado de Ha-

cienda, en aquellos casos que hubiere ingresado o remitido por su cuenta y riesgo a otra persona, efectos que le pertenezcan.

Para mayor aclaración en el tratamiento tributario a las importaciones, -- el 27 de octubre se dispone que las aduanas del Estado cobren el 20 por ciento sobre las mercaderías extranjeras que se importen por cualquier puerto. No obstante, los tres Estados sujetos al Pacto establecen el día 20 de mayo de 1844 una tarifa preferencial, ya que se autoriza el cobro del 5 por ciento de derechos sobre mercaderías que provengan de los Estados confederados y que se introduzcan por el Golfo de Fonseca.

El Gobierno Confederado duró apenas un año debido a las constantes infracciones cometidas en contra de las disposiciones del Pacto.

Es este un período bastante bélico y no es sino hasta el 20 de mayo de 1845, cuando encontramos un acontecimiento significativo en la vida hacendaria del país. El hecho importante es el establecimiento de "Juntas de Crédito Público", cuya principal función sería calificar y reconocer la deuda del Estado, derivada de las exacciones ocurridas en las últimas guerras. Un mes antes de ocurrir esta reglamentación, la Asamblea había nombrado como Director del Estado a José León Sandoval; volviendo el Gobierno durante su administración al cómodo medio de las contribuciones forzosas para colectar fondos, lo que está relacionado con la constante inestabilidad política interna.

En este período de gobierno se le dio un gran impulso a la introducción y producción del cultivo del café, cuya explotación existía en Nicaragua en pequeña escala. Otros estados centroamericanos desde años antes de 1845 ya producían café para exportarlo al mercado mundial.

En abril de 1847 tomó posesión de la primera magistratura del Estado José - - Guerrero. Este período, caracterizado por las continuas exigencias y atropellos del Gobierno de Inglaterra al Estado de Nicaragua por el dominio del territorio de La Mosquitia 18/, fue de relativa paz interna; aunque se tomó-

18/: En agosto de 1841, para intervenir en Nicaragua, el Gobierno Inglés en un acto que revela una gran imaginación, creó un reino en la zona atlántica del país, señalando como rey a un nativo del lugar, quien a su vez le pedía su protección. Esta porción del territorio nicaraguense fue denominada La Mosquitia. Es así que en ese año, el superintendente inglés en Belice se presentó en el lugar ejerciendo actos de autoridad. José D. Gámez, op. cit., pág. 479.

conciencia tardíamente de la necesidad de la liquidada organización federal para hacer frente a las pretensiones de países poderosos que afectarían intereses nacionales.

En el ámbito hacendario se formuló un Reglamento Penal y de Procedimiento - para la Represión del Contrabando y Fraudes, que aparece con fecha 28 de julio de 1848 y puede considerarse como el primer esfuerzo serio para atenuar o disminuir esta bien difundida práctica.

La fuerte actividad diplomática creada en 1849 por las pretensiones de Inglaterra, a través de su cónsul para Nicaragua, se vió acrecentada con la participación de Estados Unidos de América, que bajo la doctrina Monroe se aprestó a apoyar a Nicaragua 19/. Se trataba, por lo tanto, de una posición de - competencia por parte de Estados Unidos frente a Inglaterra, al defender - - aquél el territorio nicaraguense por pertenecer a su zona de influencia y -- eliminar en el continente americano toda manifestación de imperialismo europeo. Como antes quedó anotado, el Gobierno de Morazán suscribió en 1829 un contrato con el Rey Guillermo de Holanda para la excavación de un canal interoceánico en Nicaragua, lo que motivó desde entonces el interés de los gobiernos de Inglaterra y de Estados Unidos en este proyecto.

La intervención norteamericana antes indicada da pie para la firma de un contrato canalero con Nicaragua en mayo de 1849. Este, sin embargo, se modifica el 13 de marzo de 1850, estipulando ahora el establecimiento de una línea de vapores para el tránsito de personas y movimiento comercial por el territorio nicaraguense, previo a la construcción del canal. Es así como se forma la Compañía de Tránsito 20/ adoptándose como ruta el Río San Juan, el Gran

19/: Siendo presidente Jaime R. Polk, Estados Unidos envió a Nicaragua a su primer ministro plenipotenciario, George L. Squier. El Gobierno de Nicaragua emitió entonces una declaración en forma de Decreto, condenando el protectorado de monarquías del viejo mundo y así como su intervención en asuntos domésticos centroamericanos. José D. Gámez, op. cit., pág. 550.

20/: Transit Company of Nicaragua, organizada por Cornelius Vanderbilt, para el transporte de pasajeros de California y Nueva York. Los pasajeros - eran recibidos en San Juan del Norte (puerto para embarcaciones de mayor calado), trasladados en otros vapores por el río y el lago hasta el puerto La Virgen, donde tomaban carruajes para San Juan del Sur. Allí se embarcaban en los vapores que circulaban en el Océano Pacífico, rumbo a California. José D. Gámez, op. cit., pág. 576.

Lago de Nicaragua y el istmo de Rivas. La Compañía se obligaba a pagar a Nicaragua diez mil pesos anuales fijos, más un 10% sobre los productos netos del tránsito, comprometiéndose a transportar gratuitamente lo que el Gobierno necesitara en casos de emergencia.

El establecimiento y operación de la Compañía de Tránsito hace que Nicaragua cobre nueva vida 21/, tanto en el movimiento mercantil como en el desarrollo de actividades productivas. Esto obliga al Gobierno a dictar medidas que a la vez de estimular estas actividades mejoren la situación de la hacienda pública. En el mismo mes de marzo, el Gobierno permite que las líneas de vapores puedan entrar y salir de los puertos para abastecerse de carbón y provisiones, sin pagar derechos de anclaje y tonelaje.

Para fines del año 1850, más precisamente el 27 de diciembre, se declara en forma oficial cuáles son puertos mayores y menores en el Estado. Se establece también en ese decreto el derecho de un 2 por ciento sobre el valor de los efectos en tránsito.

En 1851 fue instalada la Representación Nacional de Centroamérica, que pese a orientar gran parte de sus esfuerzos a mediar en la contienda de El Salvador y Honduras con Guatemala, no logró ningún resultado práctico. En el campo económico y, en especial en el hacendario, dicha Representación tuvo el mérito de ocuparse en informar sobre las tarifas y aranceles vigentes en todos los puertos y lo concerniente al comercio y las relaciones exteriores de los estados.

21/: Este proyecto pudo ser bien aprovechado por el Estado de Nicaragua, tal como fue planeado, no obstante que la tarifa que la Compañía pagaría al Gobierno no fue adecuadamente establecida para los intereses nicaragüenses. El convenio estipulaba que el Gobierno percibiría \$10,000 pesos - anuales más el 10% de las utilidades de la Compañía. Hubiera resultado sumamente complejo comprobar si las utilidades declaradas por la Compañía eran las correctas por lo que aceptar esta base para el cálculo de los derechos a percibir por parte del Gobierno no fue atinado. Por otra parte, era de esperarse que la línea de ingresos generada por las utilidades de la Compañía fuera a mediano plazo la más importante. Además, era de mucha perspectiva el provecho económico derivado del tránsito de pasajeros y de carga, que podría haber significado interesantes beneficios al Gobierno y la empresa pública y privada.

Fue el año de 1852 de relativa tranquilidad, dedicando el Gobierno mucha atención a los aspectos financieros y hacendarios del Estado. La lista de medidas se inicia con decreto del 10 de enero por medio del que prohíbe la circulación de moneda horadada, que entonces era de frecuente aparición. En el ramo tributario se crean nuevos tributos portuarios (decreto del 13 de abril) y se procede al reconocimiento de intereses de la deuda pública interna contraída con particulares (decreto del 21 de junio).

En el campo monetario se fija la tasa de interés a fin de regular el mercado del dinero, de acuerdo con ley del 30 de junio.

Finalmente, ante la necesidad de aumentar los ingresos públicos, se establece el 21 de agosto la patente para la producción de tabaco.

En 1853 asumió la Suprema Dirección del Estado Fruto Chamorro. Se procedió a la formulación de una nueva Constitución Política, la que promulgada el 30 de abril, establece un período presidencial de 4 años, prohíbe la reelección y cambia el nombre de Estado por el de República y el título de Supremo Director por el de Presidente. Inexplicablemente la Asamblea propuso a Fruto Chamorro para un nuevo período presidencial que se iniciaría en 1855, contrariando en forma evidente tanto la nueva como la anterior Constitución. Con el pronunciamiento constitucional referido, Nicaragua fue la primera provincia centroamericana en adoptar un separatismo político total e irrevocable del área centroamericana.

Fruto Chamorro falleció al iniciar su nuevo período presidencial y siendo todavía Presidente reconoció la concesión hecha en 1850 a la Compañía de Tránsito.

2.2 La Guerra Nacional

Son muchos los antecedentes que la historia política relata sobre la Guerra Nacional. El objetivo de esta intervención armada proveniente del territorio de Estados Unidos de América fue la privilegiada localización geográfica de Nicaragua para la construcción de un canal interoceánico, así como los beneficios económicos y políticos que de tal proyecto podrían derivarse. Además, ya se encontraba en exitosa operación la Compañía de Tránsito. Ni-

merosos países imperialistas se interesaron en el proyecto, aparte de Estados Unidos, contándose entre ellos Holanda, Inglaterra y Francia. Inclusive actuando en forma combinada, Inglaterra y Estados Unidos firmaron en 1850 el tratado Clayton-Bulwer, comprometiéndose ambos países a que nunca tendrían poder exclusivo en el canal interoceánico, ni fortificaciones en sus cercanías, ni concederían protección en que pudieran reportar especial provecho 22/. Además este tratado prohibía la colonización de Nicaragua por parte de los dos países, obligándose Inglaterra a abandonar La Mosquitia.

La Guerra Nacional tuvo orígenes políticos: Francisco Castellón y Máximo Jerez, principales oponentes de Fruto Chamorro fracasaron para derrotar a éste con sus propios medios y acudieron al exterior cada quien por su parte en busca de refuerzos armados. El primero contrata a Byron Cole, quien a su vez vendió sus derechos al aventurero William Walker y el segundo, lo hace con otro filibustero, Fisher Walker, aliado entonces de Cornelius Vanderbilt, dueño de la Compañía de Tránsito. Los últimos tenían como propósito iniciar la construcción y explotación de la vía interoceánica, una vez que el país cayera en su poder.

Asimismo, W. Walker desembarcó en junio de 1855 en Nicaragua con un grupo de filibusteros y, después de conferenciar con su asociado Francisco Castellón, se dirigió a la ciudad de Rivas. Los rivenses respondieron eficazmente a la invasión de Walker haciéndole huir con sus fuerzas a Granada, de la que tomó posesión. Posteriormente conminó al Presidente de Nicaragua, José María Estrada, para entregarle el Gobierno, sirviéndole de emisario el nicaraguense Ponciano Corral, bajo la amenaza que de no tener respuesta afirmativa, pasaría por las armas a todos los rehenes granadinos. Estrada accedió y como presidente fue nombrado Patricio Rivas; en el nuevo gabinete figuraban como era de esperarse Máximo Jerez y Ponciano Corral.

Inseguida, el jefe filibustero hizo pasar por las armas a Ponciano Corral, al descubrir escritos a sus compatriotas en el exterior solicitándoles su regreso a Nicaragua para combatir a los filibusteros, y obligó al presidente Rivas a cancelar la concesión a la Compañía de Tránsito, cobrando los derechos que debía la Compañía al Gobierno mediante apropiación de los vapores que navega-

22/; José D. Gámez, *op. cit.*, pág. 559.

ban en aguas nicaraguenses.

El 12 de julio de 1826, Walker se proclamó Presidente Constitucional de Nicaragua. En su primer decreto ordenó la confiscación de los bienes de todos sus enemigos, y como éstos eran a su vez los propietarios, prácticamente la riqueza del país se convirtió en botín de guerra. Diez días después decretó un empréstito de dos millones de dólares, ofreciendo como garantía las tierras del país. Estableció la esclavitud y oficializó el idioma inglés.

El Gobierno de Estados Unidos de inmediato reconoció al Gobierno de Walker y un representante del mismo asistió a la inauguración presidencial filibustera. La actitud del Gobierno de Estados Unidos alarmó a hispanoamérica y motivó una serie de protestas por parte del cuerpo diplomático de estos países residente en Washington.

Los ejércitos centroamericanos se movilizaron para combatir a los invasores, siendo las fuerzas costarricenses comandadas por su Presidente, Juan R. Mora, las que llegaron primero a territorio nicaraguense 23/. En Rivas nuevamente fueron derrotadas las fuerzas extranjeras.

A partir de entonces la situación se volvió adversa para Walker. El Presidente Patricio Rivas declaró traidor al invasor y se refugió en la ciudad de Rivas. Máximo Jerez, quien con Francisco Castellón sirvieron de trampolín para la invasión extranjera, reconsideraron su actitud suscribiendo un pacto con Tomás Martínez para combatir a los filibusteros. Después de numerosas batallas, en las que destacó el patriotismo del pueblo centroamericano, las fuerzas aliadas de Centroamérica fueron aumentando sus triunfos sobre los extranjeros. En respaldo de los movimientos de Walker, el capitán de la corbeta de guerra estadounidense "Saint Mary", que patrullaba la costa del Pacífico sur de Nicaragua, formuló repetidas solicitudes al Ejecutivo nicaraguense para establecer guarniciones en La Virgen (uno de los puertos tocados por el tránsito de pasajeros), a fin de "proteger" los intereses de la Compañía de Tránsito, peticiones que razonablemente siempre fueron denegadas.

23/: El territorio de Guanacaste aún pertenecía a Nicaragua aunque estaba anexado temporalmente a Costa Rica, circunstancia que sobresaltó los ánimos costarricenses contra los invasores ya que se daba por seguro que la anexión pronto se haría definitiva, la que efectivamente ocurrió en 1897.

Posteriormente, encontrándose Walker sitiado con sus tropas en Rivas, el capitán de la corbeta "Saint Mary" nuevamente tuvo la iniciativa de intervenir, - esta vez para la capitulación de Walker, la cual se llevó a cabo el 1° de mayo de 1857, saliendo el invasor del territorio nicaraguense a bordo de la corbeta norteamericana.

Según se desprende de relatos sobre los hechos acontecidos durante esta contienda bélica, el Gobierno nicaraguense se financió con fondos provenientes de dos fuentes: de dinero de los particulares nicaraguenses y de fondos de los gobiernos centroamericanos, obtenidos en préstamos. A este respecto, a continuación se transcriben dos partes del relato del historiador costarricense Francisco Montero Barrantes.

"Los progresos de los triunfos aumentaban de día en día por parte de los ejércitos aliados, y para dar el último golpe a Walker se hacía preciso convocar una junta de generales y nombrar un mayor general o generalísimo, que dirigiese la guerra hasta la conclusión. (Se había presentado una dificultad por la jefatura de las fuerzas aliadas). La reunión tuvo lugar en el vapor "San Carlos", surto en el puerto de Granada, y a la que concurrieron los generales - Chamorro, Zavala, Xatruch, Cañas, Jerez y Martínez. Tocó la suerte de recaer la elección de tan distinguida honra en el general costarricense (José Joaquín Mora, cuyo prestigio militar era indiscutible). A don José Francisco Peña, - don Rafael Chavarría y varios otros costarricenses, nos cupo la honra de presenciar tan augusta asamblea.

Mientras un hecho de tanta significación se realizaba en el vapor, una comisión fue a traer de la casa de los señores Lacayo diez mil pesos que prestaron a nuestro Gobierno" 24/.

Referente a la ayuda que solicitara José Joaquín Mora a su Gobierno (Costa Rica) en hombres y dinero para acabar con Walker:

"Sin pérdida de tiempo se alistaron 500 hombres, cuyos capitanes fueron: don Indalecio Sáenz, don Francisco Aguilar Cubero, y don Rafael Castillo, carta-

24/: Alejandro Cole Chamorro, *op. cit.*, pág. 33.

gineses, y don Francisco Quiroz, de San José. Esta división salió al mando de don Alejandro Escalante Navarro por la vía de Guanacaste, para embarcar en el puerto de "Tortuga"; pero teniendo el Gobierno avisos continuados de que la tropa sufría en la marcha duro tratamiento del Jefe, cuando menos lo esperaba recibí orden de marchar a alcanzar la fuerza. En el acto obedecí, recibiendo una gruesa cantidad de miles de onzas de oro para entregar al general en jefe con un paquete de correspondencia y órdenes reservadas. La principal entre éstas tenía por objeto entregar la división al Coronel Bosque" 25/.

2.3 Consecuencias de la Guerra Nacional en la Hacienda Pública.

La intensa lucha que provocó la llegada de Willian Walker a tierra nicaraguense no sólo vino a provocar derramamiento de sangre, sino también un estancamiento en el desarrollo de las actividades económicas y administrativas. El proceso evolutivo de la hacienda pública se sumerge en un letargo del que logra salir muy difícilmente casi una década más tarde.

Si examinamos los cambios económicos que se realizaron en el curso de este medio siglo, es sorprendente la tendencia exagerada a la creación de tributos portuarios, a la imposición de gravámenes al capital y al derramamiento de préstamos cuyos montos no tenían precedente.

Ante esta situación, la experiencia obtenida en épocas anteriores señalaba la necesidad de fomentar la producción y el consumo, para obtener nuevas fuentes de ingresos públicos. Muchas de las medidas tendientes a lograr este objetivo no correspondían a un plan preconcebido, sino que obedecían a situaciones que se iban presentando con el transcurso de la vida cotidiana.

Como medida de fomento a la producción y el comercio internos, se decide propiciar la construcción de embarcaciones mediante la creación de incentivos fiscales que exoneraran de derechos de aduana la importación de mecates, clavos, cobre, brea, alquitrán, cáñamo, algodón para velas, etc., sin tomar en consideración la capacidad empresarial y la cantidad y calidad de mano de obra

25/: Alejandro Cole Chamorro, op. cit., pág. 34.

que conlleva una empresa de tal envergadura. Esta medida fue dispuesta en decreto de fecha 9 de mayo de 1858, del Gobierno de Tomás Martínez, quien era Presidente de Nicaragua desde el 15 de noviembre de 1857.

Otro aspecto de la vida económica necesario de resaltar es la carga financiera que representaba la religión católica para los gobiernos de la época. Los gobernantes, atendiendo motivos políticos, dieron apoyo a la construcción y reconstrucción de templos en momentos en que la hacienda pública no estaba en condiciones de hacer donaciones sino que, por el contrario, merecía que le hicieran tales transferencias.

Uno de los varios casos a que se hace referencia corresponde al decreto del 2 de junio de 1858, en el que se dispone donar \$20,000 pesos para reconstruir una iglesia en la ciudad de Granada. Tal medida no tenía el menor contenido económico ya que el 14 de junio de ese mismo año, o sea durante el mismo mes en que se otorga tal donación, se establece una transferencia de recursos tributarios al Gobierno (alcabala de ventas a fincas en general del Distrito de Granada y Masaya).

Dentro de este contexto, una de las mayores causas del desequilibrio financiero, económico y hacendario que caracterizaba a esta época de la historia nicaraguense, lo fueron las indemnizaciones de la campaña de 1856 que tenía que efectuar el Gobierno a los afectados por la susodicha guerra. Así, en vista de los persistentes conflictos armados, la situación de la hacienda pública se hacía más y más difícil a medida que transcurrían los años.

Ante la necesidad de incrementar los ingresos públicos se echó mano a la venta de propiedades del Estado y en especial de los terrenos baldíos. Esta medida se puso en efecto el 30 de marzo de 1860 mediante Decreto Legislativo.

Se inicia en esta época una nueva manera de lograr ingresos para la hacienda pública: la concesión de explotaciones de recursos naturales. El 9 de junio de 1860, el Gobierno presidido por Tomás Martínez, a solicitud de la parte afectada, concede la explotación de los árboles de hule y caucho en terrenos baldíos del Estado mediante el pago previo de \$3,000 pesos por año.

Es importante señalar que en 1860 la cantidad de reclamos ocasionados por la guerra de 1856 había disminuido considerablemente. Esta situación más favo-

rable hizo poner en práctica medidas de austeridad que conllevaban reformas administrativas. Así el Gobierno decide anexar el Ministerio de Crédito -- Público a la Secretaría de Hacienda el día 4 de julio de 1860.

Siguiendo la línea de pensamiento que pretendía obtener ingresos públicos a través de concesiones de explotación de recursos naturales, el 17 de julio, se concede la explotación de maderas duras durante tres años en terrenos baldíos del Estado a Francisco Xatruch, iniciándose así la explotación forestal del suelo nicaraguense.

A fines de 1860, ante la expectativa del regreso del filibustero Willian Walker a Centroamérica, se plantea la necesidad de incrementar las fuerzas armadas. Al respecto se dictaron dos diferentes decretos: Uno en el cual se reduce el salario de los empleados públicos una tercera o una cuarta parte de acuerdo al monto de sus ingresos; el otro disponía un derramamiento de créditos de \$1,000 pesos mensuales entre los diferentes departamentos geográficos del país. Sin embargo, estas medidas no se llevaron a cabo ya que Walker fue fusilado en Honduras al intentar una nueva incursión armada.

En diciembre de 1860 se procedió a la nacionalización de la explotación hule-
ra, pasándola al ramo de la hacienda pública. Esta medida se tomó con el objeto de incrementar los ingresos públicos aunque claro está, iba en detrimento de la estabilidad y confianza de las partes afectadas.

Una vez concluida la guerra, Costa Rica, que mucho apoyó a Nicaragua, pretendió ahora quedarse con el derecho de navegar libremente por las aguas del río San Juan, siendo éste territorio nicaraguense y ruta de la Compañía de Tránsito. Nicaragua protestó tal pretensión, lo que estuvo al borde de generar otro conflicto armado. Estados Unidos, en defensa de los intereses de la Compañía de Tránsito, apoyó la posición de Nicaragua y, al mismo tiempo, los nicaraguenses, ante la sorpresa de los costarricenses, reorganizaron rápidamente su ejército y lo enfilaron hacia la frontera. Así el potencial conflicto no progresó.

A fines de este período la economía nicaraguense todavía se regía bajo la influencia de la forma colonial de producción. La hacienda agraria heredada, como institución colonial estaba basada en los mandamientos o encomiendas de

servicio forzoso, cuyo desarrollo, libre de trabas derivadas del orden español, se va logrando mediante un proceso lento posterior a la independencia.

Sobresalía en la hacienda privada postindependiente la enorme extensión territorial, situación que era tenida como símbolo de prestigio y poder político del propietario. En consecuencia, normalmente no era de esperarse la incorporación de semejantes áreas de tierras ociosas a la producción.

El "encomendado", el pequeño productor agrícola y el propietario sin título, se convirtieron en el peón o jornalero agrícola, lo que alteraba las relaciones de producción -y de clase- anteriores, incorporando al país a formas pre-capitalistas de producción.

CAPITULO III

PERIODO DE LOS TREINTA AÑOS (1861-1893)

CAPITULO III

PERIODO DE LOS TREINTA AÑOS (1861-1893)

Se conoce como Período de los Treinta Años al lapso de la historia de Nicaragua que indica la continuidad de la actividad pública a través del cambio sucesivo, en el máximo cargo de la nación, de siete gobernantes de ideología conservadora. Los "conservadores" se caracterizaban por su permanente adopción de las tradicionales posiciones del autoritarismo señorial.

Durante este período no hubo reelección presidencial y, a diferencia de la época inmediata anterior, no se sucedieron los frecuentes brotes armados para derrocar a los gobernantes. Este ambiente de relativa calma política propició el desarrollo institucional del Gobierno y, en consecuencia, la evolución de la organización hacendaria. En cambio, durante el mismo período, los gobiernos conservadores no procuraron la absorción de las corrientes que, en materia socio-económica surgieron en esta época en el mundo occidental. El movimiento liberal y el liberalismo económico se estrellaron en la enquistada barrera ideológica de la oligarquía conservadora.

Al término de treinta y dos años ininterrumpidos de gobiernos conservadores, el movimiento liberal se volvió prominente y resultó inevitable el cambio del "status" tradicional.

3.1 Reestructuración de la Hacienda Conservadora

* Gobierno de Tomás Martínez

Hacia finales del primer período de gobierno de Tomás Martínez (1859-1862) se dictaron las medidas hacendarias señaladas a continuación, que normarían la hacienda pública para los siguientes 5 años de gobierno.

- Se dispone el pago de la deuda pública a los empleados afectados por los préstamos obtenidos a raíz de la expectativa de invasión filibustera;
- debido a la escasez de productos alimenticios en este período, se decreta la exoneración temporal de impuestos a tales productos;
- en caso de haber déficit en los ingresos públicos se rebajaría el sueldo a los empleados gubernamentales que ganen más de 325 pesos al mes;

- se procede a negociar y renegociar la deuda pública con los tenedores de bonos de la deuda que correspondió a Nicaragua, por el empréstito hecho a Centroamérica;
- dar de baja al ejército para no gravar a la población con la pesada carga que representaba el sostenimiento de tropas, por de pronto innecesarias;
- para prevenir defraudaciones fiscales, se prohíbe que el Gobierno negocie con aquellos productores que reincidan en el delito de contrabando de tabaco;
- gravar fuertemente el consumo de tabaco y licores; y
- como inversión pública, se autoriza la construcción de un puente sobre el río Tipitapa.

De la observación de tales medidas se desprende una limitada actividad hacendaria en esos años, ya que la misma se centra alrededor del pago de la deuda pública a empleados gubernamentales, dar de baja al ejército y formular la legislación para reprimir el contrabando. La recaudación tributaria fijó sus objetivos casi exclusivamente en dos productos, lo que resulta bastante obvio dada la baja actividad económica en otros rubros. Sin embargo, desde entonces era de apreciarse una mayor participación del comercio dentro de la actividad general, sin que éste fuera objeto de tributación. La situación privilegiada del comercio se extendía también a los terratenientes y propietarios de inmuebles urbanos.

No obstante lo simplificado de las acciones tributarias, los altos gravámenes al tabaco y aguardiente provocaban una aguda tendencia al incremento del contrabando de tales productos. El Gobierno desplegó una amplia actividad en este sentido: se dictaron leyes que establecieron penas, conmutaciones de multa por prisión, decomisos del medio de transporte, etc., así como el establecimiento de normas administrativas. Entre estas últimas cabe citar la del 13 de abril de 1866, en la que se dispone que los administradores de rentas deberían coleccionar y entregar el producto de alcabala de fincas, en lugar de que los productores lo hicieran directamente.

En su afán de coleccionar ingresos y dadas las apremiantes necesidades, el Gobierno fue tan inflexible que el 22 de octubre de 1866, llegó a exigir el pago del impuesto de alumbrado público en la ciudad de León dos horas después de la notificación, bajo pena de duplicarse el monto del adeudo; sin embargo, el año 1867 se inicia con buena perspectiva para esta Ciudad, ya que el 19 de enero se emite un decreto que destina fondos para habilitar las carreteras de León Viejo, obras de mucha trascendencia socio-económica.

* Gobierno de Fernando Guzmán

La evolución hacendaria del país continúa seguidamente en el año 1867, - siendo ya presidente Fernando Guzmán. Es para entonces que el Gobierno, en su deseo de mejorar los ingresos fiscales, firma un contrato de compra-venta del licor destilado por la compañía de Gonzalo Espinosa, Gilberto -- Pimentel y otros, que sirvió como "rico filón de la mina de la Tesorería" 26/.

Durante este período de gobierno se realizaron diversas inversiones públicas en los ramos de instrucción pública, construcción de caminos y edificios municipales y se llevó a cabo la contratación de firmas privadas para el abastecimiento de agua a la ciudad de San Fernando (actualmente Masaya).

Merece especial atención el decreto emitido en marzo de 1868, por medio - del cual y, en virtud de conocer la realidad nacional, se celebra un contrato para estudiar las leyes hacendarias vigentes. Desafortunadamente, no se tienen evidencias de que dicho estudio fuese elaborado y presentado.

Siguiendo las contrataciones con firmas privadas, que son una característica de este período, en abril del mismo año se contrata a los señores Emilio Benard e Ildefonso Vivas, para que efectúen un estudio sobre la organización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de implementar reformas administrativas y de control. En aquel entonces dicho Ministerio estaba constituido por la Contaduría Mayor, Tesorería General, Factoría del Tabaco, Receptorías y Aduanas.

26/: Francisco Ortega Arancibia, op. cit., pág. 445.

Parece ser que no se llevaba un registro adecuado de deuda pública interna, ya que el 15 de mayo de 1868 se emitió un decreto que obligaba a los acreedores a la presentación de los documentos respectivos en el término de un mes al Ministerio de Hacienda, bajo pena de no ser abonados.

La necesidad de reformas administrativas llevó a la creación de un Vice-Ministerio de Hacienda con asiento y voto en el Consejo de Gobierno. El decreto tiene fecha del 24 de agosto de 1868. Simultáneamente se creó la Fiscalía General de Hacienda con una dotación de \$60 pesos mensuales.

El último hecho importante del año 1868, en el campo hacendario, fue la contratación de una firma privada que faculta a Héctor Galiniere para establecer un cuño por diez años en moneda de oro y plata con un valor a la par de la moneda de los Estados Unidos. El decreto tiene fecha del 26 de septiembre.

Como se aprecia, todo había salido bien para los intereses del Estado hasta mayo de 1869, fecha en que se vio detenida la actividad por el brote armado "Martínez-Jerez" 27/.

Durante este movimiento la política hacendaria se encaminó a obtener el financiamiento de las actividades de defensa del Gobierno, a través de los consabidos derramamientos de empréstitos, emisión de bonos, retención de sueldos a empleados civiles y militares, pago doble de multas por atrasos y aumentos en los impuestos de destace en algunas localidades. Las medidas se llevaron al grado que se autorizó, el día 3 de julio de 1869, a los prefectos departamentales para que crearan "Juntas de Recursos" para recolectar ropa, dinero y alimentos. El 29 de agosto se expropiaron todas las cantinas y ventas de licores fuertes al por mayor y menor, considerándose contrabandista al que se opusiera.

27/: Tomás Martínez, quien ejerció la Presidencia de Nicaragua al finalizar la Guerra Nacional, inició su formal período presidencial de 4 años en 1859, basado en la reforma a la constitución política realizada en 1858, que estableció igual período de gobierno y prohibía la reelección presidencial. Llegado el fin del mandato de Tomás Martínez en 1863, éste se reeligió un nuevo período, gobernando en medio de la insatisfacción popular y brotes políticos, hasta entregar la presidencia en 1867 a Fernando Guzmán. Sólo dos años después de alejado del poder, Tomás Martínez, acompañado del líder conservador, Máximo Jerez, se rebelaron. Se inicia entonces otro proceso de lucha interna que dura dos años, depositando Guzmán interinamente el Gobierno en el senador Pedro J. Chamorro, para hacer frente a la subversión.

No hubo cambio en la estructura tributaria del país durante este Gobierno, aunque la administración hacendaria se vio beneficiada con estudios de organización y con la creación de un Vice-Ministerio y una Fiscalía General. Pese a que durante este período presidencial de cuatro años, dos tuvo que dedicar el Gobierno a sofocar la sublevación armada que pretendió derrocarlo, al principio del mismo hubo oportunidad de que realizara algunas inversiones de beneficio colectivo.

3.2 Expansión Comercial y Financiera

* Gobierno de Vicente Cuadra

Quando Vicente Cuadra tomó posesión de la presidencia, en 1871, se encontró con las dificultades consecuentes por la mala situación del tesoro público.

Según anotaciones de Francisco Ortega Arancibia 28/, cuando Vicente Cuadra se dirigía a tomar la presidencia, le visitó un acaudalado comerciante amigo suyo, indicando las dificultades que se le presentarían por la mala situación del tesoro; al mismo tiempo le surigió: "Tú, no debes preocuparte porque no encuentres dinero en las cajas; los gobiernos no son ricos porque tengan dinero, tienen rentas, y esa debe ser su riqueza para no disgustar a los pueblos con contribuciones que enfadan la opinión de los gobernados. Haz contratos con el comercio, compromete las aduanas y tendrás con que atender el pago del ejército en caso de que los leoneses se levanten". Parece que Cuadra aplicó este consejo al pie de la letra durante todo su gobierno.

En efecto, el nuevo Presidente se dedicó a hacer contratos de préstamos con el comercio organizado, comprometiendo las aduanas en garantía de los préstamos.

Fue así como el 31 de marzo se obtiene un empréstito voluntario por parte de empresarios privados de \$200,000 pesos, para pagarse con la quinta parte del 25 por ciento de los ingresos marítimos. Además, el 18 de febrero se faculta al Gobierno para contratar en el exterior préstamos por \$5.0 millones de pesos, con el objeto de mejorar las vías de comunicación, fomen-

28/: Francisco Ortega Arancibia, op. cit., pág. 473.

tar la agricultura y el comercio.

Como parte de la política deliberada de celebrar contratos de préstamo con el comercio, el 25 de mayo de 1871 se autoriza el establecimiento con capital social privado, de un banco de emisión, de préstamo y descuento, que se denominaría Banco de Nicaragua. Con lo anterior se trata de dotar de instrumentos financieros al comercio organizado, que le permitan utilizar en sus operaciones el dinero barato proveniente de los depósitos del público. A su vez, el Gobierno dispondría de fuentes más amplias de recursos.

Este año finalizó con la creación de una Junta Económica, que tendría por objeto efectuar estudios sobre la administración hacendaria y estaría presidida por el Ministro de Hacienda.

Dos hechos de relevancia ocurren durante el mandato del Presidente Cuadra. El primero de ellos es el contrato celebrado entre el Ministerio de Hacienda y los señores Rodríguez Rivas y Cía., para introducir tabaco en rama procedente de Honduras y distribuirlo en las ciudades de Chinandega, León, Rivas, Managua y Masaya. El contrato tiene fecha 27 de junio de 1872 y, como puede observarse, el Gobierno interviene como empresario para aumentar las ventas de tabaco en el país e incrementar sus ingresos fiscales. El impacto económico de esta medida no fue la de competir abiertamente con el comercio privado, sino dar a éste un mayor volumen de negocio.

El segundo hecho acaeció el 13 de febrero de 1875, estableciéndose subvención de \$500 pesos mensuales al empresario que estableciera una línea de diligencias entre Granada y Chinandega. Este aspecto es de suma importancia porque, como se verá más adelante, fue la semilla que dio origen al ferrocarril de Nicaragua.

* Gobierno de Pedro J. Chamorro

Al inicio del año 1875 principia la administración de Pedro J. Chamorro.

En este período ocurre la consolidación y aceptación general y uniforme del billete del tesoro público, que al ser aceptado por el pequeño y gran comercio, constituía la mejor prueba de que el crédito del Gobierno estaba cimentado en el país. Esta bonancible situación no eliminaba por supues-

to, las características de la hacienda señorial que continuaban prevaleciendo en el país. Significaba, sin embargo, que las altas ganancias de la intermediación atraieron a la clase privilegiada hacia la actividad comercial.

Los avances en materia hacendaria obtenidos en este período se reflejan en la obra ya citada de Francisco Ortega Arancibia:

"Un nicaraguense, hijo de Masaya, residía en Guatemala: Fernando Caldera, y era hábil litógrafo. El Gobierno le hizo venir, y con el Ministro (de Hacienda) Benard hizo el contrato de litografiar los primeros doscientos mil pesos en bonos que había vendido en subasta, y otros más que después se negociaron en el comercio, de los cuales el Ministro Benard mandó fijar un ejemplar de cada precio en la Biblioteca Nacional como monumento histórico. Igual disposición hubo para el consolidado en que fueron convertidos todos los papeles de crédito público flotantes con diferentes nombres, que la Ley cotizó según su importancia, para ser cambiados por una sola clase de bonos en el Ministerio de Hacienda y amortizados en las aduanas, con una parte de los derechos de importación de mercaderías.

"Vales de primera, de preferencia, de segunda clase y de otros nombres tenían los papeles de crédito públicos flotantes y era tan abatido el valor de algunos, que llegaron a venderse hasta el 5 por ciento el vale de segunda. El decreto de Gobierno cotizó estos últimos al 10 por ciento; los de primera a 25 por ciento; y así en orden ascendente hasta el noventa -- por ciento; solo los del negocio del ex-presidente Quadra tuvieron la -- cotización de doscientos por ciento" 29/.

La situación económica de la República estaba ahora floreciente en gran parte por la labor hacendaria llevada a cabo en este período, y eso permitía al Gobierno emprender una serie de actividades que redundaban en favor del progreso social y cultural, tales como:

- El telégrafo fue establecido mediante decreto del 30 de mayo de 1875; se declaran de utilidad pública las líneas telegráficas, que depende-

29/: Francisco Ortega Arancibia, op. cit., pág. 452.

rían de la Dirección General de Correos. El 23 de septiembre se reduce la tarifa de correspondencia.

- El primero de abril de 1876 se crea la Inspección General de Hacienda; se determina que los inspectores visitarían todas las oficinas del ramo para hacer cumplir las disposiciones vigentes tanto en lo administrativo de las rentas como en la contabilidad.
- La compañía de diligencias establecida en el período administrativo de Vicente Cuadra, costaba fuertes erogaciones de dinero al Estado, dadas las reparaciones diarias de los vehículos y "de cuyas planillas de gastos se tomaba razón en el Ministerio de Hacienda para autorizar la debida orden de pago 30/. Después de estudiar esos pagos, el Gobierno - decidió emplear dichos fondos en la construcción de un ferrocarril. Al efecto celebró con la firma H. K. Norris un contrato, correspondiendo pagar al Gobierno \$10,000 pesos mensuales. Al mismo tiempo, para introducir economías y hacer frente a los trabajos de ferrocarril, se -- anexaron las Carteras de Guerra y Marina al Ministerio de Hacienda. - Esto sucedió el 4 de noviembre de 1878.

A principios de 1879, Nicaragua cambia sustancialmente su geografía política al dividirse los departamentos existentes en un número mayor de los mismos, hecho que influiría favorablemente en el desenvolvimiento económico gubernamental. Esta incidencia se derivaba al eliminarse los efectos negativos de la dispersión territorial, delegando el Gobierno Central en un mayor número de municipios las tareas públicas.

La estructura tributaria del país continuaba sin alterarse, no obstante que la estructura productiva había cambiado con la producción cafetalera. El auge comercial fue motivado básicamente por la explotación en mayor escala del cultivo del café, que entró en esta época en una espiral ascendente en sus ventas al mercado mundial. Sin embargo, el café no fue objeto de tributos. La conducción de la hacienda pública se puede atribuir principalmente al manejo de la deuda interna a través de la emisión de bonos gubernamentales.

* Gobierno de Joaquín Zavala

En 1879, terminado su período presidencial, Pedro J. Chamorro entregó el poder a Joaquín Zavala. El presidente Zavala intentó remodelar la estructura del conservatismo, haciéndolo más dinámico y acorde a las nuevas corrientes.

La situación hacendaria de Nicaragua entre los años 1880 y 1883 no tuvo hechos de especial connotación, limitándose básicamente el Gobierno de Zavala a la reglamentación de lo hecho en el quinquenio anterior.

Durante 1882, una de las principales acciones que tiene relación con el aspecto hacendario es la emisión de la Ley de Bancos, el 6 de marzo de dicho año, para regular esta actividad.

* Gobierno de Adán Cárdenas

En 1883, Joaquín Zavala entregó la presidencia a su sucesor Adán Cárdenas.

El primer año del mandato de Cárdenas fue pacífico; se procedió a realizar algunas inversiones públicas, por ejemplo, la ampliación de la línea férrea y la creación y establecimiento de una aduana en el puerto de Granada, que serviría como auxiliar a la existente en el Castillo Viejo, Río San Juan. Parte de los egresos que implicaban las actividades arriba mencionadas se financiaron con la emisión de \$100,000 pesos en billetes del tesoro. Como medida de refuerzo y para aumentar los ingresos fiscales, se procedió al levantamiento de un inventario de todas las propiedades nacionales, a través de los prefectos y subdelegados de Hacienda.

No es sino hasta el 8 de marzo de 1885 que se emite un decreto ordenando la circulación forzosa de los billetes de tesorería, emitidos por ley del 15 de septiembre de 1880. Como se puede apreciar, el estado de la hacienda pública ya había desmejorado en comparación con la situación prevaleciente cuatro años antes.

Desde el punto de vista político, hay que anotar que en 1884 el presidente Cárdenas descubrió una conspiración contra su Gobierno, decretando la expulsión de sus oponentes. Se trataba del primer aviso por parte del movi-

miento político liberal al régimen conservador, a cuya cabeza estaba ya José S. Zelaya. El Gobierno de Guatemala, presidido por Justo Rufino Barrios, quien intentaba unir Centroamérica por la fuerza, acogió a los exiliados y los integró a su ejército. Cárdenas también organizó su ejército y ayudado por los Gobiernos de El Salvador y Honduras combatieron a Barrios derrotándolo 31/.

Los gastos ocasionados por la guerra contra Barrios obligaron al presidente Cárdenas a solicitar un empréstito de 285 mil libras esterlinas al reino inglés, en noviembre de 1886. Entre las medidas de austeridad decretadas aparece la eliminación de la Fiscalía General de Hacienda. La misma se reestableció el 11 de mayo del mismo año, por cuanto la medida tomada originalmente resultó contraproducente para los intereses del tesoro.

Al finalizar el año 1885 el gobierno de Cárdenas emitió el reglamento de Contabilidad Fiscal. En dicho reglamento se establecía el sistema de partida doble, los objetivos y las definiciones de términos contables. El 7 de noviembre se creó la Oficina General de Contabilidad de Hacienda.

En noviembre de 1885 sobrevino un terremoto en la ciudad de León, por lo que el Gobierno Central dispuso una deuda por \$14,000 pesos a esa municipalidad.

* Gobierno de Evaristo Carazo

El 8 de marzo de 1887, siendo ya Presidente de la República Evaristo Carazo, se aprueba la creación del Banco Hipotecario. Simultáneamente, el 23 de marzo, el Gobierno aprueba también un contrato por medio del que se crea un banco comercial denominado Banco de Nicaragua. Un año después se autoriza la escritura de fundación del Banco Agrícola Mercantil y en 1889 se autoriza la contratación entre el Gobierno y particulares para operar el Banco Nacional.

Al parecer ninguno de los bancos antes señalados llegó a operar formalmente; se trataba solo de oportunidades para ampliar las operaciones financieras privadas y públicas, siguiendo la experiencia de gobiernos anteriores, cu-

yo éxito financiero acompañado del auge comercial fue reforzado con la actividad bancaria que se inició en aquella época en el país.

Una de las medidas importantes que se tomaron en este período de Gobierno fue el establecimiento de un nuevo arancel de aduanas, estructurado por tipo de producto, y una nueva tarifa de bodegaje. La anterior medida se dictó el 25 de julio de 1888 y fue reformada el 10 de noviembre del mismo año, ya que presentaba inconvenientes y dificultades para su aplicación práctica.

* Gobierno de Roberto Sacasa

Siendo ya presidente Roberto Sacasa, quien concluyó el período presidencial de Evaristo Carazo al acaecer la muerte de este último, en materia hacendaria se emite una Ley Fundamental del Tribunal de Cuentas el día 15 de diciembre de 1889.

Cabe anotar que las leyes y reglamentos que se emitieron hasta esta fecha tenían un carácter particular, en el sentido de que reglamentaban o controlaban actividades o hechos específicos. Esta tendencia empieza a dar muestras de variación el 17 de marzo de 1890, pues ese día se emite un decreto que aunque no reviste particular importancia por su contenido, si lo tiene por la "universalidad" de su alcance y aplicación. Es por medio de este decreto que se derogan los impuestos existentes sobre el tránsito de ganado, mercancías, vehículos y personas que hayan establecido los planes de arbitrio municipales. En realidad, el hecho viene a significar una mejora en la emisión y aplicación de las leyes, dado que involucra el establecimiento del carácter universal que distingue a la legislación moderna.

Siguiendo con la tendencia a aplicar el carácter universal de la ley se tiene el decreto del 2 de enero de 1891. Por medio de él se declaran libres de derecho de importación los enseres y útiles de minería que se introduzcan en la República para el uso exclusivo de las empresas. Nótese que si bien es cierto se aplica a un sector de la economía, cubre a todas las industrias que lo componen.

Otro hecho de suma importancia se refleja en el Decreto Ejecutivo del 8 de

yo éxito financiero acompañado del auge comercial fue reforzado con la actividad bancaria que se inició en aquella época en el país.

Una de las medidas importantes que se tomaron en este período de Gobierno fue el establecimiento de un nuevo arancel de aduanas, estructurado por tipo de producto, y una nueva tarifa de bodegaje. La anterior medida se dictó el 25 de julio de 1888 y fue reformada el 10 de noviembre del mismo año, ya que presentaba inconvenientes y dificultades para su aplicación práctica.

* Gobierno de Roberto Sacasa

Siendo ya presidente Roberto Sacasa, quien concluyó el período presidencial de Evaristo Carazo al acaecer la muerte de este último, en materia hacendaria se emite una Ley Fundamental del Tribunal de Cuentas el día 15 de diciembre de 1889.

Cabe anotar que las leyes y reglamentos que se emitieron hasta esta fecha tenían un carácter particular, en el sentido de que reglamentaban o controlaban actividades o hechos específicos. Esta tendencia empieza a dar muestras de variación el 17 de marzo de 1890, pues ese día se emite un decreto que aunque no reviste particular importancia por su contenido, si lo tiene por la "universalidad" de su alcance y aplicación. Es por medio de este decreto que se derogan los impuestos existentes sobre el tránsito de ganado, mercancías, vehículos y personas que hayan establecido los planes de arbitrio municipales. En realidad, el hecho viene a significar una mejora en la emisión y aplicación de las leyes, dado que involucra el establecimiento del carácter universal que distingue a la legislación moderna.

Siguiendo con la tendencia a aplicar el carácter universal de la ley se tiene el decreto del 2 de enero de 1891. Por medio de él se declaran libres de derecho de importación los enseres y útiles de minería que se introduzcan en la República para el uso exclusivo de las empresas. Nótese que si bien es cierto se aplica a un sector de la economía, cubre a todas las industrias que lo componen.

Otro hecho de suma importancia se refleja en el Decreto Ejecutivo del 8 de

enero de 1891. En esta fecha se establece el Reglamento de Bodegas de Depósito en San Juan del Norte, entidad económica de sobra conocida por la utilidad que presta a los importadores de un país para sus operaciones comerciales.

Lo anterior demuestra el deseo de abrir nuevas facilidades a la implantación y fortalecimiento del comercio exterior. Las relaciones comerciales internacionales también se fomentaron con la creación de una oficina de información ubicada en Nueva York. Para tal efecto, el 22 de enero de 1891 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda con particulares, en el que se estipulaba que el Gobierno pagaría 150 pesos por mes para mantener dicha oficina y, a cambio, ésta debería suministrar datos sobre tarifas, alza y baja de fondos, establecimiento de nuevas líneas de vapores, precios corrientes de mercado, demanda de productos nicaraguenses, nuevas inversiones, etc.

Todas las medidas adoptadas, sumadas a la relativa complejidad adquirida por el sistema hacendario a esta fecha, hacían difícil la labor de los inspectores de Hacienda. Tratando de poner orden en este aspecto, se emite decreto el 9 de abril de 1891, por el cual se determinan las obligaciones que tiene el Inspector General de Hacienda y Crédito Público. El ordenamiento de la hacienda pública se extiende a la reglamentación del papel sellado, según se aprecia en el decreto del 6 de julio del mismo año.

Concluido por Roberto Sacasa el período presidencial de Evaristo Carazo en 1891, aquél ganó las elecciones para el nuevo período de 4 años, con la inconformidad de la ciudadanía liberal, cuyos líderes fueron nuevamente expulsados.

Dada la estructura hacendaria del país, las medidas gubernamentales eran incapaces por sí solas de restablecer la igualdad entre los ingresos y egresos públicos. Aunque se habían decretado previamente una serie de préstamos y emisiones de bonos, el Gobierno llegó a un estado tal de desequilibrio que el Poder Legislativo autorizó al Ejecutivo, el 10 de diciembre, para poner en vigor nuevas tarifas hacendarias, señalando un término de cuatro meses. El Ejecutivo emitió el decreto el 19 de diciembre del mismo año, o sea solamente nueve días después, lo que indica la difícil situación

financiera por la que atravesaba el Estado.

En este contexto se tomaron dos tipos de medidas:

- El 12 de enero de 1892 se aprueba el reglamento para el manejo de los fondos municipales de la República y el 7 de marzo se reglamenta el manejo de fondos a cargo de las administraciones de correos.
- Para aliviar la escasez del medio circulante, que consistía en piezas de oro y plata y billetes del Estado, el 1º de enero de 1893 el Gobierno emite 600,000 pesos en documentos de crédito público (Bonos del Tesoro).

En abril de 1893 estalló en Nicaragua un nuevo brote armado de las dimensiones de antaño. La plaza militar de Granada fue entregada por su comandante a los conservadores que adversaban al presidente Sacasa, mientras que José S. Zelaya salió al frente del movimiento liberal. Dentro de este clima de inestabilidad hacendaria, el 29 de abril se derrama un empréstito por \$600,000 pesos para combatir la insurrección surgida en Granada y Masaya. El 3 de mayo se ordena a los comerciantes importadores hacer efectivo el pago de deudas de plazo vencido con las aduanas.

El 24 de julio se derrama otro empréstito por \$500,000 pesos, el que se debía pagar en cuartas partes. De éstas, la primera debía ser satisfecha dentro de las 24 horas de notificado el contribuyente; este empréstito se reduce el 3 de agosto a \$200,000 pesos. El 28 de julio se acuerda retener la tercera parte de los sueldos de empleados civiles, militares y de hacienda.

Una vez triunfante el movimiento liberal, el 15 de septiembre de 1893 se instaló la Asamblea Constituyente, siendo electo Presidente de la República, - - José S. Zelaya.

En resumen, después de la azarosa campaña de 1856, el pueblo nicaraguense deseaba la paz. Es así que a partir de 1857 y hasta 1893 no se suscitan movimientos armados importantes (salvo el protagonizado por "Martínez-Jerez" en 1869 y la guerra contra Barrios en 1884) antes tan frecuentes, y reina una relativa tranquilidad pública.

Así, después de la contienda bélica nacional, dada la debilitada condición

de las finanzas públicas, el Gobierno dispone una serie de medidas para fortalecer sus ingresos. Estas fueron de orden puramente tributario; sin embargo, se acudió también a la venta de activos del Estado, al cobro de derechos para la explotación de los recursos naturales por parte de particulares y a la nacionalización de la explotación hulera. Respecto al control, fueron formulados y revisados continuamente los reglamentos para la represión del contrabando.

Una vez que se hubo recuperado el estado de la hacienda pública, ya en el período presidencial de Fernando Guzmán (1867-1870), se inician diversas obras públicas y se celebran contratos de consultoría con firmas privadas internas para lograr diversos fines gubernamentales.

El Gobierno de Nicaragua y particulares actuaban sin marco de referencia interno o externo que guiara sus acciones en forma coordinada. Más bien se trataba que el primero incrementara sus ingresos por la vía más rápida y segura.

En 1875, durante el período presidencial de Pedro J. Chamorro (1875-1878), ocurre la consolidación y aceptación general en el país del billete del tesoro. Esto significaba que la crisis fiscal había sido superada y ahora se cristalizaban los esfuerzos gubernamentales acumulados durante dieciocho años, que, a esta fecha, distaban del conflicto armado de 1856.

Paralelamente a la circulación normal del billete del tesoro se intenta también cristalizar el desarrollo bancario. A partir de 1875 el Gobierno autoriza la ejecución de diversos proyectos de instituciones financieras, cuyo objeto inmediato era el respaldo a la actividad comercial privada.

3.3 Situación Económica de Nicaragua al Finalizar el Período

Como quedó anotado oportunamente, la explotación del cultivo del café se consolidó en Nicaragua alrededor del año 1845. Hasta entonces la producción económica de Nicaragua consistía en la ganadería de tipo señorial y la agricultura de granos básicos, producidos estos últimos por pequeños agricultores e irregulares propietarios.

El incremento importante del área cultivada del café ocurre en las últimas dos décadas del siglo XIX, época en que los precios del grano en el mercado mundial se mantuvieron altos. Esta nueva y dinámica actividad cambia la estructura productiva del país e introduce diversos elementos económicos y sociales que determinan, al mismo tiempo, las condiciones para el desenvolvimiento político, social y cultural. El cultivo del café viene a modificar sustancialmente el proceso económico tradicional de Nicaragua, en vigencia desde la explotación colonial. Las principales características de esta transformación aparecen indicadas a continuación:

* Relaciona directa y permanentemente la economía nicaraguense con el mercado mundial. Para Nicaragua, esta relación significó una modesta participación en un amplio mercado dominado por Estados Unidos e Inglaterra, - países que, como antes se ha explicado, mostraban gran interés por la ruta canalera nicaraguense. Al pasar a constituir el café la principal actividad de la economía nicaraguense, ésta se convirtió en dependiente de las oscilaciones de los precios y cuotas fijadas por el mercado internacional del grano.

* Nicaragua pasa a ser un país de economía "dual". El café pasó a ser el principal producto de exportación, que sobresalió por los demás rubros productivos al generar mayor rentabilidad local. En cambio, las plantaciones bananeras y las minas constituían "enclaves", cuya administración era ajena a la economía del país. En 1926 las exportaciones cafetaleras fueron - el 62.2% de las exportaciones totales ^{32/}. En consecuencia, Nicaragua se convirtió paulatinamente en un país de economía "dual", conviviendo, por un lado, un sector exportador cuya actividad le generaba alta rentabilidad y, por el otro, el resto del segmento productivo dedicado a la producción para consumo interno. Este último sector percibía una rentabilidad baja o nula, traduciéndose en un crecimiento crónico de endeudamiento, conducente al despojo posterior de la propiedad territorial del productor.

* La irrupción cafetalera en la economía nicaraguense no generó reformas en la tenencia de la tierra. Si bien la adopción del cultivo ocasionó cambios importantes en el uso de la tierra, no modificó sustancialmente la explotación señorial heredada de la colonia. Básicamente dichos cambios fueron -

^{32/}: Jaime Weelock Román, *Imperialismo y Dependencia: Crisis de una Formación Social*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, pág. 11.

los siguientes:

- La antigua ganadería tradicional cedió terreno a la nueva explotación cafetalera.
- Los suelos aptos para el cultivo del café bien pronto fueron acaparados por los finqueros tradicionales, comerciantes y hombres de negocio que vieron en el café una actividad rentable, lo cual hicieron, incluso, valiéndose de medios viciosos e ilegales para despojar de las tierras a campesinos y poseedores sustitutos.
- La revalorización de la tierra, derivada de la cercanía a las haciendas cafetaleras, produjo una expansión verdaderamente rápida de las propiedades latifundistas tradicionales.

* Aparece un nuevo tipo de empresa agrícola más desarrollada que la explotación ganadera señorial. Las relaciones con el mercado mundial establecidas con Nicaragua a través del café, hacen que la nueva empresa agrícola opere encaminada a satisfacer los requisitos de producción exigidos por dicho mercado. Es así que se inicia la adopción de una serie de normas técnicas y control de calidad en la producción.

Para efectos de encontrar las causas de los acontecimientos políticos del país que ocurrieron a fines del siglo XIX, conviene destacar que el auge cafetalero propició la transformación de la oligarquía señorial en burguesía agrícola, y sentó las bases para el surgimiento de un grupo de comerciantes e intermediarios que conformarían el estrato rural social medio del país.

* La explotación cafetalera exigió una nueva forma de organización de la fuerza de trabajo agrícola. Al momento de la irrupción del cultivo del café, Nicaragua no contaba con el mercado de trabajo que satisficiera la nueva explotación. De esta manera, hubo que poner en práctica un conjunto de disposiciones legales, que en la realidad eran prácticas forzosas y violentas, para garantizar una fuerza de trabajo estable para la nascente actividad. De esta manera surge el asalariado agrícola.

* La estructura productiva de Nicaragua a fines del siglo XIX no era similar a la de los demás países centroamericanos, ya que el país llegó con rezago a constituirse en exportador cafetalero para el mercado mundial. Esto obedeció a que las reformas a la propiedad territorial, eclesiástica y comunitaria ocurrieron tardíamente y, debido a las frecuentes convulsiones políticas internas y a las pretensiones geopolíticas externas sobre la ruta canalera, que se tradujeron en conflictos armados, retrasaron el proceso productivo del país. Cuando Nicaragua inicia el cultivo del café, ya Costa Rica, El Salvador y Guatemala operaban dentro del mercado mundial del grano.

3.4 Impacto del Esquema Político y Económico Internacional

El reflejo del avance económico y organizacional de la administración pública nicaraguense, a la altura de 1876, se observa con la construcción del ferrocarril del Pacífico y sus numerosas ampliaciones posteriores, que contribuyó, conjuntamente con la explotación cafetalera, a imprimir a la economía una nueva y dinámica faceta, cobrando el transporte de pasajeros y de bienes una mayor velocidad y la actividad agrícola y comercial nuevos rumbos. Si se toma en cuenta que en la década de 1860-1870 se inició el auge ferrocarrilero en Europa y Estados Unidos, se puede afirmar que Nicaragua no se retrasó en la implantación de su sistema ferroviario.

Los avances logrados por el Gobierno de Nicaragua en materia financiera se derivan, por una parte, de la estabilidad política interna lograda en un período relativamente largo y, por otra, al cambio ocurrido en el esquema financiero mundial para el comercio internacional. En este último aspecto cabe recordar que, a partir de 1848, año en que Inglaterra declara el libre comercio, la libre navegación y lleva a cabo la reforma del Banco de Inglaterra para agilizar los medios de pago internacionales (1844), ocurre en los países avanzados una revolución económica y tecnológica sin precedentes, cuyos efectos llegarían tarde o temprano a los países atrasados 33/. Los países europeos más avanzados siguieron a Inglaterra en el libre comercio, mientras que -

33/: Véase, Jacques Pirenne, op. cit., tomo VI, pág. 49 y siguientes.

otros desarrollaban su economía bajo leyes proteccionistas. El desarrollo financiero, a través de la constante formación de sociedades anónimas, facilitó la movilización de recursos financieros como medios de pago y, a través del crédito, estimuló la realización de numerosas inversiones lejos de donde los fondos tenían origen. El librecambio significó la supresión de los derechos de exportación, rebaja en las tarifas aduaneras y regularización de la actividad de la banca. El movimiento obrero de los países en vías de industrialización se vio beneficiado al obtener rebajas en las jornadas de trabajo, incremento en las prestaciones y mejoras en las condiciones ambientales para el ejercicio del mismo.

Con el triunfo del liberalismo económico se constituyó un sistema financiero internacional que apoyó al crédito y al comercio. El progreso económico alcanzado, medido en términos de producción y rentabilidad, tuvo niveles insospechados.

El liberalismo económico imprimió al mundo occidental una nueva estructura y equilibrio que benefició, en consecuencia, a los países protagonistas de tal escenario. Asimismo, el liberalismo económico trajo consigo la división internacional y especialización de la producción y el trabajo, convirtiendo a los países atrasados en abastecedores de materias primas y en una prolongación del mercado interno de bienes finales y de capital de los países avanzados.

Al mismo tiempo que en Inglaterra se sentaban las bases para su despegue económico, en Francia, en 1848, acontecía una revolución de carácter social que definió la doctrina política liberal. En este último país, los liberales monárquicos, respaldados por los socialistas, destronaron a la monarquía de Luis Felipe I e instauraron la II república francesa.

El triunfo liberal en Francia sobre el absolutismo dio lugar a la formulación de los principios del liberalismo político, los que, entre otros contemplan: eliminar todos los títulos nobiliarios; obtener la libertad de prensa, de asociación y reunión; hacer uso del sufragio universal (en Francia, con solo hacerlo obligatorio a partir de la edad de 25 años, el número de votantes pasó de 750,000 a 9,400,000); lograr la igualdad política y social; libertad, igualdad, fraternidad; propagar la enseñanza laica; lograr la redención de las cargas fiscales; establecer como base del sistema político a la familia, el tra-

bajo, la propiedad y el orden público; formar un sistema político que prohíba las detenciones arbitrarias, los registros domiciliarios, la pena de muerte, la esclavitud y la censura.

A partir del movimiento liberal francés se suscitan en países europeos diferentes reacciones con el propósito de democratizar su sistema político. Rusia, por su parte, se aisló relativamente del mundo occidental.

La influencia de la corriente liberal europea se hizo sentir en Nicaragua en 1884, cuando fueron desterrados a Guatemala por el Gobierno de Adán Cárdenas, conspiradores de ideología liberal. Este movimiento llegó a su maduración en 1893 cuando sus líderes arrebataron el poder al presidente conservador Roberto Sacasa, poniendo fin al Período de los Treinta Años.

Los gobiernos conservadores durante este período también recibieron la influencia del liberalismo europeo; sin embargo, no le dieron la relevancia correspondiente, con relación al empuje que dicha corriente tenía en el mundo occidental. Las adopciones liberales de los gobiernos conservadores fueron mínimas y minimizada la importancia de dicho movimiento, lo que propició la transferencia de poder hacia la burguesía naciente en Nicaragua, que acuerpó totalmente al movimiento ideológico liberal.

3.5 Hegemonía de Estados Unidos de América en el Continente Americano

Después de haber superado los problemas derivados de la guerra de Secesión (1861-1865), Estados Unidos dispusieron no permitir ninguna manifestación en América del imperialismo europeo, cuya corriente dominaba en esa época dicho continente. Así, en 1877, el gobierno estadounidense intentó sentar las bases de la solidaridad americana, al proponer la consulta entre países para estudiar de modo conjunto los intereses comunes. Tal propuesta no tuvo acogida.

Sin embargo, en 1899, el gobierno norteamericano tuvo otra iniciativa, esta vez con resultados concretos: logró reunir a los representantes de países americanos, con excepción de República Dominicana, en una conferencia donde el principal acuerdo fue la creación de un Cuerpo Comercial de los Países, mismo que estaría encargado de los asuntos puramente económicos.

Así, en 1895, en que se suscitó un conflicto limítrofe entre Venezuela e Inglaterra por la frontera con la Guayana Inglesa, Estados Unidos (entonces presidente Grover Cleveland) propuso al gobierno inglés un arbitraje, que Inglaterra aceptó. En su declaración, el Secretario de Estado norteamericano - - afirmaba: ... los Estados Unidos son prácticamente soberanos de este continente y su fiat es ley allí donde se extiende su poder de internación" 34/.

Con tal actitud en respaldo a la Doctrina Monroe, se libraba a los demás países americanos del imperialismo europeo, pero al mismo tiempo sumía a éstos - en brazos del colonialismo estadounidense.

Después de su victoria militar sobre España, merced a la cual Cuba obtuvo dos años después su independencia (no sin antes ceder al gobierno de Washington - derecho de intervención en la Isla e instalar una base militar en Guantánamo), Estados Unidos se alzaron como potencia de primer orden en el plano internacional. Por otra parte, los países latinoamericanos, en medio de fuertes dificultades financieras con países europeos, se agruparon en torno de Estados Unidos en busca de su protección. Por su parte, también este país no dejaría escapar la oportunidad de someter a América Latina bajo su tutela. Así, la - oficina comercial creada por la Primera Conferencia Panamericana, se convir- tió en la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, después de celebrada la Segunda Conferencia Interamericana, en México, en 1901. A partir de entonces, Washington usaría el nombre de la comunidad americana para mantener su soberanía en el continente.

Arrebatado a México la mitad de su territorio, tomado posesión de Puerto Rico e instalando una base militar en Cuba, se suscita a partir de entonces una nueva serie de intervenciones por parte de Estados Unidos en América Latina, particularmente en el Caribe y América Central.

* En 1903 procuraron la creación de la República de Panamá, que entonces - era territorio colombiano, para apropiarse del Canal. Esto con miras a mantener su flota en el océano Pacífico, después de la anexión de Filipinas. - En esta operación Estados Unidos pagó al gobierno panameño 10 millones de - dólares y al colombiano 25 millones de dólares.

* En 1904 intervinieron a República Dominicana y Cuba para establecer nue-

vos gobiernos locales.

* En 1906, conjuntamente con el gobierno mexicano y por mandato de la Oficina Internacional, se establece para la América Central un acuerdo mediante el que, en caso de conflicto, estos países deberían acudir al arbitraje. Nicaragua, cuyo gobierno estaba presidido por José S. Zelaya, violó el convenio al declararle la guerra a El Salvador; por lo que Estados Unidos fomentó y respaldó la rebelión que más tarde derrotó a Zelaya.

* A partir de 1914 mantiene tropas en Nicaragua a fin de garantizar el cumplimiento del convenio Chamorro-Bryn, que otorgaba a Estados Unidos el derecho de propiedad a perpetuidad de todo canal interoceánico que se construyera en ese país.

* A partir de 1911 Washington amplió su tutela a Costa Rica y Honduras, mediante la invasión de capitales y tecnología.

CAPITULO IV

INTERVENCION FINANCIERA, MONETARIA Y FISCAL (1894-1929)

CAPITULO IV

INTERVENCION FINANCIERA, MONETARIA Y FISCAL (1894-1929)

Este cuarto período de la evolución hacendaria de Nicaragua se inicia con la promulgación de la Constitución Política liberal del 10 de diciembre de 1893, que sustituye a la del 19 de agosto de 1958. El final de esta etapa se marca con la depresión económica mundial de 1929-1930.

4.1 Situación Prevaleciente durante el Gobierno de José S. Zelaya

La Constitución Política liberal de 1893 introdujo cambios importantes en el contenido de la Carta Magna. Desde la Constitución de 1826 hasta 1893 no había sido alterado el contenido hacendario de aquélla; ahora aparecían regulaciones del presupuesto y del tesoro público, que constituyeron una verdadera reforma a la Constitución anterior.

Se estipula que el presupuesto gubernamental será aprobado por el Congreso - con base en los proyectos presentados por los respectivos ministerios. Se dispone que todo gasto fuera del presupuesto es ilegítimo, asignando responsabilidades en este sentido al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y al empleado pagador. Esta Constitución establece el principio de - "presupuesto equilibrado" para las finanzas públicas del país.

En el capítulo referente al tesoro público se indica literalmente:

"Art. 128. Forman el Tesoro Público de la Nación: 1º Todos sus bienes muebles o raíces; 2º Todos sus créditos activos; 3º Todos los derechos, impuestos y contribuciones que paguen los habitantes de la República.

"Art. 129. Para la administración de los fondos públicos, habrá una tesorería general de recaudación y los demás empleados que sean necesarios.

"Art. 130. El Tesorero General será nombrado por el Poder Ejecutivo. Para ejercer ese cargo se requiere ser mayor de veintiún años y no ser acreedor ni deudor de la hacienda pública, ni tener cuentas pendientes con ella.

"Art. 131. El Poder Ejecutivo no podrá celebrar contratos que comprometan los fondos nacionales sin previa publicación de la propuesta en el periódico oficial y licitación pública. Exceptúanse los que tengan por objeto proveer a las necesidades de la guerra, y los que por su naturaleza no puedan celebrarse

sino con persona determinada.

"Art. 132. Para fiscalizar la administración del Tesoro Nacional, habrá una Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas, cuyas atribuciones serán: examinar y finiquitar las cuentas de los que administren intereses públicos.

"Art. 133. Los miembros de este tribunal tendrán las mismas condiciones que el Tesorero General; su número, organización y atribuciones serán determinados por la Ley" 35/.

Conviene hacer notar el largo período transcurrido de 67 años para que se efectuara un cambio apreciable en el contenido hacendario de la Constitución Política, ya que, en general, las asambleas constituyentes de los gobiernos anteriores se ocuparon de la Constitución del Estado para hacer de la misma un instrumento político y administrativo, relegando los aspectos económicos y hacendarios. También tuvo que ver seguramente con esta reforma la corriente ideológica y filosófica del liberalismo, que arribó a Nicaragua desde antes de 1893.

Hasta esta fecha el progreso económico de Nicaragua estuvo en función de la producción de café. Por lo tanto, la bonanza económica fluctuaba conforme al precio y cantidad de la cosecha de este producto. Al mismo tiempo, en esta época, cierta corriente de capital extranjero se invirtió en el país, fincándose en la minería, la explotación maderera y el cultivo del banano.

El presidente Zelaya se mantuvo en el poder casi 17 años. En el inicio de su gobierno logró la reincorporación de La Mosquitia* al territorio nacional, pagando Nicaragua a Inglaterra la suma de 15 mil libras esterlinas como indemnización. A partir de entonces la mayoría de las acciones desarrolladas por los gobiernos planteaban -aunque ninguna se llevó a la realidad- la necesidad de mejorar la infraestructura y el nivel de vida de la costa atlántica.

35/: Véase Emilio Alvarez Lejarza, op. cit. pág. 320.

* En la actualidad Departamento de Zelaya.

La permanencia de Zelaya en el poder se vio constantemente amenazada, pero cada vez salió triunfante hasta convertirse en dictador. Una de las características de su gobierno fue la de permitir a sus amigos predilectos enriquecerse a expensas de la hacienda pública. En lo político, el gobierno de Zelaya se caracterizó por el ostracismo, prisiones, confiscaciones y tributación ilegal a sus adversarios.

En el mismo año en que se hizo cargo de la presidencia del país, Zelaya incursionó en Honduras, destituyó al entonces presidente Vázquez y puso en su lugar a su amigo Policarpo Bonilla. Aspiraba, como antes lo había hecho en Guatemala Justo Rufino Barrios, a la unión por la fuerza de las repúblicas centroamericanas. Los gobiernos centroamericanos llegaron a temerle y le consideraban una constante amenaza para la paz del Istmo. El 20 de noviembre de 1907 el Gobierno de Estados Unidos de América, que siempre seguía de cerca los acontecimientos en Nicaragua por las razones antes apuntadas, logró convencer a los gobiernos centroamericanos para que suscribieran un tratado donde quedara excluida otra posible reelección de Zelaya 36/.

En materia hacendaria, el Gobierno de Zelaya se inició emprendiendo una serie de cambios tributarios y administrativos, siendo relevantes los eventos siguientes:

* En el año 1894:

- El 24 de febrero se establece la contribución directa sobre los bienes de capital. Su reglamentación aparece en enero de 1895; ésta, sin embargo, es derogada en mayo de 1897, aparentemente como una medida política para favorecer a los terratenientes nicaraguenses, ya que tal derogación ocurre en medio de una crisis del Gobierno. De haberse llevado a cabo esta reforma, hubiera constituido un hecho de gran alcance en la historia política y económica de Nicaragua.

36/: Esta conferencia centroamericana fue promovida por el Presidente Roosevelt, de Estados Unidos, y Porfirio Díaz, Presidente de México. Roscoe R. Hill, Intervención Fiscal en Nicaragua, Paul Maisel Co., New York, E.U.A., 1933, pág. 2.

- El 1° de mayo se emite reglamento para la renta de licores, con el objeto de mejorar la administración de los ingresos generados por esta actividad.
 - El 30 de abril se crea una Comisión de Crédito Público, con funciones de evaluar y reconocer la deuda gubernamental; esta Comisión se disuelve en febrero de 1896 y es creada nuevamente en noviembre del mismo año.
 - El 15 de octubre se promulga la Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor y el 20 de diciembre se reglamenta el manejo de los fondos públicos a través de la contabilidad fiscal. Ambas medidas tenían por objeto mejorar el control de la administración tributaria.
- * En 1895 se reglamentó la introducción de mercancías en general, reformándose el código de importaciones.
- * En 1896 se abre la cuenta especial "gastos de guerra", a la que se cargarían todas las erogaciones del Gobierno para sofocar una revuelta política recién surgida 37/. Los fondos se obtuvieron de las tesorerías y juntas municipales, deducciones de sueldo de empleados públicos y supresión de oficinas nacionales como la Dirección de Renta de Licores y, lo que es más sorprendente, de la Contabilidad Nacional. Por primera vez el Gobierno de Nicaragua procede a la anulación de billetes del tesoro emitidos subrepticiamente por los rebeldes, lanzando una emisión legal en reposición.
- * El año 1897 se caracteriza por el constante derramamiento de préstamos para aliviar la situación financiera del gobierno. Se exige, además, que los recaudadores solo reciban pagos en oro, plata y billetes del tesoro.
- * De 1898 a 1908 la inestabilidad política del país se vuelve permanente y el gobierno de Zelaya libra continua lucha para no abandonar el poder. En

37/: Para presionar la renuncia de Zelaya el Congreso de la República le destituyó de la Presidencia. Con el apoyo militar de la ciudad de León y con el auxilio de tropas hondureñas, Zelaya acabó pronto con la rebelión, recibiendo además apoyo del Partido Conservador nicaraguense, cuya unión duró sólo un año.

estos años ocurren los hechos hacendarios siguientes:

- Modificación de la Ley Constitutiva del Banco de Nicaragua con el propósito de adecuarla a las nuevas circunstancias (4 de junio de 1898).
- Reforma a las normas de auditoría para hacer más efectivo el control fiscal (26 de junio de 1901).
- Prohibición de la exportación de plata acuñada y formulación de instrumentos para detener el contrabando de dicho metal (15 de diciembre de 1903).
- Establecimiento de gravamen del 25 por ciento de los ingresos del ferrocarril para incrementar los recursos públicos. Primero se intentó sin buenos resultados trasladar la administración del ferrocarril al Ministerio de Hacienda, por lo que se prefirió gravar los ingresos del mismo (23 de febrero de 1904).
- Se establecen incentivos fiscales a la siembra, explotación y exportación de algodón (15 de octubre de 1904).
- Promulgación de un tributo de un cuarto de peso por cada ciento a la transmisión de la propiedad inmueble.
- Emisión de valores para cumplir con obligaciones financieras contraídas con anterioridad, dándose como garantía los fondos provenientes de los ingresos aduaneros. Para respaldar la garantía se decreta un incremento del 5 por ciento sobre los gravámenes a la importación y exportación.
- Emisión de numerosos decretos otorgando incentivos fiscales a la actividad industrial, los que no se enmarcaron dentro de una política definida. Parece que los decretos de estímulos fiscales los utilizaba Zelaya para atraerse partidarios a su gobierno.

* En el año 1909:

- El 19 de enero y 30 de marzo se contrató con Ethelburga Syndicate Limited (con domicilio en Inglaterra) un empréstito de 1,250,000 libras

esterlinas, con objeto principal de construir un ferrocarril a la costa del Atlántico, garantizado por los ingresos del monopolio de licores, los ingresos del ferrocarril y todos los derechos de aduana a percibirse; aún más, si los ingresos obtenidos por dichas fuentes eran insuficientes, el Gobierno completaría los pagos con cualquiera otra entrada de fondos. Esta operación con bancos europeos no fue del agrado de Estados Unidos, pues denotaba la intención de Zelaya de no enajenar a éste los derechos de la zona canalera. Por el contrario, se mencionaba una fantástica oferta de concesión del canal al Japón 38/.

- El 25 de septiembre el Gobierno aceptó el reclamo Emery, obligándose a pagar la suma de \$600,000 dólares. Esta reclamación se originó por la anulación, de parte del gobierno de Zelaya, de una concesión maderera otorgada a la empresa George D. Emery, la que acudió al Gobierno de Estados Unidos argumentando que dicho fallo era contrario a la ley y en perjuicio de sus derechos. La formal aceptación de la reclamación se efectuó mediante un protocolo firmado entre ambos gobiernos.

En octubre de 1909 los principales adversarios de Zelaya se concentraron en la costa atlántica del país. El pretexto para que Estados Unidos rompiera con el Gobierno de Nicaragua no se hizo esperar: dos mercenarios estadounidenses al servicio del movimiento armado contra Zelaya fueron fusilados sumariamente al encontrárseles efectuando actos de sabotaje. El Secretario de Estado de Estados Unidos, Philander Knox, en otro alarde de intervención política, envió la "nota Knox" al encargado de negocios de Estados Unidos en Nicaragua, en la que incitaba a Zelaya a que renunciara. Zelaya renunció 19 días después, el 21 de diciembre de 1909, dejando en su lugar a José Madriz.

Después de desplegar todo su esfuerzo por pacificar el país, José Madriz renunció a la Presidencia el 28 de agosto de 1910, recayendo el mando en Juan J. Estrada. El Gobierno de Estados Unidos trasladó de Panamá a Managua a su funcionario Thomas Dawson, quien ultimó los arreglos para el reconocimiento del nuevo gobierno nicaraguense. Las bases fueron cuatro:

- Convocatoria a una Asamblea Constituyente;

38/: Carlos Quijano, Nicaragua: Un Pueblo, una Revolución, Editorial Pueblo Nuevo, México, 1978, pág. 17.

- Apoyar la presidencia de Juan J. Estrada y vicepresidencia de Adolfo Díaz 39/;
- Prohibición de monopolios, garantizando el legítimo derecho de los extranjeros; y
- Castigo a los responsables del fusilamiento de los dos filibusteros norteamericanos.

De estas condiciones impuestas al Gobierno sólo se cumplió la primera, ya que una vez que se promulgó la nueva Constitución, el ejército nicaraguense desconoció la autoridad de Juan J. Estrada, asumiendo el poder el Vicepresidente Díaz. Con este último cambio los conservadores regresaban al Gobierno del país en el beneplácito del Gobierno estadounidense, que recordaba la tranquila época del Período de los Treinta Años.

Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos insistía en que la situación política de Nicaragua quedara favorablemente clara, para su propio beneficio y de los intereses de sus empresarios privados, para lo cual, el 17 de octubre de 1910, se firmaron dos convenios conocidos como "Pactos Dawson", - cuya descripción aparece en los siguientes apartados.

4.2 Pactos Dawson

* Comisión Mixta.

Se creó una Comisión con funciones de examinar todas las reclamaciones no liquidadas de concesiones del régimen de Zelaya. La Comisión, nombrada - por el Gobierno de Nicaragua de acuerdo con el de Estados Unidos, estaría

39/: "Para el engrandecimiento de nuestra patria, tan flagelada por los malos gobiernos que se han sucedido desde 1909 hasta la fecha, o sea desde que los banqueros de Wall Street prestaron \$800,000 -ochocientos mil- dólares a Adolfo Díaz para derrocar al gobierno del General José Santos Zelaya, Presidente Constitucional de Nicaragua en aquella época siendo inadmisibles tal préstamo, por haber sido el referido Díaz, en aquel entonces, un simple tenedor de libros con \$2.65 -dos pesos sesenta y cinco centavos- de sueldo diario". Augusto C. Sandino, fragmento de Bases del Convenio que se propone al General José María Moncada, para que se constituyera como Presidente de la República de Nicaragua en el período 1929 a 1932, Escritos Literarios y Documentos Desconocidos, Ministerio de Cultura, Managua, Nic., febrero, 1980, pág. 49.

integrada por miembros cuyo número, elección y plan de procedimientos se harían de acuerdo con el agente norteamericano, después de someterlo a consideración del Departamento de Estado. A este respecto, el Decreto de mayo de 1911, creador de dicha Comisión, indica: "Se ha creado una Comisión de Reclamaciones Mixta compuesta de tres miembros, uno electo y nombrado por la República, otro recomendado por los Estados Unidos de América y nombrado por la República y otro nombrado por el Departamento de Estado de Estados Unidos 40/.

La Comisión trabajó desde 1911 a 1914, resolviendo 7,911 casos y reconociendo \$1,840,432 dólares de un total de reclamaciones recibidas de ---- \$13,808,161 dólares. La mecánica de pago era aplicar cantidades aprobadas en empréstitos del Gobierno al pago de las reclamaciones aprobadas por la Comisión Mixta. Así, además de lo anterior, se incluyó la suma de \$1,510,200 para el pago del saldo con Ethelburga Syndicate Limited y los \$600,000 dólares para el pago de la reclamación Emery 41/.

De las 7,911 reclamaciones presentadas, 7,908 eran de particulares afectados contra el Gobierno; de éstas, 4,481 -por la suma de \$5,491,533 dólares- eran de nicaraguenses y 66 reclamaciones -equivalentes a \$7,576,654 dólares- eran de norteamericanos. Esto refleja la voracidad con que fueron atendidos por los banqueros y autoridades estadounidenses los asuntos de Nicaragua.

* Empréstitos de 1911 y 1912.

El Gobierno de Nicaragua buscaba consolidar la deuda externa a través de un gran préstamo o mediante la negociación de un tratado canalero. Con

40/: Carlos Quijano, op. cit., pág. 48.

41/: "Claro que Brown Brothers (agente de dos bancos privados de Estados Unidos) no debió pagar por esos derechos la cantidad que fijaba el protocolo de 1909. Pagó, sin duda mucho menos; pero no obstante reclamó a Nicaragua el pago total. Obrando como particulares, compraban a bajo precio las reclamaciones contra la República; obrando como agentes fiscales de Nicaragua, reconocían la justicia de las reclamaciones; obrando como prestamistas, deducían el dinero a dar a la República, el valor de las reclamaciones, y después cobraban íntegro el empréstito sobre las aduanas, los ferrocarriles y el banco". Ibid., pág. 50.

este propósito el 6 de junio de 1911 se firma la convención Knox-Castrillo entre Estados Unidos y Nicaragua.

El tratado Knox-Castrillo, en su primera parte, exponía el deseo de Nicaragua de contar con la cooperación de los Estados Unidos para colocar sus finanzas y administración sobre bases sólidas y estables, que le permitieran cumplir con sus obligaciones externas y asegurar a la vez la tranquilidad y el progreso económico del país. Se negocia para tales fines un empréstito de \$15 millones de dólares con la banca privada de Estados Unidos.

El cuerpo propiamente dicho del tratado citaba las obligaciones específicas que asumía Nicaragua ante la concesión del préstamo. En él se contemplaba que el empréstito sería utilizado para refinanciar la deuda, pagar los reclamos, estabilizar las finanzas y desarrollar los recursos de Nicaragua. El Gobierno ponía como garantía sus ingresos aduaneros, que serían cobrados por una persona recomendada por el agente fiscal y aprobada por el Presidente de Estados Unidos. La obligación del gobierno de este último país se limitaba a tomar "debida nota" de todas las condiciones que ahí se estipulaban. Sin embargo, no podría hacerse ningún cambio en las tarifas aduaneras del país sin existir previa consulta y aprobación del Gobierno de Estados Unidos.

La firma norteamericana Brown Brothers Co. presentó el 21 de junio un proyecto de empréstito por \$15 millones de dólares; primero habría una emisión de bonos de \$12 millones y Brown Brothers Co. la compraría en \$10 millones.

El proyecto fue aprobado inmediatamente por la Asamblea Constituyente de Nicaragua, aunque nunca fue ratificado por el Senado de los Estados Unidos; tres veces fue rechazado por considerarse su contenido "demasiado imperialista".

Al no ser ratificado el tratado Knox-Castrillo, el empréstito por \$15 millones de dólares no podría efectuarse. Sin embargo, dicho tratado estipulaba en su artículo 7mo. que "la República, deseosa de adoptar enseguida un plan para la organización de un banco y la introducción y mante-

nimiento de un sistema monetario estable en Nicaragua, sin esperar que este contrato entre en vigor, por medio de un documento denominado Convenio de Emisión de Cédulas de Erario entre dicha República y Brown Brothers Co., como banqueros, fechado el primero de enero de 1911, ha arreglado la emisión de cédulas del Erario por la cantidad de \$1,500,000 dólares" 42/.

El 10 de septiembre de 1911 se firmó el empréstito por \$1.5 millones de dólares, iniciándose en la realidad el cumplimiento de la Convención -- Knox-Castrillo. Fueron las condiciones de este préstamo: un año de plazo para el vencimiento de las cédulas, 6 por ciento de interés anual y garantía de primer grado sobre los ingresos aduaneros. El recaudador de aduanas sería electo por los banqueros, aprobado por el Secretario de Estado de Estados Unidos y nombrado por Nicaragua. El destino del préstamo sería \$100,000 dólares para formar el capital social inicial del Banco Nacional y el resto para la realización de la reforma monetaria. Hay dos factores más: Las acciones del Banco Nacional quedarían en custodia del United States Mortgage & Trust Co., en New York, y el contrato otorgaba a los banqueros estadounidenses el derecho de comprar el 51 por ciento de las acciones del Banco.

La aceptación por parte de Nicaragua de semejante negociación refleja la increíble situación financiera y el entreguismo de su Gobierno, al poner en las manos de bancos privados estadounidenses las finanzas públicas del país. Además, indica el poco escrúpulo financiero que caracterizó a la banca privada norteamericana en operaciones con países centroamericanos, funcionando como un dócil y bien remunerado instrumento de penetración imperialista.

La liquidación del préstamo que se viene tratando aparece en el Cuadro N°1.

El año de 1912 se caracterizó por la gran influencia que tuvieron los Estados Unidos en la vida política interna de Nicaragua. Esta influencia se inicia con el arribo al Puerto de Corinto de tres barcos de guerra. En uno de ellos venía Philander Knox, el siniestro ex-Secretario de Estado norteamericano que había dirigido al Gobierno de Nicaragua la intervencionista "nota Knox".

42/: Carlos Quijano, op. cit. pág. 22.

CUADRO N° 1

NICARAGUA: LIQUIDACION DEL EMPRESTITO DE 1911

CONCEPTO	U.S. DOLARES
Coinversión del fondo monetario	1,150,000.00
Acuñación de moneda, impresión de billetes	145,000.00
Capital del Banco Nacional de Nicaragua	100,000.00
Cables, impresión, etc.	21,932.39
Honorarios de expertos financieros	20,000.00
Servicios del Banco Nacional	20,000.00
Honorarios de los abogados de New York	19,500.00
Saldos para otros gastos	12,610.86
Gastos de expertos y sueldos de secretarias	7,713.57
Salarios y empleados viajeros	6,863.27
Gastos del fiduciario	2,750.00
Tesorero en Connecticut	2,600.00
Honorarios notariales en Nicaragua	<u>2,994.41</u>
T O T A L: <u>1/</u>	1,511,964.50

Fuente: Roscoe R. Hill, Intervención Fiscal en Nicaragua.

1/: La suma pagada fue de \$1,593,600.10 dólares, ya que el principal e interés fueron liquidados hasta 1913.

La intervención remata el 3 de octubre con el desembarco de 1,500 marinos norteamericanos en el Puerto de Corinto. Es importante señalar que, a pesar de ser ésta la cuarta intervención norteamericana en Nicaragua, ello permitió que se salvaran muchas vidas nicaraguenses, ya que tanto los conservadores como los liberales estaban dispuestos a dejar el país ensangrentado en todos sus rincones 43/.

En el campo financiero, ante el vencimiento del préstamo sobre las cédulas de 1911, Nicaragua se ve una vez más en dificultades. Consecuentemente se emprendieron nuevas negociaciones con la banca privada de Estados Unidos, que resultaron en el otorgamiento de dos préstamos el 26 de marzo de 1912. Uno de ellos, por \$500,000 dólares, sería utilizado para garantizar la conversión monetaria y, el otro, por \$225,000 dólares, tenía como objeto financiero gastos corrientes del gobierno. El primero se hizo efectivo hasta el año 1913.

El plazo de estos préstamos fue de 6 meses a un interés del 6 por ciento anual. Como garantía se establecen nuevamente los ingresos aduaneros, - los ingresos del ferrocarril y el saldo por recibir por parte de Nicaragua del préstamo con Ethelburga Syndicate Limited. Además Brown Brothers Co. adquiere el derecho de comprar el 51 por ciento de las acciones del ferrocarril.

En el año 1913 Nicaragua vuelve a las dificultades financieras y para solucionarlas contrata con la firma Brown Brothers Co. un nuevo empréstito cuyas principales características son:

- El Gobierno hace una emisión de cédulas del erario por medio de la States Mortgage & Trust Co., por valor de \$1,060,000 dólares. Las cédulas quedan garantizadas con:

- . Gravamen sobre los derechos de aduana subsiguientes a los concedidos en fechas anteriores;

43/: Siendo Ministro de Guerra del presidente Adolfo Díaz, Luis Mena fue acusado por éste de conspirar en su contra conjuntamente con el conservador Emiliano Chamorro. Aconsejado Díaz por el Gobierno de Estados Unidos -- destituyó a Mena y puso en su lugar a Emiliano Chamorro. Mena se sublevó y ante un nuevo y violento brote armado, Díaz pidió ayuda al Gobierno de Estados Unidos para sofocarlo.

- . Prenda sobre las acciones del Banco Nacional pertenecientes al país; y
- . Prenda sobre las acciones del ferrocarril que pertenecieran a la República.
- Brown Brothers Co. compra las cédulas del erario en un millón de dólares.
- Haciendo uso de lo estipulado en el contrato de préstamo de marzo de 1912, se vende a Brown Brothers Co. el 51 por ciento de las acciones de Ferrocarril del Pacífico. El Gobierno recibió en esta operación un millón de dólares adicionales.
- El capital social inicial del Banco Nacional, de \$100,000 dólares, se eleva a \$300,000 dólares, acaparando los banqueros estadounidenses el 51 por ciento de la sociedad.
- Si la República deseara vender las acciones de su propiedad en el Banco y el ferrocarril, se estipula que Brown Brothers Co. tiene el derecho preferencial para comprarlas.
- Los 9 Directores del banco y el ferrocarril son nombrados así: seis por los banqueros, dos por Nicaragua y uno por el Departamento de Estado de Estados Unidos.
- El contrato contenía una cláusula declarando que el mismo se había sometido a la aprobación del Secretario de Estado de Estados Unidos.

En conclusión, con los empréstitos señalados en este apartado (1911, 1912 y 1913) Nicaragua entrega su banca, finanzas y su principal empresa productora de servicios (Ferrocarril Nacional del Pacífico) a sus propios agentes financieros en el exterior. El Gobierno de Estados Unidos no ignoraba estas negociaciones de los banqueros privados estadounidenses con Nicaragua, sino que, además, las aprobaba para valerse de ellas en su afán imperialista con Nicaragua.

Los empréstitos en cuestión aparecen resumidos en el Cuadro N° 2.

NICARAGUA: OPERACIONES DEL GOBIERNO DE NICARAGUA CON LA BANCA
PRIVADA DE ESTADOS UNIDOS ENTRE 1911 Y 1913

Fecha de Otorgamiento	Objeto del Empréstito	Monto (Dólares E.U.A.)	Condiciones
Septiembre 10, 1911	1) Financiar el capital social del Banco Nacional (\$100,000 dólares) 2) Efectuar la reforma monetaria (\$1,400,000 dólares)	1,500,000	6 por ciento de interés anual, 1 año de plazo, - garantizado por los ingresos aduaneros.
Marzo 26, 1912	1) Suma adicional para garantizar la reforma monetaria (\$500,000 dólares) 2) Financiar gastos corrientes - del Gobierno (\$225,000 dólares)	725,000	6 por ciento de interés anual, 1 por ciento de comisión más gastos, 6 meses de plazo, garantizado por los ingresos - aduaneros.
Enero 30, 1913	Pago de la deuda de 1911 y 1912 y financiar gastos generales del Gobierno. Para cumplir con este objetivo se haría uso de \$1.0 millón de dólares adicionales proveniente de la venta del 51 por ciento de las acciones del ferrocarril.	1,060,000	6 por ciento de interés anual, 1 año de plazo, garantizado por los ingresos aduaneros y derecho al primer gravamen - en las acciones del Gobierno en el Banco Nacional y en el ferrocarril.

4.3 Fundación del Banco Nacional

El Banco Nacional tuvo su origen con el empréstito del año 1911 por \$1.5 millones de dólares, de los que \$100,000 dólares serían destinados a formar su capital social.

El banco fue creado con la intención de convertirlo posteriormente en propiedad de los banqueros extranjeros. Por tal motivo se incluyó en el artículo 7° del contrato que "tan pronto como sea practicable, los banqueros harán incorporar conforme a las leyes de uno de los Estados Unidos de América, o de otra jurisdicción conveniente que ellos designen, una corporación bancaria, con un capital autorizado de \$5.0 millones de dólares oro de los Estados Unidos de América". También este mismo artículo estipula que las acciones del Banco compradas por el Gobierno quedaban en custodia de los banqueros, como garantía adicional del empréstito, y que el banco sería administrado y gobernado por los banqueros estadounidenses.

Una vez que el banco quedara incorporado conforme a las leyes de Estados Unidos, la República le otorgaba una concesión para operar en Nicaragua de 99 años, estableciendo, además, derechos exclusivos y facultades adicionales. Son los primeros: Ser agente fiscal y pagador del gobierno y el depositario en Nicaragua de sus fondos; poner en práctica y mantener el plan que la República adopte para la introducción y conservación de un sistema monetario; y emitir billetes. Las facultades adicionales consistieron en las operaciones bancarias corrientes y el "derecho preferencial" de acuñar monedas de oro y plata o de otros metales, o bien otras monedas que el Gobierno acordara poner en circulación.

Para la solución de conflictos entre el banco y el Gobierno, la concesión establecía que el mismo debería llevarse a arbitraje, nombrando cada parte a un árbitro y éstos un tercero; en caso que no hubiera acuerdo en esto último, la designación la haría el Secretario de Estado de Estados Unidos 44/.

El Banco Nacional se dividió en dos departamentos: uno encargado de las operaciones bancarias corrientes y otro que atendiera los aspectos monetarios de las naciones tales como emitir billetes y acuñar monedas.

44/: Carlos Quijano, op. cit., 45.

4.4 La Reforma Monetaria

* Situación Monetaria de Nicaragua y Plan de la Reforma

Con los fondos provenientes de los empréstitos de 1911 y 1912 señalados en apartado anterior, se crea el Banco Nacional y se promulga la reforma monetaria. Los fondos destinados a la reforma serían \$1.4 millones de dólares provenientes del empréstito de 1911 y \$500,000 dólares originados por el empréstito de 1912. Cabe reseñar brevemente la situación monetaria de Nicaragua previa a la reforma ocurrida en esa época.

En el año 1900 el patrón monetario del país era la plata. "El valor del peso plata giraba alrededor de cincuenta centésimos oro, o en otros términos, de acuerdo con la manera de cotizar entonces en Nicaragua, \$100 dólares valían \$200 pesos 45/.

En 1909 la situación monetaria del país era bastante diferente a la de 1900: en 9 años las emisiones de moneda ascendieron a alrededor de \$7.7 millones de pesos, llevando la circulación total a \$12.2 millones de pesos y el tipo de cambio a \$9.13 pesos por dólar. En 1911, debido a incrementos sucesivos, la circulación monetaria en Nicaragua llegó a \$48 millones de pesos y el tipo de cambio a \$20 pesos por dólar. La causa de las nuevas emisiones fueron los continuos brotes armados contra el Gobierno y la emisión de papel moneda por parte de éste. El Cuadro N° 3 explica el comportamiento del tipo de cambio.

A fines de 1911 llegaron a Nicaragua los expertos monetarios Conant y Harrison 46/, nombrados por los banqueros estadounidenses para que propusieran una reforma monetaria para el país, a realizar con recursos de los empréstitos.

45/: Carlos Quijano, op. cit., 27.

46/: F.C. Harrison y Charles A. Conant. No obstante la difícil situación política de Nicaragua, los expertos monetarios analizaron la historia monetaria del país, estudiaron las necesidades monetarias y la situación cambiaria y consultaron tanto a los nativos como a los extranjeros de los problemas relacionados con la conversión. Roscoe R. Hill, op. cit., pág. 70

CUADRO N° 3

NICARAGUA: COMPORTAMIENTO DE LA CIRCULACION MONETARIA 1901-1911
(Miles de Pesos)

<hr/> AÑO	EMI- SIONES	INCINERA- CIONES	CIRCULACION	PESOS POR DOLAR EE.UU.	VALOR DE LOS BILLETES EN ORO DE EE.UU.
1901	2,200	145	5,356	3.72	1,339
1902	3,000	50	8,306	5.28	1,396
1903	-	224	8,082	7.20	1,155
1904	-	150	7,931	6.84	1,230
1905	-	130	7,811	6.16	1,242
1906	235	140	7,896	5.40	1,518
1907	1,015	47	8,865	6.30	1,266
1908	1,850	44	10,671	7.97	1,219
1909	1,450	22	12,149	9.13	1,956
1910	19,625	822	30,952	9.00-14.00	

Fuente: Roscoe R. Hill, Intervención Fiscal en Nicaragua.

El principal problema que se presentaba -a juicio de los expertos- era el de reemplazar un papel moneda depreciado por un sistema monetario sólido, para mantener en lo futuro la nueva moneda, el córdoba, con un valor fijo en oro del mismo peso y fineza del dólar de Estados Unidos. Se trataba -entonces de cambiar el patrón monetario del país por el patrón oro, crear una nueva moneda y convertir el papel depreciado por esa nueva moneda.

Para efectuar la reforma los especialistas trazaron un programa que comprendía tres etapas:

- Revalorización del viejo papel hasta alcanzar un tipo de cambio previamente determinado;
- Estabilidad de este nuevo tipo de cambio; y
- Conversión.

La meta a lograr era una tasa de compra de \$12.50 pesos por córdoba y, a su vez, mantener la estabilidad del cambio del córdoba igual al dólar, -mediante la operación permanente de un fondo de cambio en oro. Las medidas, de carácter complementario, fueron de dos tipos.

En primer lugar, suprimir toda emisión nueva de billetes, comprometiéndose el Gobierno a cumplir con esta medida. En segundo lugar, se dispuso llevar a cabo la reducción de la circulación monetaria mediante la compra de billetes en circulación, hasta llegar al tipo de cambio aludido de \$12.50 pesos por córdoba; el paso siguiente sería sustituir el resto de los billetes en circulación por córdobas. Dadas las deprimentes condiciones en que se encontraba la moneda nicaraguense, los expertos estimaron que para alcanzar el tipo de cambio deseado, la circulación monetaria del país debía ser reducida de \$48 millones de pesos, que era en esa fecha, a sólo \$30 millones de pesos siendo la compra de billetes depreciados equivalente a \$18 millones aproximadamente. Sin embargo, los mismos especialistas consideraron que bastaba con solo retirar \$12 millones de pesos, ya que calcularon que las necesidades monetarias de Nicaragua se incrementarían sustancialmente al disfrutar el país de tranquilidad pública.

Respecto al costo de la reforma monetaria, los expertos esperaban comprar

del público una masa de billetes de \$ 8 millones de pesos a \$16 pesos por córdoba (es decir, \$4 pesos menos que el cambio del mercado, de alrededor de \$20 pesos), resultando un costo de \$500,000 dólares. Esta operación estaría respaldada por el Gobierno de Nicaragua, en el sentido de que no vendería letras de cambio al público, exceptuando al nuevo precio. Para sustraer de la circulación los \$ 4 millones de pesos restantes se esperaba pagar en promedio \$14 pesos por dólar, o sea \$280,000 dólares. El costo total de la compra de los \$12 millones en billetes viejos sería de \$780,000 dólares. En resumen, los expertos calcularon los costos siguientes:

<u>CONCEPTOS</u>	<u>DOLARES DE E.U.A.</u>
1. Capital inicial del Banco Nacional	100,000
2. Gastos	70,000
3. Acuñación de monedas	180,000
4. Compra de papel moneda	780,000
5. Fondo de cambio	<u>370,000</u>
T O T A L:	\$ <u><u>1,500,000</u></u>

Una vez reducida la circulación a la cifra determinada de \$30 millones de pesos y estabilizado el tipo de cambio a \$12.5 pesos por dólar, se daría curso a la nueva moneda para iniciar el proceso de conversión del viejo papel por córdobas. La nueva moneda nicaraguense equivale entonces en 100 por ciento al dólar de Estados Unidos, ya que el tipo de cambio de \$12.5 pesos por dólar sería también el tipo de conversión de pesos por córdobas.

La circulación monetaria así establecida estaría garantizada por los - - - \$370,000 dólares del Fondo de Cambio, cifra que los expertos consideraron baja, por lo que recomendaron el empréstito de \$500,000 dólares que tuvo lugar en el año 1912.

Los billetes emitidos tendrían la garantía del Gobierno y estarían respaldados hasta un 70 por ciento de su emisión, así: 30 por ciento en oro y 40 por ciento en documentos con vencimiento a 30 días.

* Ley Monetaria

Una vez establecido el plan de la reforma y para poner en vigor las reco-

mendaciones de los expertos, se procedió, en marzo de 1912, a expedir la ley monetaria, cuyas características más importantes fueron:

- Crea la nueva moneda nicaraguense, el córdoba, con contenido de 1,672 miligramos de oro de nueve décimas de ley, divisible en 100 partes -- iguales.
- Señala las monedas de oro y plata y fraccionarias que circularían; -- aunque agrega que de momento solo se acuñarían monedas de plata.
- Prescribe que a más tardar en cuatro meses deberá fijarse el tipo de cambio de la conversión del papel moneda en circulación, lo cual se -- haría de común acuerdo entre los banqueros y el Presidente de Nicaragua. Añade que la conversión nunca se hará a más de \$15 pesos por -- córdoba.
- Establece un Fondo de Cambio en oro manejado por el Banco Nacional y guardado en depósito en New York. Sus funciones serían:
 - . Cambiar a su presentación por moneda de oro nicaraguense giros sobre dicho fondo, cobrando premios del 0.5 y del 1 por ciento sobre el valor girado. O bien para cambiar por dinero de Estados Unidos o de otros países, giros del Banco Nacional.
 - . Verificar y manejar las variaciones en los tipos de cambio entre los billetes del Banco Nacional y las monedas acuñadas de Nicaragua, con relación a la moneda de Estados Unidos y de otros países.

* Ejecución de la Reforma Monetaria

La ley monetaria se aplica hasta agosto de 1912, mes en que inicia sus operaciones el Banco Nacional. A fines de este año comienza la compra del papel moneda en circulación.

En primer lugar, cabe indagar sobre el costo real de la operación. Al 15 de noviembre de 1913 habían sido retirados 37 millones del viejo papel y se habían emitido C\$1,571,000 córdobas 47/. Lo anterior revela un tipo -

47/: Carlos Quijano, op. cit., pág. 31.

de conversión de \$23.55 pesos por córdoba, resultando sumamente elevado y muy favorable para el Gobierno. Sin embargo, es de esperarse que una parte importante de esta compra de viejo papel se hiciera a tipos menores de \$23.55, resultando un costo adicional a los C\$1,571,000 córdobas, suma ya bastante superior a los \$780,000 dólares calculados por los expertos. Es decir, el costo de la reforma superó ampliamente las cifras estimadas por los especialistas.

En segundo lugar, conviene hacer algunas anotaciones sobre el proceso de conversión. Con fecha 28 de febrero de 1913, casi un año después de promulgada la ley monetaria, se hace el anuncio oficial del tipo de conversión definitivo (\$12.50 pesos por córdoba), estableciendo el Decreto un plazo máximo de seis meses para realizar la conversión. Sin embargo, el plazo de conversión fue prorrogándose sucesivamente hasta noviembre de 1915, cuando se establece que en las oficinas públicas solo se admitirá el córdoba para los pagos.

Con fecha 23 de marzo de 1913 entró en circulación la nueva moneda y se inicia la conversión. Con este último acto la reforma monetaria había sido llevada a la realidad.

Sobre estos aspectos cabe preguntarse, ¿porqué los expertos recomendaron la revalorización al viejo billete, antes de proceder a la conversión? En su reporte, los peritos argumentaron en favor de esta acción que:

- El papel moneda había sufrido una enorme depreciación solo recientemente.
- Restauraría el poder adquisitivo de los salarios.
- Aumentaría el valor oro de los ingresos y disminuiría el valor de compra de la deuda exterior.
- El Gobierno había prometido revalorizar.
- Los salarios y precios todavía no se habían ajustado al tipo de cambio antes de la revalorización (\$20 pesos por dólar).
- Las condiciones del país permitían una operación de este tipo.

Sobre las opiniones anteriores cabe indicar que ni el Gobierno de Nicaragua, ni los banqueros llevaron a cabo una revisión de precios y salarios y, por lo tanto, no se conoce exactamente cuál fue el impacto de la reforma monetaria en el costo de vida del nicaraguense. A este respecto "la introducción de la unidad de la nueva circulación necesitaba una completa revisión de los salarios y los precios en Nicaragua, y este proceso se hizo muy despacio y fue acompañado de muchas dificultades. Pasó algún tiempo antes de que los precios fueran ajustados a la nueva unidad. En verdad, hay dudas sobre si este ajuste ya ha sido completado. En un país atrasado, las costumbres son muy fuertes, y los cambios se realizan muy despacio. El pueblo de Nicaragua vacila en cotizar los precios a tipos que a ellos les parecen muy bajos, pensando en términos de la moneda antigua. Esta actitud ha tendido a impedir el proceso de ajuste al nuevo nivel, con el resultado de que los precios están más altos de lo que estarían de otra manera. El nivel del precio más alto, es visible al viajero cuando llega a Nicaragua de los países vecinos" 48/.

Además, la revalorización de la moneda favoreció mucho a los amigos del Gobierno y a los bancos, que tenían gran cantidad de los billetes recibidos con muy alta depreciación. Respecto al primer caso, los líderes triunfantes del movimiento armado de 1911 se repartieron el tesoro de la nación. Cuando el presidente José Madriz entregó el Gobierno a Juan J. Estrada, líder conservador, el tesoro estaba bastante lleno. Dice John Parke Young: "Este dinero se consideraba como un botín para ser dividido entre los prominentes conservadores y el dinero fue gastado en compensar las injurias sufridas bajo Zelaya o por cualquier cosa que se inventara. Los que participaron en la revolución fueron ampliamente satisfechos por su molestia, al contado o con tierras" 49/.

Instalado el nuevo gobierno, cuya calidad moral queda al descubierto, hace nuevas emisiones que se reparten entre ellos. Sólo en 1910 y 1911 se emiten \$45 millones de pesos. Adquiere relieve la famosa "emisión clandestina", llamada así porque los expertos no encontraban el decreto legal que amparaba la misma, que consistió en \$10 millones de pesos que el Gobierno repartió entre sus amigos 50/.

48/: Carlos Quijano, op. cit., pág. 37.

49/: Ibid., pág. 38

50/: Ibid., pág. 39

Por lo anterior, Conant y Harrison concluyeron que el grueso de las emisiones recientes de billetes estaba en pocas manos, lo cual favorecería la rápida compra de los mismos. Cabe aclarar que si bien esto es cierto, la misma circunstancia favoreció la especulación, beneficiando la revalorización a quienes concentraban la circulación monetaria. Este beneficio se derivaba del hecho de que siendo amigos del Gobierno los poseedores del grueso de las emisiones, era de esperarse que fuera también del conocimiento de éstos los secretos de la reforma y sabían sin duda el tipo de cambio a establecerse finalmente. Aunque en Nicaragua se mantuvo en "secreto" el tipo final de cambio de \$12.5 del papel viejo por córdoba, éste era ya conocido por los banqueros. Por lo tanto, hubo lugar a una vasta especulación, ya que la circunstancia se prestaba a la obtención de billetes por parte de los banqueros -estando el cambio a \$20 pesos por dólar- para venderlos después a \$12.5 por córdoba.

Aunque establecer para el córdoba una paridad igual al dólar de Estados Unidos llevó la dependencia de Nicaragua con ese país a los aspectos monetarios, la reforma monetaria tuvo también aspectos positivos, ya que permitió ordenar las finanzas públicas y la moneda nicaraguenses.

Se puede afirmar que la reforma monetaria de Nicaragua tuvo éxito al mantenerse en permanente operación el Fondo de Cambio creado para respaldar las emisiones de moneda. Por otra parte, las fluctuaciones provenientes de los conflictos mundiales pusieron a dura prueba la nueva moneda, la que ésta soportó otorgando credibilidad al sistema adoptado.

4.5 Venta de la Zona Canalera

Con la conclusión de los contratos de 1913, el Gobierno de Nicaragua debía a los banqueros alrededor de un millón de dólares en bonos de tesorería que vencían en 1914. Asimismo, la conversión del papel moneda efectuada con dinero de los empréstitos había sido debidamente atendida y el Ferrocarril del Pacífico estaba ahora bajo la administración de los norteamericanos.

En el año 1914 el Gobierno vuelve a los problemas económicos. La cosecha de café se vio grandemente reducida en la región de Matagalpa; el estallido de la guerra europea afectó no solamente el precio del café sino también las re-

laciones comerciales internacionales. En septiembre de este año, el Congreso Nacional aprobó un acuerdo estableciendo una moratoria de cuatro meses -- para los pagos de la deuda externa del Gobierno.

El Departamento de Estado de Estados Unidos, por su parte, abogaba por impulsar las negociaciones del canal interoceánico, que su presidente Wilson promovía.

No obstante, el 1° de octubre de dicho año, el Gobierno nicaraguense suspendió la legislación moratoria al aprobarse el presupuesto, ya que las negociaciones sobre el tratado del canal mostraban un cierto adelanto. Además, se logró negociar dos convenios con la Corporación de Extranjeros Tenedores de Bonos y los banqueros norteamericanos, a través del Banco Nacional, que diferían los pagos ya vencidos hasta para dos años después.

Desafortunadamente, las condiciones financieras adversas continuaron durante 1915 y 1916, lo que provocó serio detrimento en las rentas de aduanas e internas del país. Como la ratificación del tratado canalero no era aprobada por el Senado de los Estados Unidos, se tuvo que llegar a la firma de convenios -- que señalaban condiciones parecidas a las ya acordadas en diciembre de 1913. Asimismo, las deudas con los banqueros norteamericanos y el Banco Nacional se prorrogaron hasta el 1° de enero de 1917. Es de hacer notar que todos esos -- convenios estipulaban que las obligaciones debían ser pagadas al momento que Nicaragua recibiera los \$3,000,000 dólares del tratado canalero. Esta cifra se mencionaba constantemente mucho antes de la firma del tratado en cuestión.

Así, a comienzos del año 1917 se estableció una Comisión de Crédito Público -- para determinar la deuda flotante de Nicaragua. Por otra parte, la administración de Emiliano Chamorro, que se inició el 15 de enero de 1917, no podía recibir nada de los ingresos aduaneros hasta el mes de noviembre, porque ante la imposibilidad de conseguir una renovación de la suspensión de los pagos a Ethelburga Syndicate Limited en julio de 1916, el Recaudador General de Aduanas comenzó a hacer las retenciones de acuerdo con los compromisos ya adquiridos.

Ante la realidad, el presidente Chamorro requería con urgencia dinero en efectivo, mientras que el Departamento de Estado indicaba que los diversos recla-

mos se ajustaran y se nombrara e instalara un Consejo Fiscal.

Por su parte, todos los reclamantes demandaban el pago inmediato de su dinero. Sólo existió un consenso general en ese momento y era que todos veían en los fondos provenientes del tratado canalero la solución a sus problemas.

En junio de 1917 se logró elaborar un primer bosquejo para poner solución a los problemas financieros, al estar conforme el Departamento de Estado de Estados Unidos. Ante dicho esquema, los acreedores estuvieron de acuerdo en diferir parte de sus pagos, no sin antes vencer una larga serie de controversias.

Finalmente, el Congreso Norteamericano aprobó la ley autorizando la negociación de los contratos el día 14 de agosto de 1917 51/.

El detalle de la liquidación de los fondos provenientes del tratado canalero Chamorro-Bryan aparece en el Cuadro N° 4.

La ley del 14 de agosto autorizó también a la agencia financiera de Nicaragua en Estados Unidos para firmar cinco tratados más, con objetivos de lograr una solución estable y duradera a los problemas hacendarios de Nicaragua.

Mediante el oneroso tratado Chamorro-Bryan el Gobierno de Nicaragua:

- Cede a perpetuidad al Gobierno de Estados Unidos de América los derechos exclusivos y propietarios necesarios y convenientes para la construcción, operación y mantenimiento de un canal interoceánico, por cualquier ruta del territorio nicaraguense.

51/: "El vergonzoso tratado Chamorro-Bryan, por el cual se pretende permitir al imperialismo yankee la apertura de un canal interoceánico por Nicaragua y el establecimiento de una base naval en el Golfo de Fonseca, contra derechos que en las tierras que se han pretendido ceder en dicho tratado tienen Costa Rica, Honduras y El Salvador, los cuales le negaron la legalidad de aquel ignominioso documento; la supervigilancia por soldados yankees de las elecciones presidenciales últimas a petición del usurpador Adolfo Díaz y aceptada por Moncada, con lo cual éste traicionó la libertad del pueblo nicaraguense, colocaron a Nicaragua en el más grande desprestigio nacional". Augusto C. Sandino, *op. cit.*, pág. 8.

CUADRO N° 4

NICARAGUA: INVERSION DE LOS TRES MILLONES
DEL TRATADO CHAMORRO-BRYAN

C O N C E P T O	U. S. DOLARES
- Para pagar sueldos rezagados	500,000.00
- A Brown Brothers para el reclamo Emery	485,000.00
- Banco Nacional de Nicaragua, cancelación de un préstamo.	111,906.15
- A Brown Brothers and Co. y J. W. Seligman, pago empréstito.	530,000.00
- Pago de intereses a los banqueros.	237,693.80
- Principal e intereses de los bonos del empréstito de la Ethelburga de 1909.	800,559.20
- Para pagar los fallos de la Comisión de Crédito Público.	<u>334,840.85</u>
T O T A L:	3,000,000.00

Fuente: Alejandro Cole Chamorro, 145 Años de Historia Política.

- Arrienda al Gobierno de Estados Unidos por 99 años, prorrogables por 99 años más, las islas en el Mar Caribe conocidas como Great Corn Island y Little Corn Island
- Concede al Gobierno de Estados Unidos por 99 años, prorrogables por 99 años más, el derecho de establecer, operar y mantener una base naval - en un lugar del territorio de Nicaragua bañado por el Golfo de Fonseca.
- Recibe del Gobierno de Estados Unidos la suma de tres millones de dólares oro, que se depositan en un banco designado por éste para ser - aplicados por Nicaragua al pago de su deuda y otros fines de interés-público.

La abrogación de este tratado la logró el Gobierno de Nicaragua hasta 1977, siendo presidente Anastasio Somoza Debayle.

4.6 El Plan Financiero

Los cinco contratos aludidos en el apartado anterior se firmaron el 20 de octubre de 1917.

El primero de ellos es el famoso "Plan Lansing" y equivale a un plan financiero para el año 1917; además, por su contenido, este convenio formó parte esencial de los otros cuatro contratos.

* El "Plan Lansing" contemplaba los siguientes puntos básicos:

- La recaudación de las aduanas continuará de acuerdo a lo establecido - en los convenios de 1911, mientras haya obligaciones pendientes;
- El Gobierno establecerá un presupuesto limitado mensual de C\$80,000 - córdobas para gastos ordinarios y C\$15,000 córdobas para gastos extraordinarios. Una suma adicional de C\$26,666.66 se podía gastar mensualmente con la aprobación de una comisión compuesta por un nicaraguense y dos norteamericanos, con funciones específicas en los asuntos fiscales de la República, a la que luego se le conoció como "Alta Comisión";
- Se definen los ingresos generales de la República como las sumas depositadas en el Banco Nacional por el Recaudador General de Aduanas, una

vez realizados los pagos preferenciales indicados en el mismo plan, así como las sumas depositadas por el Gobierno como producto de los ingresos internos;

- De esos ingresos generales, el Gobierno pagaría con cheques todas las partidas presupuestarias y las sumas asignadas por la Alta Comisión.
- Al cierre fiscal de las operaciones, se designaría como ingresos sobrantes (superavit) al saldo de esa cuenta, que se utilizaría en el pago de las obligaciones a tenor de los diversos contratos y el resto en obras públicas.

* El segundo contrato, efectuado con la Corporación de Extranjeros Tenedores de Bonos, estipulaba un plan de pago de todas las obligaciones pendientes del Gobierno de Nicaragua, tanto en principal como en intereses.

* El tercero de dichos contratos, celebrado con los banqueros estadounidenses, establecía los puntos siguientes:

- Recibo por parte de los banqueros de los fondos provenientes del contrato canalero;
- Pago de los gastos en que hubieran incurrido los banqueros hasta la fecha;
- Cancelación de la mitad del principal de los Bonos de Tesorería de 1913 y sus respectivos intereses hasta el primero de noviembre de 1917; y
- El resto de los bonos serían prorrogados y ganarían un interés del 6 por ciento, con una garantía adicional de cualquier dividendo declarado por el Banco Nacional y el Ferrocarril del Pacífico y pagadero al Gobierno. Tanto el principal como el interés de estos bonos debían de pagarse con los ingresos sobrantes, de acuerdo a los términos del "Plan Lansing".

* El cuarto contrato estipula el pago, con los fondos del contrato canalero, de todas las sumas vencidas. Contena además la especificación de que el Banco Nacional continuaría sus funciones de depositario del Gobier-

no.

* El quinto y último contrato se celebró con la firma Brown Brothers Co., efectuándose un ajuste de los pagos que debían hacerse según el arreglo del Reclamo Emery.

Debido a este plan financiero, Nicaragua se encontró en una situación financiera estable. Con la ejecución del presupuesto de 1918 y habiéndose mejorado las condiciones hacendarias en el período de posguerra (1918-1919), el superavit excedió a lo esperado, efectuándose los pagos programados en los contratos citados en julio de 1920.

Por lo tanto, cuando se hizo patente -en el año 1919- que las obligaciones derivadas de los contratos firmados en 1917 serían saldadas en 1920, el Presidente Chamorro consideró nuevas negociaciones; su deseo era, lógicamente, dar prestigio a su labor administrativa. Para ello envió a negociar un préstamo de doble propósito: por un lado, proveer fondos para la construcción de un ferrocarril a la costa del Atlántico; por el otro, reembolsar los bonos ingleses.

Ante la expectativa de un nuevo ferrocarril y sus efectos sobre las ganancias del Ferrocarril del Pacífico, los banqueros estadounidenses se dispusieron a participar también en el proyecto en estudio, estipulando que la reventa al Gobierno del 51 por ciento de las acciones del Ferrocarril del Pacífico era la primera consideración de cualquier posible arreglo.

Las negociaciones se demoraron cerca de 8 meses y sólo hasta principios de 1920 el proyecto estaba terminado; sin embargo, diferencias de detalles, especialmente en conexión con el plan financiero, causaron la suspensión de las conversaciones.

Después de diversas conferencias, propiciadas por el Departamento de Estado, las negociaciones se reanudaron y se tuvo como resultado la firma de tres nuevos contratos, el 5 de octubre de 1920, que a continuación se resumen:

* Convenio con los Banqueros

El objeto de este convenio es configurar la construcción y operación del ferrocarril del Atlántico y la readquisición de las acciones del ferrocarril

rril del Pacífico por el Gobierno de Nicaragua. Contemplaba además los estudios preliminares del nuevo ferrocarril, el establecimiento de una comisión mixta para supervisar su construcción y la organización y fusión de las compañías ferroviarias del Pacífico y del Atlántico. El financiamiento externo para realizar este proyecto consistiría en una emisión de bonos de tesorería. Otros recursos disponibles eran las ganancias netas del Ferrocarril del Pacífico, el 75 por ciento del superávit del presupuesto, los dividendos del ferrocarril del Atlántico y los productos de los bonos de Tesorería.

* Convenio con el Bond Trust y la Agencia Fiscal

Estipula la emisión de 9 millones de córdobas en bonos, al 7 por ciento de interés anual y a 15 años de plazo. Estos bonos nunca se emitieron debido a las condiciones adversas que imperaron en el mercado de estos documentos.

* Bonos de Tesorería, Serie A

Se refiere al contrato celebrado por el Bond Trust y la Agencia Fiscal para la emisión de C\$1,450,000 córdobas en bonos de Tesorería, en pago al 51 por ciento de las acciones del Ferrocarril del Pacífico en poder de Brown Brothers Co. y J. W. Seligman Co. Estos bonos tenían un vencimiento de seis meses, al 9 por ciento de interés anual, renovables parcialmente al pagarse comisión del uno por ciento, en caso de que los ingresos comprometidos llegaren a ser insuficientes.

La administración del presidente Chamorro llegó a su fin el 1° de enero de 1921. Pero desde octubre de 1920 el Gobierno ya había agotado el superávit acumulado y Chamorro estaba deseoso de tener fondos en las arcas para entregarlos a sus seguidores, por lo que el Banco Nacional acordó concederle un préstamo de C\$100,000 córdobas contra el superávit de enero del siguiente año, lo que obviamente dejó al Presidente entrante desprovisto de fondos.

A lo anterior se unió la difícil situación agrícola por la que atravesaron los cafetaleros. Entonces, los banqueros convinieron en una renovación de toda la cantidad de los bonos de Tesorería, al pagárseles el interés y la comisión.

El pago final de los bonos se hizo al 7 de julio de 1924 y el Ferrocarril del Pacífico, después de doce años, volvió a estar bajo el control del Gobierno 52/.

Durante la crisis política de 1921-1922 53/ que afectó la economía nicaragüense, se trató de modificar a los contratos de 1920, con el deseo de proveer al Gobierno de fondos. Así las cosas, hubo necesidad de renunciar, al menos por el momento, a ciertas aspiraciones que se tenían, como era la construcción del ferrocarril del Atlántico.

Por su parte, los banqueros tenían que la paridad del córdoba en relación al dólar cambiase, e insistían en un aumento del Fondo de Cambio. Sin embargo, el córdoba pudo soportar los embates sin que se produjera lo que los banqueros esperaban.

Es de hacer notar que Emiliano Chamorro, ahora representante de Nicaragua en Washington, estaba tan aferrado a la construcción del ferrocarril del - -

52/: Durante los siete años de copropiedad, las mejoras de capital y reparaciones ascendieron a \$636,000 dólares y la depreciación a \$364,000 dólares. Al momento de la venta el valor contable del ferrocarril era de -- \$3.3 millones de dólares y cuando se recuperó era de \$3.6 millones. Los dividendos declarados fueron de \$1.4 millones de dólares, de los que - - \$700 mil fueron entregados a los banqueros. Las acciones fueron vendidas en \$1.0 millón de dólares y recuperadas en \$1.7 millones. En el período comprendido entre la venta de las acciones y la cancelación de bonos de tesorería en 1920, los banqueros percibieron un rendimiento anual de 17 por ciento de la inversión original. Sin embargo, el ferrocarril de Nicaragua fue transformado de un pasivo a un activo; se estableció una eficiente organización, las filtraciones fueron eliminadas, el favoritismo abolido, el Gobierno recibió ciertos servicios y los dividendos se convirtieron en un acontecimiento regular. Roscoe R. Hill, op. cit., pág. 59.

53/: En los comicios de 1920 se enfrentaron nuevamente los liberales y conservadores, triunfando el candidato conservador Diego Manuel Chamorro, quien tomó posesión en enero de 1921. Inconformes algunos grupos liberales, -- apoyados por el Gobierno Hondureño, invadieron el país por la frontera -- norte, pero fueron derrotados por tropas conservadoras. Derivado de los frecuentes golpes de estado en sus países, en 1923 los gobiernos centroamericanos firmaron un tratado de paz y amistad en que estipulaban el no reconocimiento a gobiernos surgidos en Centroamérica por golpes militares. Alejandro Cole Chamorro, op. cit., pág. 96.

Atlántico que en ningún momento aprobó las medidas o planes gubernamentales que no incluyeron este proyecto.

En 1923 los esfuerzos se encaminaron a lograr los pagos finales de la obligación ferroviaria. Fue en esa época que, siendo presidente Bartolomé Martínez, la elevada cuantía de ingresos que tuvo el Gobierno permitió la redención del 51 por ciento de las acciones del Banco Nacional. La compra se efectuó el 10 de septiembre de 1924, pagándose los C\$500,000 córdobas adeudados. Para esas fechas, el monto de las utilidades del Banco ascendieron a C\$253,000 córdobas.

Al pasar el Banco Nacional plenamente a manos del Gobierno, el público en general manifestó inquietudes respecto al cambio de propietarios, en el sentido de que la paridad del córdoba podría resultar afectada. El presidente Martínez, captando ese sentimiento aclaró públicamente que el cambio en la dirección del Banco Nacional no afectaría la paridad de la moneda, toda vez que el sistema gerencial y las relaciones financieras con las instituciones de Nueva York no sufrirían cambio.

La declaración pública, casi obligada, del presidente Martínez, refleja la poca confianza que la ciudadanía nicaraguense y residente en el país, tenían en las instituciones públicas.

Por otra parte, al aprobar los banqueros la venta del banco 54/, pusieron como condición que el Gobierno debía comprar los activos de la Compañía Mercantil de Ultramar, empresa comercial norteamericana que había sido fundada en 1919 por los mencionados banqueros. Al ser adquirida ésta por el Gobierno, los banqueros retiraron todas sus inversiones en Nicaragua. Brown Brothers Co. también se retiró de su operación con Nicaragua.

El Guaranty Trust Company con J. W. Seligman Co. permanecieron en Nicaragua como agentes fiscales.

54/: Los dividendos de las acciones de los banqueros presentaron un rendimiento promedio anual de 6.36 por ciento anual, que sumado al obtenido por la venta de las acciones de nuevo al Gobierno, de 8.73 por ciento, reflejaban un rendimiento total de 15.09 por ciento anual de la inversión. Roscoe R. Hill, op. cit., pág. 60.

Al finalizar el año 1924, el Gobierno volvió a solicitar crédito a los banqueros de Estados Unidos, esta vez por C\$500,000 dólares, con el propósito de efectuar reparaciones en el Ferrocarril del Pacífico, que había sido dañado por una inundación, y para el Banco Nacional que requería dinero adicional para movilizar la cosecha del café.

El préstamo solicitado no fue obtenido porque en un principio se consideró que la garantía estipulaba términos muy duros (se garantizaría con las acciones del ferrocarril y del banco y sería pagado con los dividendos de estas instituciones y del superávit del Gobierno) y porque cuando fue sometido a su aprobación, en enero de 1925, las condiciones habían cambiado en mucho: el ferrocarril ya había sido prácticamente reparado con recursos propios y el banco operaba la cosecha cafetera en forma normal.

Las actividades bélicas internas de los años 1925 a 1927 volvieron a crear problemas en la hacienda pública nicaraguense. Emiliano Chamorro, Presidente de la República ^{55/}, tuvo que recurrir incesantemente al Banco Nacional y al ferrocarril para conseguir fondos. Tanta fue la intervención gubernamental a ambas instituciones que las despojó de sus fondos sobrantes.

Igualmente, Adolfo Díaz, al tomar la presidencia en 1926, buscó apoyo económico en el citado banco. Así, en solo dos meses el banco suministró al Gobierno - - C\$300,000 córdobas, lo que no fue suficiente para cubrir las necesidades apremiantes que creaba el ejército. Evidentemente, se inician otra vez las negociaciones para obtener un préstamo más grande con los banqueros de Nueva York.

Dado lo lento de la tramitación, el Gobierno optó por negociar el préstamo con el Anglo South American Bank y René Keilhawer.

^{55/}: El Presidente Bartolomé Martínez en enero de 1925 cedió el poder después de elecciones a un gobierno de "transacción" encabezado por Carlos Solórzano. Un año después, Emiliano Chamorro le dio el golpe de estado denominado "lomazo", se proclamó presidente con voto incompleto del Congreso y desconoció el Tratado de Paz y Amistad Centroamericano. Alejandro Cole Chamorro, op. cit., pág. 98.

No obstante, el Guaranty Trust Co. y J. W. Seligman Co. arreglaron un préstamo a corto plazo de un millón de dólares que fue utilizado para pagar la cuenta del Banco Nacional al Anglo South American Bank y René Keilhawer y para financiar la campaña militar, bajo supervisión de una comisión formada por el - Ministro de Hacienda, un miembro norteamericano de la Alta Comisión y el gerente del Banco Nacional. Este préstamo, efectuado el 21 de marzo de 1927, - fue el último de una larga serie de contratos celebrados entre los banqueros de New York y el Gobierno de Nicaragua. El dinero fue prestado a un año, devengando un interés del 6 por ciento anual con la garantía de todas las acciones del Ferrocarril y del Banco, instituciones que quedaban bajo el control de los banqueros mientras no se cancelara totalmente el préstamo. Este, para fortuna del Gobierno nicaraguense, se canceló totalmente en abril de 1928.

Después de esta operación, los agentes J. W. Seligman Co. y el Guaranty Trust Co. siguieron cooperando en los asuntos financieros de Nicaragua hasta diciembre de 1929, año en que fueron retirados de esta función por el Gobierno, debido al descontento que con ellos se tenía. La misma función fue otorgada al International Acceptance Bank, conocido luego como Bank of the Manhattan Company.

CAPITULO V

PERIODO HACENDARIO CONTEMPORANEO (1930-1975)

CAPITULO V

PERIODO HACENDARIO CONTEMPORANEO (1930-1975) 56/

5.1 Efectos de la Lucha Armada de Augusto C. Sandino y de la Crisis Mundial.

Concluido el período del presidente conservador Adolfo Díaz, en enero de 1929 asumieron los liberales la presidencia de la República por medio de José María Moncada. Cabe anotar las circunstancias en que se inicia este período:

Privaba en el norte del país un estado bélico debido a la insurrección dirigida por Augusto C. Sandino, quien desde 1927 combatía a la infantería norteamericana combinada con elementos armados del Gobierno. Dicha zona estaba en permanente estado de sitio.

La crisis financiera que afectaba a los países desarrollados se reflejaba en la economía nicaraguense, al provocar bajas en los precios de sus exportaciones, principalmente del café. El movimiento comercial con el exterior bajó a tal nivel que no permitía el uso de giros en moneda extranjera. La tasa de interés pagada a los depositarios del Fondo de Reserva del Banco Nacional de Nicaragua bajó de 4.5 a 2.5 por ciento anual, resultando seriamente afectada la actividad financiera. También descendieron las utilidades del Departamento de Emisión del Banco Nacional.

El estado bélico interno provocó fuerte descenso de los ingresos fiscales en los departamentos de Nueva Segovia, Jinotega, Estelí y Matagalpa. El Gobierno, para hacer frente a los gastos de guerra, que se elevaron en 179 por ciento en este año, postergó el pago de algunas obligaciones financieras internas, por ejemplo, alquileres. El presupuesto para la Guardia Nacional tuvo aumento del 30 por ciento.

Para atender los numerosos y cuantiosos reclamos como consecuencia de los conflictos bélicos anteriores a 1929, el Gobierno organizó la Comisión Provisional de Reclamaciones compuesta por cinco miembros, siendo cuatro de los parti-

56/: La información hacendaria de este Capítulo tiene como fuente Diarios Oficiales y Memorias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Managua, Nic., 1930-1975.

dos políticos liberal y conservador y uno norteamericano. Fueron atendidos 17,551 reclamos por C\$17.3 millones de córdobas. En 1930 se le dio a esta Comisión el carácter de permanente, en vista de la mayor afluencia de reclamaciones.

Con cargo al presupuesto del año 1928-1929 se decretaron aumentos en la remuneración de los empleados públicos, que conjuntamente con gastos adicionales decretados por la Representación Nacional, significaron un 190 por ciento de incremento en el presupuesto de ese año. Sin embargo, en el primer semestre de 1929 se obtuvo superávit gubernamental de C\$1.5 millones de córdobas, que fue el mayor obtenido en los últimos 18 años de administración pública. Nonostante el balance presupuestario favorable recién obtenido, el Gobierno -- adoptó en este año diversas medidas para elevar sus ingresos y protegerse de las adversas circunstancias. Estas fueron:

- Según dictamen de expertos gubernamentales, el capital gravable del país era en 1929 de C\$100 millones de córdobas. Al compararse esta cifra con las declaraciones fiscales del impuesto al capital de este año, de C\$34.4 millones de córdobas, se descubrió que había una elevada evasión tributaria, debido esencialmente a que no existía obligatoriedad legal para declarar el impuesto. Es así que el 21 de febrero de dicho año se promulgó una ley estableciendo esta exigencia, la que fue ampliamente difundida con avisos y circulares al público.
- Atendiendo solicitud de comerciantes e industriales agrupados en cámaras, con fines proteccionistas se elevó el arancel de importación de una lista de artículos. El azúcar fue incluido en este aumento al pasar el arancel de C\$2.00 a C\$3.25 por quintal importado; el alza en el arancel del azúcar estuvo acompañado de una baja en el impuesto interno al pasar de C\$0.50 córdobas a C\$0.10 córdobas por quintal;
- Para disminuir el contrabando de aguardiente se redujo el impuesto de C\$1.10 córdobas a C\$0.50 córdobas el litro, obteniéndose con esta medida resultados favorables en la recaudación;
- Fue abolido un convenio con la West Indian Oil Co. para que esta compañía realizara la importación exclusiva de combustible al país, eliminándose un monopolio que se hubiera traducido en posible encareci-

miento de este producto y sus derivados;

- Se creó la Comisión Depuradora de Cuentas Nacionales, para examinar y conocer la situación económica nacional.

En 1930 la crisis financiera mundial seguía causando alteraciones en la economía nacional al no recibirse cotizaciones del precio internacional del café. Se tienen noticias en Nicaragua de la crisis en la comercialización internacional de este producto por la sobreproducción de café brasileño.

Durante estos años, el Gobierno mantiene en sus finanzas el principio de "presupuesto equilibrado", solicitando al Congreso evite autorizar erogaciones adicionales al presupuesto que no estén respaldadas por nuevas fuentes de ingresos públicos. Se establecieron prioridades de pago en el siguiente orden: deuda pública, Guardia Nacional y servicios a la Administración Pública.

Un año después de efectuada la reforma al impuesto directo al capital, o sea - en 1930, se obtuvo el importante incremento del 83 por ciento en la recaudación de este tributo. Por otra parte, la renta de licores aumentó en 15 por ciento, atribuido a la disminución en la tasa del impuesto que gravaba el consumo de este producto.

En este año se hizo efectivo el cobro de los impuestos de papel sellado y timbres fiscales que, conjuntamente con una reorganización implantada en el sistema de cobros de gravámenes a las comunicaciones, elevaron la recaudación de estos rubros. Al mismo tiempo se introdujo un nuevo impuesto sobre la importación de cigarrillos extranjeros, que aumentaba la recaudación y protegía la industria tabacalera establecida en el país.

Agregado al estado bélico y a los efectos de la crisis mundial prevaleciente, en 1931 se vino a agregar el terremoto del 31 de marzo en la ciudad de Managua. Se estimó una pérdida del 60 por ciento de las inversiones fijas de la ciudad y el Gobierno se trasladó temporalmente a Masaya.

* Efectos Fiscales del Terremoto de 1931.

Resulta difícil señalar cuáles fueron los efectos del terremoto de 1931 en la hacienda pública. En este año la actividad bélica tomaba mayor intensi-

dad en el norte del país y la crisis económica interna se agudizaba. El Gobierno procedió en la materia que nos ocupa a atacar los efectos de los tres eventos que se presentaron conjuntamente, adoptando, entre otras, - las medidas señaladas a continuación:

- Reestructurar los compromisos de la hacienda pública, limitar los gastos administrativos y solicitar préstamos al exterior. Solo el presupuesto para la Guardia Nacional se mantenía invariable para hacer frente a la intensificación bélica, lo que se identificaba con el incremento de empleos para evitar la incorporación de la ciudadanía desocupada a las filas insurrectas. Los cómputos de esta época reflejan que la - recaudación se redujo en 10 por ciento, no obstante las mejoras introducidas recientemente para aumentar la recaudación;
- Otorgar tratamiento especial a los contribuyentes de la zona norte del país, respecto al impuesto al capital;
- Reorganizar de inmediato la administración fiscal, tomando en cuenta - que los archivos del impuesto directo y de la Comisión de Reclamaciones fueron destruidos por el incendio que siguió al terremoto, desapareciendo de esta manera la estadística y antecedentes contables del -- fisco; e
- Incrementar los gravámenes al comercio exterior.

Nicaragua en esta época se continuaba rigiendo por el patrón oro regulado por el Fondo de Conversión. Se trataba por consiguiente de mantener una-determinada relación entre el circulante en córdobas y el oro existente - en dicho Fondo; en esta forma, las autoridades estimaban que mientras - existiera una relación aceptable circulante-oro estaba garantizada la estabilidad de la moneda. En el momento del terremoto de 1931 el circulante era de \$2,843,123.26 con un respaldo en oro de \$1,011,651.83, lo que - era verdaderamente satisfactorio. Sin embargo, al quedar destruido el inventario de mercancías compradas al exterior y efectuarse nuevas importaciones, las salidas extraordinarias de divisas bajaron el Fondo de Conversión a la suma de \$475,363.51.

En consecuencia, el 9 de septiembre de 1931 se introdujeron controles cam-

biarios. También se decretó una suspensión temporal del pago de amortizaciones de la deuda pública.

Otro impacto del terremoto de 1931 fue la desvalorización de la propiedad urbana y suburbana, al cotizarse las propiedades a mitad del precio vigente antes del terremoto, con las consecuentes bajas en la recaudación del impuesto al capital.

El fisco experimentó defraudaciones y un elevado índice de mora por falta de control.

* Salida de las Fuerzas de Ocupación de Estados Unidos

A fines de 1932 se realizaron las elecciones para el período presidencial 1933-1936, resultando ganador el candidato del partido liberal, Juan Bautista Sacasa. Las elecciones se realizaron bajo la vigilancia de los marinos norteamericanos. Sin embargo, en el transcurso de este año se planteaba la salida de Nicaragua de las tropas norteamericanas. Previo a la desocupación, las fuerzas intervencionistas planearon dejar en operación al ejército de Nicaragua, para que, contando con el respaldo necesario, continuara la guerra contra Sandino. Además, también por iniciativa de la representación estadounidense y en previsión de un futuro conflicto, antes de efectuarse las recientes elecciones presidenciales, los candidatos a la presidencia y el presidente saliente, suscribieron un convenio en que se comprometían respetar el derecho de nombramiento del Director de la Guardia Nacional, a favor del presidente electo. El nuevo presidente nombró para este cargo a Anastasio Somoza García.

El primero de enero de 1933 asumió el poder el nuevo presidente y las fuerzas de ocupación norteamericanas salieron del país el 3 del mismo mes. Sacasa inició su Gobierno efectuando una importante reducción de gastos, ordenando dedicar todas las disponibilidades financieras a los servicios corrientes de la administración. Este empeño tropezó con la necesidad cada vez más intensa de sostener un ejército muy superior a las posibilidades económicas del país, ya que no obstante la salida de las tropas norteamericanas, la lucha guerrillera continuaba con todo rigor en Nueva Segovia.

Al salir las fuerzas de ocupación norteamericanas dejaron un vacío impor-

tante en el volumen comercial del país, ya que al mismo tiempo se fueron de la circulación monetaria nacional entre dos y tres millones de dólares al año.

La salida de las tropas estadounidenses de Nicaragua fue una victoria solo atribuible a la lucha armada dirigida por Augusto C. Sandino. Durante seis años de combate contra el imperialismo estadounidense, las guerrillas nicaraguenses infringieron continuas derrotas a su ejército, causando cada vez mayor desprestigio mundial a Estados Unidos, lo que particularmente llamaba la atención por la desigualdad de ambos contingentes armados.

Durante la guerra sostenida contra el imperialismo norteamericano, Sandino denunció ante el mundo tal agresión, bélica y financiera, y puso al descubierto las inescrupulosas acciones de los gobernantes de Nicaragua durante esa época 57/.

Es así que, a manera de ejemplo de la amplia difusión en el exterior de la campaña de Sandino, alrededor de la misma, en 1931, se observan los eventos siguientes 58/:

- En Estados Unidos de América:

- . El Comité de Relaciones Exteriores del Senado ordena interrogar al Secretario de Marina sobre sus operaciones en Nicaragua (16 de abril).
- . El Senado cuestiona la autoridad del Presidente para mantener tropas en Nicaragua (19 de abril).

- En la U.R.S.S.

- . El VI Congreso Mundial del COMINTERN apoya a Sandino.

57/: "A los Gobiernos de Norteamérica y a esa camarilla de políticos corrompidos, a la cabeza de la cual van Adolfo Díaz, Emiliano Chamorro y José María Noncada, se les hace responsables del asesinato de 50,000 ciudadanos nicaraguenses... y de la destrucción, durante esos 20 años, de intereses de la nacionalidad nicaraguense que representaban un valor de - - C\$100,000,000 de córdobas". Augusto C. Sandino, op. cit., pág. 8.

58/: El Pensamiento Vivo de Sandino, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1979, pág. 23.

- En Frankfurt, Alemania

. El I Congreso Anti-imperialista apoya a Sandino.

- En Pekín, China

. Tropas del Kuomintang entran en la ciudad portando retratos de Sandino.

* Impulso al Comercio Exterior.

Una vez concluida la guerra con Augusto C. Sandino, el Gobierno orientó sus esfuerzos a fortalecer el aparato productivo para la exportación, con miras a estabilizar la moneda y allegarse fondos para financiar las importaciones. En el esfuerzo de cumplir con dicho objetivo, el Gobierno emitió una serie de nuevas disposiciones, contrató expertos y realizó diversos estudios. Las principales medidas adoptadas aparecen a continuación.

El 24 de mayo de 1934, el Gobierno permitió que los exportadores hicieran libre uso del 70 por ciento de las divisas generadas por la exportación de productos nacionales. El propósito era liberar el comercio con el exterior y apoyar las actividades de exportación para contribuir a mantener la misma paridad de la moneda.

Un tratamiento también especial se otorgó a las empresas importadoras de bienes de producción para la explotación de minas o industrias nuevas, a las que se les proporcionaban las divisas para que efectuaran pagos al exterior derivados de sus operaciones. Con el mismo objetivo se decretó una reducción del 50 por ciento de los fletes de exportación de ganado en pie que saliera por la frontera con Honduras.

Sin embargo, dentro del mismo año se derogó el decreto referido del 24 de mayo, al no obtenerse los beneficios esperados, ya que aumentó la especulación y exigió mayor vigilancia sobre operaciones de cambio. En este período casi se agotó el Fondo de Conversión.

Las autoridades monetarias y hacendarias procuraron el establecimiento del modelo de "sustitución de importaciones", haciéndose notar que los ingresos fiscales dependían en un 50 por ciento de las entradas aduaneras (25 por ciento de rentas básicas y el resto de recargos aduaneros que desde 1911 -

fueron establecidos para garantizar el pago de la deuda pública).

Se llevaron a cabo estudios para sustituir importaciones, al mismo tiempo que se introdujeron restricciones a las mismas. Se señaló en los mencionados estudios que las empresas claves del país eran propiedad de extranjeros y que éstas controlaban los fletes, seguros y comisiones bancarias.

En el corto período del presidente Brenes Jarquín 59/ fue eliminado el control cambiario establecido en 1934, mediante decreto del 15 de octubre de 1936. La exposición de motivos señala que debido al control cambiario - - "nuestra moneda se mantuvo artificialmente con un valor en cambio que no -- tenía, lo que momentáneamente favorecía al comercio importador: pero que en realidad, vino a reagrar la situación económica, reduciendo -por no decir suprimiendo- nuestro crédito comercial exterior y perjudicando hondamente a nuestro agricultor".

Al eliminar las restricciones cambiarias se perseguía: aumentar las exportaciones y restringir las importaciones, decretándose libertad irrestricta para que el sector comercial negociara sus créditos internacionales; otorgar total garantía al comercio para proporcionarle como mínimo el 10 por ciento de las divisas provenientes de la exportación; armonizar la política cambiaria con la de otros países, mediante abolición de medidas restrictivas de cambios. Se define como base de la economía nacional y su estabilidad relativa la defensa de la moneda, procurando que alcance su "nivel - natural" sin causar sacudidas violentas.

5.2 Administración Fiscal de los Gobiernos de la Familia Somoza

El Gobierno de la dinastía Somoza en Nicaragua se inicia con el año 1937, al ganar las elecciones presidenciales Anastasio Somoza García, candidato del Partido Liberal y Director de la Guardia Nacional en el período de gobierno anterior. A partir de entonces y hasta 1979, miembros de la familia Somoza ocuparían siem-

59/: Con motivo del brote armado que dirigió el entonces Director de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza García, el 6 de junio de 1936, el presidente - Juan Bautista Sacasa presentó su renuncia al Congreso, asumiendo el mando del Estado el Ministro de Gobernación Julián Iriás, quien a su vez lo entregó, por mandato del mismo Congreso, para completar el período del expresidente Sacasa, a Carlos Brenes Jarquín. En las elecciones presidenciales del 8 de diciembre de dicho año, resultó ganador Anastasio Somoza García. Alejandro Cole Chamorro, *op. cit.* pág. 120.

pre la Presidencia de la República, la Jefatura de la Guardia Nacional, la Presidencia de las Cámaras Legislativas, o bien conjuntamente estas altas posiciones gubernamentales. Solo por períodos de tiempo relativamente breves ocuparían la primera magistratura ciudadanos no emparentados con la familia Somoza.

La mayor parte de este lapso de 42 años -mucho más extenso que el Período de los Treinta Años- la familia Somoza gobernó en contra de la voluntad pública, valiéndose de la Guardia Nacional para sofocar las sublevaciones. Su obsesivo empeño en permanecer en el poder significó muchas vidas de nicaraguenses, ya que sus tradicionales adversarios no lograron derribarla, y una y otra vez en que se intentó su caída, la represión se hizo más drástica e intolerable, transformándose desde sus inicios en una dictadura familiar. Lo anterior se refleja en la muerte violenta a manos de sus enemigos, de dos de sus miembros prominentes: el que comenzó la dinastía y el que la terminó, ambas en circunstancias en que dichos personajes persistían en continuar en el poder.

Durante este largo período, la familia Somoza hizo una fortuna considerable 60/, de modo que sus propiedades abarcaban todas las actividades económicas del país, esparciendo los efectos fiscales favorables a sus competidores que eran prácticamente todos los empresarios nicaraguenses. Esto redundaba en menores ingresos fiscales para la nación.

Además de la familia Somoza, muchos de sus colaboradores íntimos también se enriquecieron rápidamente y sin explicaciones de su fortuna más que el paso por puestos gubernamentales "generosos". Este sistema cundió en el régimen somocista como una oportunidad "natural" de los colaboradores bien portados con la familia. La corrupción de la administración pública reflejada en los continuos desfalcos, comisiones y honorarios ilícitos y uso de los asuntos públicos para provecho personal, llegó a ser una escena diaria en el país.

Ante esta situación el nicaraguense, durante muchos años, se acostumbró a convivir con el régimen Somoza, es decir, en la inestabilidad política, constantes brotes armados, corrupción y represión, como ambiente natural de vida.

Caracterizó a los regímenes de la familia Somoza su ciega obediencia a los go-

60/: Véase Jaime Weelock Roman, *op. cit.*, págs. 163-176.

biernos norteamericanos, hasta que éstos le negaron su apoyo económico y militar en las postrimerías de su mandato, acción que aceleró su estrepitosa caída.

Un adversario no tradicional de los Somoza, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, hizo acopio de las circunstancias adversas al régimen, del malestar social latente en contra de la Familia y despertó el ánimo de la población para derrumbar la dinastía, utilizando las armas y estrategias de insurrección como únicos medios eficaces. A la par, obtuvieron apoyo de numerosos gobiernos de países latinoamericanos para acabar con los Somoza en Nicaragua.

* Gobierno de Anastasio Somoza García (primera etapa 1937-1946)

Desde 1934 el Gobierno presidido por Juan Bautista Sacasa había intentado liberar el comercio con el exterior y establecer el libre uso de las divisas. Sin embargo, en el mismo año tales medidas son derogadas y se vuelve a control cambiario y otras restricciones. En 1936, siendo ya presidente Carlos Brenes Jarquín se elimina nuevamente el control cambiario.

A partir del año 1937, en que recae la Presidencia de la República en Anastasio Somoza García, el Gobierno emite nuevas medidas para lograr economía de divisas, por ejemplo, decreta que todas las empresas extranjeras exportadoras vendan al Banco Nacional el 70 por ciento de sus divisas.

Con todo y los vaivenes ocurridos en la política monetaria y fiscal en los últimos cuatro años, el córdoba tuvo su primera devaluación respecto a la moneda norteamericana, al pasar el tipo de cambio a \$5 córdobas por dólar. Esto ocurre el 11 de junio de 1938.

En el año 1938 los gravámenes aduaneros consistían de 13 líneas para la Aduana de Corinto 61/, 7 para la Aduana de El Bluff 62/ y 8 para las em--

61/: Derechos generales; recargo del 12 por ciento para los bonos; recargo adicional del 12.5 por ciento; recargo según la ley del 22 de marzo de 1930; recargo del 12.5 por ciento para reconstrucción; impuesto para hospitales y órganos; impuesto de aduanas y puertos; derechos consulares e impuestos sobre bultos según ley del 21 de febrero de 1929. Se cobraba también hodegaje y arrastre.

62/: \$24.00 por barco llevando carga de exportación; \$16.00 por barco cuando no lleven carga de importación; 50 por ciento de la tarifa anterior cuando los barcos no tengan capacidad mayor de 50 toneladas; \$2.40 por visas de zarpe de embarcaciones pequeñas y \$4.50 para las grandes; \$5.00 de visa por zarpe de barcos de bandera nacional y \$10.00 a los de bandera ex-

presas mineras 63/.

- Efectos de la Segunda Guerra Mundial

En septiembre de 1939 64/ estalló la segunda guerra mundial, cerrándose el mercado europeo a las exportaciones del país. Nicaragua declaró la guerra a Alemania, la que abarcaba también a Italia y Japón. Esta declaración de guerra se desprendió seguramente de los íntimos nexos políticos y económicos con el Gobierno de Estados Unidos y la inexistencia de los mismos con los países del Eje. Al parecer Nicaragua no tuvo otra alternativa ya que al aislarse Europa sólo le quedaba recogerse en su zona de influencia.

Las principales medidas tomadas para contrarrestar los efectos de la -- conflagración fueron:

- . Aumentar la disponibilidad de cambios extranjeros, disminuir el gasto en divisas y desestimar los gastos superfluos;
- . Estimular con créditos a las actividades de exportación fomentando la diversificación y tecnificación agropecuaria;
- . Fomentar la producción para consumo interno y promover las exportaciones del país;
- . Estimular la producción de oro con el descubrimiento de nuevos yacimientos;
- . Controlar los cambios internacionales y procurar el equilibrio de la balanza comercial; y,
- . Declarar el estado de emergencia económica.

63/: 2 por ciento de la producción exportada; derechos consulares; impuestos de capital; impuestos de instrucción pública; el 1.5 por ciento sobre la producción exportada en concepto del principio de participación establecido por el Arto. 271 constitucional; derechos generales, recargos y gravámenes de importación.

64/: En marzo de 1939, el presidente Anastasio Somoza, convocó a una Asamblea Constituyente que reformó la Constitución Política vigente desde 1913. Esta reforma le permitió evadir las elecciones presidenciales de 1940 e iniciar un nuevo período de gobierno que concluiría en 1946.

El incentivo otorgado por el Gobierno a los agricultores consistió en la libre introducción de implementos agrícolas, incluyendo la exoneración de derechos consulares y la rebaja en un 50 por ciento del impuesto sobre la venta de divisas.

La guerra europea provocó la disminución de los precios internacionales de los productos exportables (por ejemplo, el del café descendió en 20 por ciento), no obstante, el volumen del comercio exterior subió en 16 por ciento debido al aumento de las exportaciones de oro, que ascendieron en 1939 a \$5.8 millones de dólares.

Las diferentes medidas adoptadas a raíz del conflicto bélico mundial contribuyeron a generar, en el año fiscal de 1939-1940, un superávit presupuestario de \$4.8 millones de córdobas, habiéndose aprobado el presupuesto para el siguiente período con un 30 por ciento de incremento.

Como consecuencia de la guerra de Europa, a fines de 1941, el Ministerio de Hacienda fue autorizado por el Ejecutivo, para establecer un control que impidiera que las exportaciones de Nicaragua a otros países pudieran ser reexportadas a terceros. Asimismo, derivado de la guerra, la Ley de Licencias de Importación fue reformada para las operaciones de los importadores.

El 16 de diciembre de 1941 se creó la Junta de Control de Precios y Comercio, con el propósito de regular el abastecimiento comercial del país y adaptar la situación de emergencia a las modalidades de la vida económica nacional. Esta Junta estaba también orientada a fiscalizar las tarifas de arrendamiento y otros servicios relacionados con el público.

Es así que en diciembre del año referido (1941) se dispuso el bloqueo de fondos y valores en poder de las instituciones bancarias del país, que fueran propiedad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad alemana, italiana y japonesa, o que se encontraran en la "lista proclamada por Estados Unidos", prohibiendo el comercio internacional con las personas contenidas en ella. Las propiedades de estas personas debían sufrir restricción y sus fondos en los Bancos y sus utilidades

en cosechas y otros, entregadas al Gobierno para contribuir al sostenimiento de la guerra 65/.

Se declaró suspendido el comercio con Francia por lo que, al ser desviado a Estados Unidos, los exportadores solicitaron la rebaja del -- 40 y 60 por ciento de los aforos aduaneros reconocidos antes en el comercio con aquel país.

Cerrado el comercio con Europa, Nicaragua canalizó todas sus exportaciones a Estados Unidos. Este cambio en el destino del comercio exterior nicaraguense fue positivo en el sentido de que se logró colocar la producción exportable, no obstante la tremenda gravedad de la situación mundial; además permitió al país cierta diversificación de su agro y su industria y conocer clientes potenciales. Por otra parte, Estados Unidos estaba necesitando del aporte de la producción nicaraguense, sobre todo de alimentos, para el sostenimiento de guerra.

Se promulgó una rebaja del 50 por ciento en los derechos de bodegaje -- para aquellos comerciantes que, obligados por las circunstancias, tuvieran sus mercaderías mayor tiempo que el normal en las bodegas aduaneras. Asimismo, se autorizó a la Standard Fruit Co. el pago de tarifa simple en el muelle de Puerto Cabezas mientras durara la guerra europea; esta tarifa sería equivalente a cien dólares diarios por barco atracado en el puerto.

65/: "La segunda guerra mundial trajo una tremenda caída a las vidas alemanas en Nicaragua. Las duras e incomprensibles disposiciones que el Gobierno hizo sentir por presiones norteamericanas a todos los alemanes... destruyeron casi completamente la pequeña colonia alemana. Ni siquiera se salvaron de estas disposiciones los nacidos en el país, es decir ciudadanos nicaraguenses de origen alemán, siempre y cuando tuviesen propiedades que pudieran decomisarse. Los capitales fueron confiscados, liquidados y en su gran mayoría despilfarrados. En esos casos ni siquiera se observaron las disposiciones legales sobre el confiscamiento de las propiedades enemigas. Muchas haciendas y fincas fueron subastadas a precio de regalía... en un caso la Guardia Nacional impidió la entrada de otros interesados en la subasta, de manera que solo una oferta se escuchó. El más claro ejemplo de la falta de respeto a los derechos y a la Ley fue el despilfarro de las grandes posesiones de Edgar Balke. Entre ellas pertenecía la hacienda "El Retiro", hoy en día en el centro de Managua... y la gran hacienda del café "Alemania", cuyo nombre fue cambiado a "Santa Julia". - Goetz von Houwald, Los Alemanes en Nicaragua, Colección Cultural Banco de América, Managua, Nica., 1975, pág. 119.

Por otra parte -siempre en el año 1941-, el Gobierno introdujo algunas medidas tendientes a aumentar sus ingresos fiscales. Estas fueron:

- . El 5 de julio se duplicó la patente anual por hectárea de beneficio minero al pasarla de \$40 a \$80 centavos.
- . El 4 de agosto se reformó la Ley del Impuesto sobre Derechos Reales, a fin de que la base imponible del impuesto fuera determinada por la oficina fiscal y no por los propietarios o peritos particulares.

Siendo el país dependiente en forma importante de los ingresos aduaneros, el año 1942 fue crítico para el fisco, debido a que el comercio internacional descendió apreciablemente por la escasez de medios de transporte marítimo.

El 13 de agosto del mismo año se autorizó una emisión de C\$15.0 millones de córdobas en los Bonos "Pro-Defensa Patria" 66/, devengando un interés del 6 por ciento anual, los que serían utilizados para la compra de armamentos del ejército y productos indispensables de consumo gubernamental. Esta disposición se nota un tanto fuera de lugar. ¿Para qué quería el Gobierno armar al ejército en plena guerra mundial? Obviamente los fondos debieron ser utilizados en artículos de consumo público.

En julio de 1944 se establece que mientras permanezca vigente el estado de emergencia económica, decretado el 12 de septiembre de 1939, persistirá el congelamiento de alquileres.

Con motivo del estado bélico que prevalecía -para efectos de proteger la disponibilidad en divisas- se establecen diferentes tipos de cambios para el dólar de los Estados Unidos, siendo el de compra C\$5 córdobas por dólar y de venta C\$5.0375 por dólar. Para negociaciones del Departamento de Emisión con el Departamento Bancario se establece para com-

66/: Debido a diferentes decretos fueron liquidados los negocios de comerciantes alemanes por medio del Banco Nacional de Nicaragua, y la mayoría de las pequeñas cantidades obtenidas fueron puestas con el 6 por ciento de interés en "Bonos Pro Defensa Patria". Goetz von Houwald, op. cit., pág. 150.

pra C\$5 córdobas por dólar y venta C\$5.0325 por dólar. El tipo de cambio para la compra de divisas provenientes de exportación se fijó en -- C\$4.9875 por dólar. Con estas medidas, por un lado, se desalentaba el uso de divisas escasas y, por otro, el Gobierno obtenía más baratas las divisas provenientes de la exportación. Los exportadores pudieron absorber los efectos de las medidas que les afectaron.

Con fecha 8 de junio de 1945 se operó a través del Banco Nacional un -- importante cambio en la política crediticia, orientada a estimular la -- producción agrícola de artículos alimenticios para ser exportados a Europa en las postrimerías de la guerra; asimismo, tenía como objetivo diversificar la agricultura para fines de exportación. Mediante esta ley el banco quedó autorizado para reestructurar los saldos insolutos de -- préstamos de avío o habilitaciones agrícolas pendientes con el banco, -- de los agricultores, incluyendo los préstamos cuyos plazos no estuvieran vencidos. La mecánica de la reestructuración consistía en calcular el monto neto del saldo, una vez deducida la venta aplicada a la misma deuda, de los productos dados en prenda por el agricultor. Las condiciones de esta renovación fueron el 4 por ciento de interés anual, sin comisión y plazo no mayor de 5 años. Fueron incluidos beneficios de -- café e ingenios azucareros. Con esta disposición el Gobierno pretendía asegurarse la entrada de divisas procurando la continuidad de las -- actividades de exportación que las generaban.

En junio de 1945 Nicaragua suscribió la carta de las Naciones Unidas, -- la que fue aprobada oficialmente en noviembre de dicho año, misma fecha en que fue levantada la suspensión de las garantías constitucionales motivada por la II Guerra, que había concluido con la rendición -- del Japón el 2 de septiembre de 1945. Sin embargo, en septiembre de -- 1946 el estado de emergencia económica fue prorrogado hasta abril de -- 1947, quedando en suspenso las garantías constitucionales en lo referente a inquilinato, contratos de arrendamiento rústico y urbano, leyes dictadas en virtud de compromisos internacionales, estabilidad de la moneda y asuntos bancarios referentes a las condiciones de los créditos.

Respecto a la administración gubernamental del país durante la II Que-

rra Mundial el Gobierno nicaraguense hizo un buen papel de defensor de los intereses de Estados Unidos; por ejemplo, cuando ejerce controles adicionales para asegurarse que sus exportaciones lleguen al destino a que fueron despachadas y la represión desatada en contra de vidas y propiedades alemanas en el país, que de paso sirvió para que algunos ciudadanos se enriquecieran fácilmente a expensas del patrimonio alemán existente en Nicaragua en esa época.

Por otra parte, el Gobierno aprovechó esta oportunidad para consolidarse políticamente. Tal caso se observa con la serie de incentivos fiscales otorgados -del mismo modo como lo hiciera el dictador Zelaya años antes- para la producción de oro, caucho ^{67/} y producción agrícola. Asimismo, pudo mantener controlada la situación política esgrimiendo la ley de emergencia económica, la cual fue implantada con el estallido del conflicto mundial, pero fue renovada aún después de concluida la guerra. Esto significa que desde 1946 y después de 9 años consecutivos de gobierno, Somoza necesitaba imponer en el país el estado de emergencia económica para mantenerse en el poder.

Concluido el conflicto bélico mundial, Nicaragua regresa poco a poco a su ritmo normal. En lo que se refiere a la actividad hacendaria, en el año 1945 se observan los siguientes hechos:

- La cobertura impositiva estaba orientada principalmente hacia el comercio exterior. Sin embargo, ya asomaba la imposición a la producción interna en los rubros de aguardiente, cerveza, tabaco, azúcar, espectáculos públicos y timbres fiscales.
- El control de la hacienda pública lo ejercía el Ministerio de Hacienda a través del Tribunal de Cuentas, órgano dependiente de aquél.
- El Departamento de Emisión (con algunas funciones de banca central) -- perteneciente al Ministerio de Hacienda se trasladó al Banco Nacional. El economista chileno Herman Max Coers fue contratado para que asesorara al Gobierno en esta reorganización.

^{67/}: Este producto llegó a representar el 14 por ciento de las exportaciones, cuando antes de la guerra casi no se producía. Jaime Weelock y Luis Carrión, Apuntes sobre el Desarrollo Económico y Social de Nicaragua, Secretaría de Propaganda y Educación Política del F.F.S., Managua, Nic., pág. 31.

- Fueron reglamentadas las prestaciones de los empleados públicos, introduciéndose mejoras a éstas al establecer por ley el aguinaldo de fin de año, vacaciones obligatorias con goce de sueldo y pago al profesorado durante las vacaciones escolares.
- Los municipios conservaban su autonomía para reformar los "planes de arbitrios" conforme lo consideraran conveniente. La actividad que se observa en este sentido es considerablemente alta.
- Como resultado del desarrollo obtenido en el campo de las comunicaciones se creó una oficina especializada en especies postales y filatelia, la que fue adscrita al almacén del Ministerio de Hacienda.
- En el mes de agosto se inició el cobro de un impuesto al consumo de cerveza; equivalente a \$0.20 centavos por litro. Este tributo fue establecido con el objetivo de incrementar la recaudación gravando el consumo no esencial.
- Fue prorrogado el estado de emergencia económica.

El hecho de que el estado de emergencia económica continuara vigente indicaba que la situación política no marchaba bien 68/.

68/: Después de 9 años sucesivos de gobierno, Somoza García desistió de su reelección, activando el proyecto de reformas a la Constitución Política. Se procedió entonces a realizar elecciones presidenciales entre los dos partidos políticos tradicionales. En dichas elecciones ganó, al parecer de la mayoría de los nicaraguenses, el candidato conservador, Enoch Aguado; sin embargo, los resultados finales señalaban como vencedor al candidato liberal, Leonardo Arguello, con la resignación de los conservadores, que ocupaban de todas maneras plazas en el Congreso. Arguello tomó posesión en abril de 1947 y después de un brevísimo período de gobierno de 30 días, fue destituido por el Congreso Nacional, nombrándose en su lugar a Víctor Román y Reyes para un período de mando de 4 años. El problema se suscitó cuando Arguello comenzó su gobierno apartando completamente la personalidad de su antecesor, por lo que éste se valió de su fuerza en el Congreso y de la Guardia Nacional para derribarlo rápidamente, ante la sorpresa de las delegaciones extranjeras que habían asistido a la toma de posesión de Arguello y que todavía no regresaban a sus países.

* Gobierno de Víctor Manuel Román y Reyes

En 1947, siendo ya presidente Víctor Román y Reyes, el nuevo Gobierno efectúa diversos cambios en materia tributaria para incrementar los ingresos -- públicos, siendo éstos:

- Se crea el impuesto de 5 centavos por cada galón de gasolina introducido al país;
- Se emite estampilla de 5 centavos como gravamen al correo postal y aéreo, recaudación que se destinaría a financiar la construcción del Estadio Nacional;
- Se establece impuesto de 20 centavos para entrada de primera clase y de 10 centavos para la de segunda clase, por cada boleto de entrada a los cines, teatros, funciones de circos y otros espectáculos públicos;
- Se deroga la tarifa y se crean nuevos gravámenes en Puerto Morazán debido al alto costo del muelle, exceptuando transporte de menores de edad, enfermos, ganados y aves;
- Se crea impuesto de 5 centavos por mensajes telegráficos de radio o cable, mediante timbre; y,
- Se autoriza emitir sellos postales por valor de \$2,435,000 para conmemorar la inauguración del Estadio Nacional y verificación de la X Serie Mundial de beisbol aficionado.

Sin embargo, es hasta abril de 1949 que el Gobierno termina de definir su política hacendaria, estableciendo prioridades en la inversión pública, tales como la construcción de la carretera al Rama 69/.

69/: Como antecedente de esta obra está la negociación que hizo en mayo de 1939 el Gobierno de Nicaragua con el Gobierno de Estados Unidos, para canalizar el río San Juan y construir una carretera paralela al río. Este proyecto fue considerado poco viable, siendo sustituido por el de la carretera al Rama. Alejandro Cole Chamorro, op. cit., pág. 137.

Se establece la política presupuestaria de equilibrio de ingresos y gastos públicos, buscar la estabilidad cambiaria y lo que es nuevo en los objetivos de política del Gobierno, mejorar el nivel de vida de los nicaragüenses. Por lo anterior, el Gobierno decretó estricta economía presupuestaria, que incluyera medidas deflacionistas generalizadas como: restricción del crédito comercial, prohibición a las instituciones financieras para otorgar financiamiento de bienes raíces, limitar las operaciones del Banco Hipotecario en sus operaciones de créditos agropecuarios e industriales a plazos no mayores de 8 años y montos que no sobrepasen C\$20,000 córdobas y prohibición del otorgamiento de préstamos si no se comprobaba la necesidad inminente del financiamiento. Como se puede observar en esta disposición, al parecer el presidente Román y Reyes en nada quería contrariar al ahora senador vitalicio Anastasio Somoza, ya que el "statu quo" económico tendía a consolidarse con el de los años anteriores.

Para reforzar el logro de los objetivos gubernamentales respecto al comercio exterior, se creó una Comisión de Cambios para regular las importaciones "visibles e invisibles" del país. Los criterios aplicables a la importación de todo tipo de bienes se determinarán según sean éstos esenciales, semiesenciales y no esenciales, dando, lógicamente, prioridad a las importaciones indispensables.

Se declaran libres de impuesto las exportaciones y el producto de las mismas debía ser retornado al país. Para fortuna de los exportadores nicaragüenses la entrega completa de las divisas al Gobierno nunca había sido establecida.

El presidente Román y Reyes falleció antes de terminar su mandato. Para concluir su período el Congreso Nacional designó a Somoza García. Este -- como candidato liberal ganó las siguientes elecciones presidenciales en -- 1950 e inició un nuevo período que concluiría en 1956.

* Gobierno de Anastasio Somoza García (segunda etapa, 1949-1956)

Con el nuevo gobierno de Somoza, la Constitución Política de Nicaragua señala, por primera vez, como organismo asesor del Ejecutivo al Ministro de Hacienda, figurando además con esta función los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. Además en el Título VIII, referente a la hacien-

da pública, Artos. 240 al 266, aparecen conceptos y funciones explícitas al Ministerio de Hacienda en materia de bienes nacionales y presupuesto, tendientes a definir y modernizar la función hacendaria.

Al comenzar este período de gobierno, la deuda pública interna comprendía - básicamente 5 obligaciones que son: deuda interna flotante de 1933; bonos - pro-defensa "Patria" de 1943; vales del tesoro en el Departamento de Emisión de 1946, a cuenta de acciones suscritas con el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial; certificados del Tesoro Nacional de 1949, para consolidar - los saldos insolutos del Gobierno; y certificados adicionales del Tesoro Nacional de 1950, para cubrir el déficit presupuestario del período 1948-1949.

La deuda externa estaba compuesta por créditos de Ethelburga Syndicate Limited y de EXIMBANK. Se estima el monto de esta deuda en \$2.2 millones de dólares.

La acción tributaria gubernamental continuó principalmente orientada a los impuestos indirectos, aunque posteriormente se inicia la imposición directa al establecerse el impuesto sobre la renta. Las medidas adoptadas en materia hacendaria fueron las siguientes:

- Impuestos indirectos

- . En diciembre de 1950 se introdujo una nueva línea de impuestos a los espectáculos públicos, estableciéndose veinte centavos por cada boleto de entrada de primera y de diez centavos por el boleto de - entrada de segunda, a las corridas de toros.
- . Se establecieron regulaciones al crédito interno para efectuar importaciones y se amplió para las exportaciones. El Gobierno estudió e intentó adoptar un sistema de cambios internacionales libre de obstáculos al comercio internacional. Se contrataron técnicos norteamericanos para analizar la hacienda pública con objetivos de modernizarla y hacerla más eficaz.
- . En materia presupuestaria se llevó a efecto en 1951, una labor de ajustes y mejoras a los sistemas de control, lo que complementado con la vigilancia en la ejecución del mismo, condujo a la obten--

ción de un superávit de casi C\$6 millones de córdobas. En el período 1952-53 el superávit gubernamental fue de C\$9 millones de córdobas.

- . En septiembre de 1951 se declaran libres de impuestos los medicamentos en general; asimismo quedaron exonerados todos los productos de importación para fines humanitarios.
- . En julio de 1952 quedaron reglamentadas y gravadas las actividades de destilación de alcoholes, aguardiente y tabaco. Las primeras fueron gravadas según el grado de pureza con un impuesto específico de diez y veinte centavos; los licores y vinos extranjeros debían pagar diez centavos por cada 24 onzas, exceptuando los provenientes de países pertenecientes al GATT (Tratado General sobre Aranceles y Comercio), el que Nicaragua suscribió el 8 de abril de 1950; las exportaciones de licor quedaron exentas de impuestos. El consumo de tabaco fue gravado según el precio de cada cajetilla, con un impuesto específico entre cinco y diez centavos. Los puros fueron también gravados según su peso con impuesto de uno a dos centavos por grano.
- . En octubre de 1952 se crearon impuestos complementarios de cinco centavos al servicio del correo postal ordinario y aéreo; y de cinco centavos por galón de gasolina importada, vigentes por 5 años y su recaudación destinada a obras de asistencia social. Se declaró además libre importación del ganado utilizable para mejorar los hatos ganaderos existentes en el país.

- Impuestos directos

El impuesto sobre la renta comenzó a regir a partir del 31 de diciembre de 1952, lo que constituyó un paso importante en la política tributaria del país. Se señalan como excepciones al pago de este impuesto los entes autónomos, instituciones benéficas y de asistencia social y las instituciones religiosas. La tasa más baja del impuesto fue del 4 por ciento sobre una renta imponible inicial de C\$40,000 córdobas por contribuyente. Con la introducción del impuesto sobre la renta,-

se pretendía reducir la carga tributaria en impuestos indirectos e imprimirle equidad al sistema tributario.

Como resultado de las nuevas medidas tributarias la recaudación que en 1952-53 fue de C\$150.0 millones de córdobas, pasó en 1953-54 a C\$179.0 millones. Los aumentos en la recaudación permitieron mayores ampliaciones presupuestarias.

- Control hacendario

La expansión del sector público involucraba nuevas medidas de organización administrativa. El establecimiento de cheques fiscales para el pago de los empleados del Gobierno se inició en 1954, sustituyendo al sistema de vales, cambio que fue introducido a gran despliegue de propaganda. Fue reglamentada la compra de divisas para importaciones del Gobierno, las que solo serían autorizadas con base en el presupuesto vigente - de cada ministerio; los permisos de importación solicitados por cada ministerio y autorizados por el Presidente de la República, serían enviados al Tribunal de Cuentas y Dirección del Presupuesto para su registro y después remitidos al Banco Nacional. Este último control que llegaba hasta el Presidente de la República, facilitaba el manejo político de las divisas.

Para el período fiscal 1955-56 el Congreso de la República decretó darle al Tribunal de Cuentas autonomía funcional, nombramientos vitalicios e independencia presupuestaria. El Tribunal de Cuentas dependió hasta entonces del Ministerio de Hacienda.

- Aspectos monetarios

Dado que la vulnerabilidad de la economía nicaraguense hacia el sector externo era evidente, el Gobierno no cesa en buscar la economía de divisas. Es así que desde noviembre de 1950 se emitió otra Ley Reguladora de Cambios Internacionales, designando al Ministro de Economía para calificar las importaciones en tres categorías, de acuerdo a las necesidades económicas del país, y estableciendo que las ventas de divisas para importaciones catalogadas como semi-indispensables y superfluas - tendrían recargo de uno a tres córdobas.

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo de junio de 1955, en una nueva Ley Reguladora, se fijaba en C\$6.60 córdobas el tipo de cambio de las divisas provenientes de las exportaciones "visibles". Las instituciones bancarias legalmente autorizadas venderían las divisas destinadas al pago de importaciones al tipo de uniforme de cambio de C\$7. córdobas por dólar. La diferencia entre el tipo de compra y venta sería acreditada en el Departamento de Emisión para fomento de la producción nacional. La misma ley reglamenta el uso de las divisas, las que deberían adquirirse exclusivamente para mantenimiento de estudiantes - en el extranjero, pago de primas de seguro, utilidades e inversiones de capitales extranjeros y pago de interés y amortizaciones de préstamos con el exterior. Se establece que los exportadores deberán presentar declaración al Departamento de Emisión y contraer compromiso de retornar al país las divisas de sus exportaciones en un plazo de 60 días, - prorrogables por 30 días adicionales.

- Incentivos fiscales agropecuarios

En 1954 se inició la actividad algodonera en Nicaragua. El Gobierno - contrató con la compañía International Harvester Export Co., con domicilio en Chicago, E.U.A., la compra de tractores y cosechadoras, para venderlos a su vez a los algodoneros.

El algodón pasó a ocupar el primer lugar en las exportaciones nicaragüenses, desplazando al café. La zona del Pacífico occidental de Nicaragua fue la que se especializó en el cultivo, por tener factores - locacionales favorables. La irrupción del cultivo del algodón provocó la desaparición de otros cultivos menos rentables que se sembraban, así como el advenimiento de infraestructura económica y de servicios, convirtiendo a dicha zona en la más importante del país.

La producción algodonera cambió y modernizó la estructura productiva, consolidando la importancia del sector agropecuario en la economía del país, en cuya actividad Nicaragua se había venido especializando. Por otra parte, el proceso productivo del algodón aceleró la formación capitalista de la economía, al constituir la explotación algodonera una empresa moderna, con un alto grado de dependencia externa del aprovi-

sionamiento de insumos, debido a la falta de integración tanto horizontal como vertical de la actividad.

Desde el punto de vista hacendario, la actividad algodonera no genera un monto considerable de ingresos públicos. Su captación se realizó -- inicialmente a través de la retención agropecuaria del 3 por ciento sobre las ventas totales internas, la que era devuelta parcialmente a los productores de no cumplirse la previsión. El algodón ha sido sobre todo generador de empleo y divisas.

El año siguiente, 1956, con miras al fomento agrícola se establece libre de impuestos la introducción de huevos para reproducción, semillas, raíces y plantas vivas; y quedan exentos también los productos químicos -- para combatir plagas para la actividad agrícola. A lo anterior hay que agregar que la actividad avícola recibió un importante incentivo, al ser disminuido el arancel ad-valorem para la importación de alimentos concentrados, mientras el país no estuviera en capacidad de producirlos.

El presidente Somoza García falleció en un hospital de Panamá como consecuencia de heridas de bala en un atentado en septiembre de 1956. El Congreso Nacional designó a Luis Somoza Debayle, hijo de aquél y que fungía como senador de la República, para terminar el período de gobierno. En febrero de 1957 se realizaron elecciones presidenciales entre los partidos políticos tradicionales, siendo electo presidente nuevamente Luis Somoza, esta vez -- para un período de 6 años.

* Gobierno de Luis Somoza Debayle (1956-1962)

Este período de gobierno de Somoza Debayle se caracteriza porque enfrentó -- continuos brotes armados, rebeliones civiles e inclusive, problemas fronterizos. Al parecer todo el malestar ciudadano acumulado por la permanencia de 19 años de Somoza García en el poder, se volcó sobre el régimen del segundo gobernante de la familia. Tanto factores internos como externos se conjugaron para causar persistentes complicaciones políticas al nuevo presidente, que siempre contó con el seguro respaldo de su hermano, Anastasio, a cuyo mando estaba la Guardia Nacional.

Así, desde la misma hora en que Luis Somoza tomó posesión de la presidencia,

el ejército hondureño invadió sorpresivamente el poblado de Mokorón reclamando el territorio en litigio en la frontera noreste de Nicaragua y provocando también la movilización del ejército nicaraguense 70/. Este problema fronterizo fue objeto de un voluminoso proceso legal llevado al fallo en el tribunal internacional de La Haya, siendo el mismo desfavorable para Nicaragua 71/. Dos años después, en mayo de 1959, y a varios meses del triunfo revolucionario de Fidel Castro Ruz en Cuba, sobrevino otra invasión al territorio nacional, esta vez de rebeldes nicaraguenses que adversaban el régimen de Somoza, la que fue sofocada rápidamente por la Guardia Nacional. En julio del mismo año (1959) sucedió otro incidente con repercusiones políticas internas, al caer ametrallados estudiantes universitarios en la ciudad de León. En 1960 un grupo de militantes del partido conservador atacaron y tomaron por las armas un cuartel de la Guardia Nacional en el Departamento de Carazo, acción que nuevamente controló la Guardia Nacional. Además de lo anterior, "más de diez invasiones e intentos de desarrollar la lucha armada contra la dictadura se sucedieron entre 1958 y 1963; Raudales, Haslam, Díaz y Sotelo, Alonso, El Chaparral, El Dorado, Bocay, son algunos de los nombres que jalonan los repetidos intentos del pueblo de Nicaragua por sacudirse el yugo de la dictadura" 72/ en estos años. Para finalizar, el Partido Conservador perdió la oportunidad de ganarle el poder a los liberales en las elecciones de 1963, al abstenerse su líder, Fernando Aguero Rocha, a participar en las elecciones; este exigía entre las condiciones para entrar en la contienda que el hermano del Presidente y Jefe Director de la Guardia Nacional, fuera previamente separado del ejército; el día de las elecciones Aguero se lanzó a la calle con un puñado de hombres armados, entregándose horas después a la Guardia Nacional. El nuevo presidente fue el civil René Schick Gutiérrez, electo para un período de cuatro años.

70/: El Gobierno Hondureño sabía que Anastasio Somoza García tenía planes para tomar la iniciativa del reclamo del territorio en litigio, por lo que una vez fallecido éste, no encontró momento y acción más adecuadas para tomar la delantera en el caso, ya que consideraron que el gobierno nicaraguense se debilitaba con la presidencia de Somoza Debayle. Véase Alejandro Cole Chamorro, *op. cit.*, pág. 151.

71/: Esta era la tercera pérdida territorial de Nicaragua, siempre causada por coyunturas políticas (El Guanacaste y las Islas del Maíz, son las otras dos pérdidas); denota la inexistencia de un sistema político capaz de conservar la integridad y soberanía territorial e indiferencia de sus líderes.

En materia hacendaria el Gobierno de Luis Somoza intentó una reforma tributaria en el año 1962, modificando las leyes de los impuestos sobre la renta y la propiedad. Lo más relevante fue la promulgación de la Ley Tributaria Común para regular la administración de los ingresos internos.

El gobierno de Luis Somoza coincidió con una prolongada sequía que afectó la producción agrícola y con el inicio de una depresión internacional de los precios de las materias primas.

A mediados de 1957 se deterioraron los precios internacionales del café y del algodón, lo que significó bajas en la recaudación de impuestos aduaneros, del impuesto sobre la renta y del impuesto al capital. Fueron suprimidos los impuestos de exportación de estos productos y se le proporcionó a los algodoneros asistencia técnica y créditos con amplias facilidades. Respecto al café, Nicaragua entró en un plan conjunto con otros países para no vender en el exterior y así propiciar un alza internacional del precio. Todas las medidas anteriores fueron con el propósito de que no disminuyeran drásticamente los ingresos en divisas.

En mayo de ese año, el Gobierno tuvo que aclarar al público que no devaluaría la moneda, ante la preocupación que manifestaron los particulares por la baja de las reservas internacionales del país.

Derivado de esta experiencia, en que la economía nicaraguense experimentó una alta vulnerabilidad de los cultivos de exportación, se inició un movimiento tendiente a la diversificación de la producción, utilizando, entre otras, la técnica de irrigación. Surgió en este período el estudio del proyecto de riego del Departamento de Rivas, con un alcance final de 9 mil hectáreas. También se inició la campaña de siembra de bananos en la zona del pacífico y de banano y cacao en la costa Atlántica. Se inició además, en la zona del Atlántico, el programa de reforestación y conservación del pino.

Siguiendo los esfuerzos en materia de diversificación -cuyos efectos en la hacienda pública son indirectos-, el Gobierno, a través de sus instituciones, difundió técnicas para mejorar la calidad y elevar el rendimiento del ganado nicaraguense, otorgando facilidades crediticias, inclusive hatos de

vaquillas, por medio de programas de repoblación ganadera.

En marzo de 1958 se emitió la Ley General de Explotación de los Recursos Naturales y posteriormente la Ley de Explotación de la Pesca, constituyendo más adelante esta última actividad una nueva línea de exportación.

Sin embargo, se puede concluir que no obstante los esfuerzos gubernamentales desplegados en el sector agropecuario, éstos al carecer de coherencia y continuidad, no tuvieron el impacto deseado. La producción tradicional para exportación se consolidó y fue la más desarrollada y tecnificada, mientras que el área irrigada para la diversificación agrícola y producción para consumo interno apenas creció.

En febrero de 1963, a fines del gobierno de Luis Somoza, se suprime a los exportadores la obligación de entregar al Banco Central sus divisas, estableciéndose un tipo de cambio único y libre convertibilidad monetaria, lo que fue factor de confianza a los inversionistas y a la actividad económica en general. La convertibilidad se fijó en C\$7.00 córdobas por dólar de Estados Unidos.

El 17 de agosto de 1961 el Gobierno de Nicaragua ratificó la "Carta de Punta del Este", que reflejaba los conceptos de la "Alianza para el Progreso" preconizada por el Gobierno de Estados Unidos, esta vez con John F. Kennedy como presidente. En atención a sus objetivos, la "Alianza" no solo buscaba el -- crecimiento de las economías latinoamericanas, sino también el "perfeccionamiento" de sus estructuras sociales y económicas, dentro de un régimen democrático. Entre las metas establecidas estaba un mínimo del 2.5 por ciento - anual de crecimiento económico, en que las finanzas públicas de cada país jugarían un estratégico papel. Sin embargo, el esquema de la "Alianza" fue - muy ilusorio comparado con la realidad económica y social latinoamericana, - resultando que de dicho intento solo se mencione ahora como una mal parada - respuesta al socialismo cubano.

* Gobierno de René Schick Gutiérrez (1963-1967)

Durante el gobierno de René Schick Gutiérrez las acciones hacendarias se orientaron hacia las mejoras administrativas. Entre éstas, la más importante fue la introducción del procesamiento automático de datos en la ha-

cienda pública en el año 1964. El período presidencial de René Schick fue concluido por Lorenzo Guerrero, vicepresidente de Nicaragua, al acontecer la muerte de aquél el 3 de agosto de 1966.

* Gobierno de Anastasio Somoza Debayle (primera etapa, 1967-1972)

En 1967 vuelven los Somoza a asumir el poder directamente, esta vez por medio de Anastasio Somoza Debayle, quién fue electo presidente para un período de 6 años. Así, este gobierno se inicia decretando austeridad pública y promulgando la ejecución del Programa del Catastro Fiscal e Inventario de los Recursos Naturales.

Siguiendo el objetivo de austeridad pública se tomaron, entre otras, las siguientes medidas:

- Efectuar análisis de las asignaciones de combustibles de las oficinas estatales para racionalizar su consumo;
- Rotular los vehículos del Gobierno como propiedad pública y uso oficial;
- Controlar las importaciones exoneradas de las entidades del Gobierno Central y organismos descentralizados. El registro de las declaraciones de importación se trasladó a la Secretaría de la Presidencia;
- Reajustar los viáticos de funcionarios públicos que viajan al exterior especificando que, a excepción de los Ministros y Viceministros de Estado, deberán viajar con boleto aéreo de tarifa económica.

Como se puede observar, ninguna de estas disposiciones tenía carácter estructural y la austeridad propuesta nunca fue alcanzada. Por el contrario, el Gobierno ganó impopularidad.

El Programa de Catastro Fiscal tenía como principal objetivo determinar una base uniforme en la distribución de la carga fiscal de los impuestos a la propiedad.

A continuación se señalan los principales eventos en materia hacendaria ocurridos en este período de gobierno:

- Fue fundada en el Ministerio de Hacienda una oficina de organización para la evaluación de los recursos humanos de esta dependencia. Un aspecto del avance técnico observado fue la implantación mediante el proceso automático de datos, de un sistema para determinar la situación fiscal y responsabilidad de cada contribuyente, lo que permitiría mejorar el control recaudatorio.
- Durante 1968 fue habilitada la aduana del Aeropuerto Las Mercedes* para atender al creciente número de pasajeros y de importaciones. También se llevaron a cabo nombramientos de fiscales específicos para tramitar asuntos jurídico-administrativos en todo el país.
- En el año 1969 se realizaron diversas medidas tendientes a mejorar la administración de impuestos en la Dirección General de Ingresos. Entre éstos cabe mencionar la reorganización de la oficina de impuestos al patrimonio para preparar la aplicación del sistema de valuación catastral; organización de la División de Investigaciones Fiscales para agilizar el reclutamiento de contribuyentes; elaboración de estudios para el mejor aprovechamiento de la capacidad del Centro Nacional de Computación Electrónica; y ejecución de programas de entrenamiento de personal.
- En 1970 fue reformado el impuesto vigente del 5 por ciento general de ventas, afectando con la misma tasa a "toda venta de mercancías... de manera que incida una sola vez en las varias negociaciones de que pueda ser objeto", exceptuando las ventas destinadas a la exportación. El establecimiento de este tipo de impuesto requería de una administración eficiente del tributo. Se estableció como mínimo de ventas anuales -- para cada retenedor la suma de C\$420 mil córdobas. Con este impuesto se inició el control cruzado de información fiscal para comprobar lo declarado por los retenedores, lo que luego fue generalizado a otros impuestos.

* Ahora Aeropuerto Augusto C. Sandino.

- El incremento en la recaudación en los impuestos directos obedeció principalmente a mejoras en la administración. Esto se debe a que no era posible en un país como Nicaragua, con una altísima concentración de la riqueza, del ingreso y del poder político, hacer que los ricos pagaran impuestos directos. En los tributos a la propiedad se observa un incremento sostenido de la recaudación; pero se debió a la inscripción de nuevos contribuyentes.

En el impuesto sobre la renta, según análisis del período 1971-72, se observa que la actividad denominada "remuneraciones de personal", participa con un 24.4 por ciento en la recaudación con el 71 por ciento de los contribuyentes; lo que indica que los contribuyentes con ingresos fijos siempre aportan significativamente a la recaudación de los impuestos al ingreso. La actividad industrial participaba con un 30 por ciento con el 2.2 por ciento de los contribuyentes; la actividad comercial aportaba el 22.8 por ciento de la recaudación con el 8.8 por ciento de los contribuyentes; y la agropecuaria con el 14.1 por ciento de contribuyentes participaba en un 15.4 por ciento en la colecta del impuesto. Atendiendo a la distribución geográfica de la recaudación, el 64 por ciento era percibido en Managua y el 31 por ciento en Granada, León y Chinandega.

- El año 1972 se caracterizó por la orientación del esfuerzo tributario hacia el mejoramiento de la administración fiscal, sin crear nuevas cargas impositivas, con miras a obtener mejor rendimiento de los tributos establecidos. Por otra parte, fue creada en la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una oficina presupuestaria para Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, para atender lo relacionado al análisis, evaluación y ejecución de los presupuestos anuales de estos organismos. Esta oficina sometería a la consideración del Ejecutivo la aprobación de los presupuestos de las entidades, pudiendo hacer recomendaciones de acuerdo a la política económica del Gobierno. Con la creación de esta oficina quedó integrada en el Ministerio de Hacienda la responsabilidad del uso y evaluación de los recursos del Gobierno Central y organismos descentralizados.

- Terremoto de 1972 y consecuencias fiscales

Después de 41 años la historia se repetía en Nicaragua, al ser Managua nuevamente abatida por otro sismo el 23 de diciembre de 1972. El Ministerio de Hacienda funcionó durante los primeros meses del año - en la casa-habitación del Ministro de Hacienda (en ese período era - Gustavo Montiel, General de Brigada de la Guardia Nacional), al igual que otras dependencias del Gobierno que operaron en la casa de habitación de sus ministros y directores. Para controlar la situación - derivada del terremoto, el Gobierno creó el Comité Nacional de Emergencia, integrado por miembros del sector público y privado. El comité fue presidido por Anastasio Somoza Debayle, que fungía al momento del terremoto como Director de la Guardia Nacional 73/.

A la fecha del terremoto ya estaba elaborado el proyecto de presupuesto del año 1973, por lo que fue modificado para incluir el impacto del sismo. El nuevo presupuesto reflejó un incremento del 37 por ciento sobre los gastos inicialmente proyectados y una pérdida-fiscal del 33 por ciento de los ingresos ordinarios estimados antes del terremoto.

Las medidas tributarias adoptadas para financiar el incremento de los gastos públicos del año 1973, fueron la de establecer un impuesto del 10 por ciento sobre el valor FOB de las exportaciones, con vigencia - de dos años, quedando derogados los impuestos especiales a las exportaciones; fijar una contribución de la doceava parte de los sueldos - anuales de los empleados públicos, también con vigencia de dos años 74/;

73/: Entre los años 1972-1974 el poder ejecutivo de Nicaragua lo ejerció una Junta de Gobierno integrada por tres miembros: dos del Partido Liberal y uno del Partido Conservador. El miembro del Partido Conservador era Fernando Aguero Rocha, otrora máximo líder del conservatismo. Esta fórmula de gobierno fue otra maniobra política de Somoza que pretendía aparentar dejar el poder durante los tres años de gobierno de la Junta. El ridículo político cundió en el Poder Ejecutivo de Nicaragua en este período.

74/: Esta disposición era innecesaria. Lo recaudado a través de este tributo fue apenas de C\$46,1 millones, equivalentes al 1,7% de los ingresos del Gobierno. En cambio, al estar ya el gobierno bastante desprestigiado, ganó mayor antipatía de los servidores públicos.

emitir bonos del tesoro nacional por la suma de C\$275.8 millones de córdobas; y contratar un empréstito de emergencia con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) por C\$105.0 millones de córdobas. Fue modificado el Arto. 80 de las regulaciones presupuestarias para otorgarle al Poder Ejecutivo la capacidad de ajustar las partidas presupuestarias.

El país recibió como consecuencia del terremoto la valiosa cooperación internacional, tanto en la fase de "emergencia" como en la de "rehabilitación". Según informe preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las donaciones en especie sumaron \$32.1 millones de dólares, compuestas por alimentos, medicinas, suministros medios, casas-aulas, vestuario, equipos y otros. Las donaciones en efectivo recibidas fueron de casi \$3.0 millones de dólares. Las donaciones en especie fueron recibidas de 24 países y las donaciones en dinero en efectivo se recibieron tanto del exterior como del interior. Todos los fondos fueron administrados por el Comité Nacional de Emergencia 75/.

Para llevar a cabo el programa de emergencia fue creada la Oficina de Coordinación e Implementación de Programas de Emergencia, en febrero de 1973, como dependencia del Ministerio de Hacienda, la que inició sus funciones con la ejecución del préstamo AID antes señalado, ampliando después sus actividades para coordinar la ejecución de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscrito por el Gobierno en junio del mismo año, con finalidades similares al primero.

En 1973 y durante 1974, Nicaragua experimentó los efectos de la inflación, no pudiéndose atribuir a ésta una causa específica. En estos años hubo incrementos de los precios internacionales del café y algodón que se tradujo a través de la actividad interna y ganancias generadas, en mayor demanda interna de bienes de consumo; la sequía de 1972 provocó escasez de productos agrícolas agudizándose el consumo interno de los mismos; los combustibles tuvieron un alza inmoderada por el aumento del aceite crudo en el mercado mundial, lo que repercutió en todos los sectores de la economía, principalmente en la industria y transportes; los gastos públicos también generaron inflación al tener un importante incremento derivado del terremoto de 1972.

75/: Informe sobre la Cooperación Internacional Recibida por Nicaragua, con Motivo del Terremoto de 1972, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Managua, Nic., 1973, pág.6.

Hay que sumar a los factores antes mencionados que la inflación mundial y la devaluación del dólar respecto al oro, transmitieron inflación al país a través de las importaciones.

Consecuencia notoria de la inflación en el país fue el deterioro del nivel de vida de los nicaraguenses. Alrededor del fenómeno inflacionario, el Gobierno no tomó de inmediato medida alguna para atenuar sus efectos sobre los ingresos fijos de la población. Sin embargo, en 1974 las remuneraciones del Gobierno subieron en 24.0 por ciento respecto a 1973, - debido a aumentos en los sueldos de los empleados públicos en un 10 por ciento para sueldos mayores de C\$1,500 córdobas y del 15 por ciento para los sueldos abajo de ese nivel. En 1975 hubo aumentos en los sueldos de la Guardia Nacional.

- Reforma Tributaria

En 1962 se llevó a cabo un primer intento de reforma tributaria, al ser modificados los impuestos al capital, promulgándose en su lugar la nueva Ley de Bienes Mobiliarios e Inmobiliarios; sobre Transmisión de Derechos de Bienes Inmuebles; sobre herencias y legados; impuestos del timbre; e impuesto sobre la renta. Los cambios fueron en el sentido de los que - los mismos generaran mayores ingresos públicos.

Fue emitida la Ley Tributaria Común para administrar los impuestos de - la Dirección General de Ingresos, instrumento muy completo para la administración tributaria de Nicaragua. Fueron ampliados los objetivos - del impuesto sobre la renta, estableciendo la retención preventiva a los contribuyentes sobre la venta de productos agropecuarios.

En 1964, mediante un estudio realizado conjuntamente con los organismos regionales OFA-BID-CEPAL, se detectó que Nicaragua era uno de los países centroamericanos de más baja tasa de tributación, por lo que la misma comisión recomendó elevar la carga fiscal. Las conclusiones del estudio se hicieron del conocimiento de las autoridades correspondientes sin que se tomara en ese momento alguna medida sobre las recomendaciones.

Caracterizaba al sistema impositivo de esa época la alta participación

de los ingresos tributarios en la recaudación y en éstos una baja participación relativa de los impuestos directos; el bajo nivel de la carga tributaria del país, debido a la inelasticidad del sistema; y una variedad excesiva de líneas tributarias que en número 43 dificultaban la administración fiscal, recayendo un mismo impuesto varias veces sobre algunos productos, distorsionando costos y precios.

Sin embargo, hasta diez años después, en 1974, el Gobierno acomete la Reforma Tributaria. Los principales cambios adoptados aparecen señalados a continuación:

- . Fue adoptada una escala más progresiva del impuesto sobre la renta, subiendo la tasa inicial del 4 al 6 por ciento y su tasa final de 30 al 50 por ciento. Fueron eliminadas las deducciones personales, familiares, servicios médicos y otras, consolidándolas en una deducción única de C\$30 mil córdobas por persona. Quedaron gravadas las utilidades obtenidas en el extranjero por empresas con domicilio en Nicaragua. Con estos cambios fue aumentada la carga fiscal del impuesto y agilizada considerablemente su administración.
- . En el impuesto de bienes inmuebles se elimina el tratamiento especial a la casa de habitación del contribuyente; queda incorporado al valor catastral y se establece el carácter "in rem" del impuesto.
- . Se establece un impuesto selectivo de consumo, que sustituye los impuestos derivados del Protocolo de San José, el impuesto Compensatorio Especial de Consumo y otros 16 impuestos especiales, y se gravan una lista de 239 artículos. La base imponible se estableció como el precio de venta del fabricante para la producción interna y el valor "ex-aduana" para las importaciones.
- . La tasa del Impuesto General de Ventas del 5 por ciento fue elevada al 6 por ciento, incluyendo ciertos servicios en la base gravable que antes estaban exentos. El nivel mínimo de ventas anuales para el retenedor bajó de C\$500 mil córdobas a C\$300 mil córdobas.

Con lo anterior se buscaba imprimirle mayor progresividad al sistema tributario así como su simplificación para facilitar su administración.

El uso de los nuevos recursos generados por la reforma estarían destinados a atender los gastos corrientes del Gobierno, pero además se especifica como objetivo relevante el financiamiento de los gastos de inversión y de contrapartidas para obtener crédito público.

El objetivo de la política fiscal queda corroborado como el de servir de instrumento de desarrollo económico y social del país.

En 1975 fue organizado un Comité Fiscal compuesto por representaciones del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Nicaragua, para resolver los problemas que pudieran derivarse de la interpretación de las leyes tributarias reformadas. Además se procedió a la reglamentación de la Reforma Tributaria, habiéndose publicado y puesto en vigencia cinco reglamentos.

En la formulación de la reforma tributaria jugó un papel muy importante el Fondo Monetario Internacional, que mantenía un representante permanente en Nicaragua desde que ésta hizo uso de financiamiento "stand-by" del FMI en 1968.

* Otros Aspectos que Condicionaron la Actividad Hacendaria en esta Etapa

La intranquilidad pública y la falta de seguridad para la inversión estancaron la actividad económica de Nicaragua, debido a la obstinada permanencia de la familia Somoza en el poder. Los adversarios no tradicionales y recientemente principales oponentes a Somoza, estudiaron la situación política del país y organizaron su propio movimiento para la toma del poder político, lo cual conseguirían más tarde con vasto apoyo popular. Así, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) fue fundado en 1960 - 1961 76/. Somoza nunca reconoció la fuerza potencial del FSLN y finalmente se concretó a denunciar "la influencia comunista del Frente Sandinista" y a sus oponentes como un complot interno con refuerzo internacional para derribarle. Después de una serie de acciones tanto militares como políticas, el organismo guerrillero obtuvo resonancia nacional, mediante la paulatina aceptación y respaldo popular, e internacional. Acciones militares del FSLN como las realizadas en diciembre de 1974 y 1975 provocaron una tremenda represión popular del régimen somocista que, además, no cesaba -

76/: Humberto Ortega Saavedra, 50 Años de Lucha Sandinista, Editorial Diógenes, S. A., México, 1979, pág. 139.

El uso de los nuevos recursos generados por la reforma estarían destinados a atender los gastos corrientes del Gobierno, pero además se especifica como objetivo relevante el financiamiento de los gastos de inversión y de contrapartidas para obtener crédito público.

El objetivo de la política fiscal queda corroborado como el de servir de instrumento de desarrollo económico y social del país.

En 1975 fue organizado un Comité Fiscal compuesto por representaciones del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Nicaragua, para resolver los problemas que pudieran derivarse de la interpretación de las leyes tributarias reformadas. Además se procedió a la reglamentación de la Reforma Tributaria, habiéndose publicado y puesto en vigencia cinco reglamentos.

En la formulación de la reforma tributaria jugó un papel muy importante el Fondo Monetario Internacional, que mantenía un representante permanente en Nicaragua desde que ésta hizo uso de financiamiento "stand-by" del FMI en 1968.

* Otros Aspectos que Condicionaron la Actividad Hacendaria en esta Etapa

La intranquilidad pública y la falta de seguridad para la inversión estancaron la actividad económica de Nicaragua, debido a la obstinada permanencia de la familia Somoza en el poder. Los adversarios no tradicionales y recientemente principales oponentes a Somoza, estudiaron la situación política del país y organizaron su propio movimiento para la toma del poder político, lo cual conseguirían más tarde con vasto apoyo popular. Así, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) fue fundado en 1960 - 1961 76/. Somoza nunca reconoció la fuerza potencial del FSLN y finalmente se concretó a denunciar "la influencia comunista del Frente Sandinista" y a sus oponentes como un complot interno con refuerzo internacional para derribarle. Después de una serie de acciones tanto militares como políticas, el organismo guerrillero obtuvo resonancia nacional, mediante la paulatina aceptación y respaldo popular, e internacional. Acciones militares del FSLN como las realizadas en diciembre de 1974 y 1975 provocaron una tremenda represión popular del régimen somocista que, además, no cesaba -

76/: Humberto Ortega Saavedra, 50 Años de Lucha Sandinista, Editorial Diógenes, S. A., México, 1979, pág. 139.

de mostrar permanente y abiertamente una voracidad desenfrenada por los caudales públicos.

Por otra parte, la acumulación de la riqueza llevada a cabo por la familia gobernante durante 42 años era sencillamente espeluznante para un país de la dimensión de Nicaragua. Una parte de esta fortuna estaba invariablemente colocada en cualquier rama de la actividad económica, que llevaba también a los demás competidores los beneficios fiscales que disfrutaban los bienes de Somoza. Esta participación tan generalizada en la economía nicaraguense de los intereses de la familia Somoza, creó en el estrato social medio alto y en la clase opulenta de Nicaragua, un clima de indiferencia hacia la familia gobernante. Por otro lado, resulta que gran parte de la opulencia la obtuvo dicha clase con el compás de la dictadura, de modo que, finalmente, se diversificó para aspirar también al poder del que los Somoza se habían hecho dueños.

Durante este período, la atención gubernamental a la población continúa ignorándose, y el nivel de vida de ésta permanece estancado en un rango muy bajo. Por lo tanto, toda reacción de la economía proviene de la clase media y de altos ingresos en la población.

Desde el ángulo internacional, el Gobierno de Estados Unidos, a través del demócrata James Carter como presidente, jugó un papel decisivo para la caída de los Somoza: bajo el slogan de la "defensa de los derechos humanos" - suspendió el apoyo militar que Somoza tradicionalmente había recibido de ese país.

5.4 Crecimiento del Sector Público Paraestatal

El crecimiento del sector público de Nicaragua ocurre prácticamente a partir de 1953, con la creación del Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) y en 1955 con la fundación del Instituto Nacional de Seguridad Social. A partir de entonces se crearon trece instituciones descentralizadas, culminando este proceso en 1972. Cabe destacar la implantación del Banco Central de Nicaragua en el año 1960, siendo este país uno de los más recientes en organizar su banca central.

Debido al sistema político en que se desarrollieron, no fue posible que estas

instituciones lograran sus objetivos o cumplieran con sus funciones, sino que fueron generalmente usadas para cumplir promesas políticas y manejadas de acuerdo a la conveniencia de intereses que no beneficiaban a la mayoría de la población, a un costo social muy elevado.

El sector paraestatal pasó a participar en la década de los años 70 en un 50 por ciento del presupuesto gubernamental total, llegando a constituir una pesada carga sobre los ingresos fiscales que con gran dificultad se recaudaban.

A continuación aparece una rápida descripción del proceso:

En 1936, además de los Ministerios de Estado, operaban seis empresas descentralizadas del sector público central, siendo éstas: Caja Nacional de Crédito, Banco Hipotecario de Nicaragua, Empresa Aguadora de Managua, Ferrocarril del Pacífico de Nicaragua, Banco Nacional de Nicaragua y Muelle de Corinto. Los servicios de energía eléctrica eran suministrados por empresas privadas.

Con relación a los Ministerios de Estado, la formal regulación de éstos se inició el 29 de octubre de 1948, al promulgarse la Ley Creadora de Ministerio de Estado, señalándose en el Capítulo V, Arto. 7, las funciones a atender por el Ministerio de Hacienda siguientes: La política fiscal; liquidación, garantía y pago de la deuda pública; atender los empréstitos del Estado; percepción y administración de las rentas mediante la recaudación de aduanas e impuestos internos por la Dirección de Ingresos; y manejo de bienes y caudales públicos.

De acuerdo con los objetivos plasmados en la ley, lo que se persigue con estas disposiciones es el control eficiente de la recaudación y armonizar los intereses del fisco con el de los contribuyentes. Señala, además, al Tribunal de Cuentas como el organismo fiscalizador de la administración del patrimonio nacional.

Las nuevas instituciones quedan señaladas a continuación:

- El 20 de junio de 1949 se crea el Consejo Nacional de Economía, integrado por los Ministerios de Economía, Hacienda, Fomento, Agricultura y Presidente del Banco Nacional de Nicaragua, para examinar la formulación, aplicación y efectividad de los estudios económicos de la República.

- En octubre de 1954 fue creada como órgano de servicio público la Empresa Nacional de Luz y Fuerza, para atender la producción y suministro de la energía eléctrica para uso público y privado. Subsisten a la par -- empresas privadas que suministran el mismo servicio.
- En marzo de 1953 se crea el Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) y en diciembre de 1955 el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS). El primero estaría destinado al fomento agropecuario y diversificación agrícola.
- En enero de 1956 fue creada la Autoridad Portuaria de Corinto como entidad autónoma del Estado, para la administración del muelle de Corinto; y en agosto del mismo año se establecieron las cuotas que pagarían las instituciones bancarias para el mantenimiento de la Superintendencia de Bancos, con base a los activos de las mismas al cierre de operaciones de cada año. Esta disposición liberó algunos fondos para el -- presupuesto de gastos.
- Dos nuevas instituciones autónomas fueron creadas en 1960. En agosto, el Banco Central de Nicaragua, al desaparecer el Departamento de Emisión del Banco Nacional de Nicaragua; y en octubre, el Instituto Nacional de Comercio Exterior e Interior (INCEI). La función principal del INCEI sería la regulación del comercio interno de granos básicos e intervenir en comercialización internacional de productos nicaraguenses; sustituye a la antigua empresa Compañía Mercantil de Ultramar.
- En agosto de 1960 fue creada la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones, como órgano descentralizado, con objetivos para hacer cumplir las normas de política dictadas por el Banco Central de Nicaragua.
- En diciembre de 1961 fue creada la Empresa Riego de Rivas, para intensificar la producción agrícola con riego y difundir el uso del mismo para la diversificación agropecuaria.
- En decreto del 3 de abril de 1963 fue creado el Instituto Agrario de Nicaragua, con objeto de apoyar al pequeño agricultor.

- Por Decreto Legislativo del 29 de junio de 1964, fue creado como entidad autónoma el Instituto Nicaraguense del Café (INCAFE), con objeto de promover el cultivo, extensión y comercialización del café.
- En agosto de 1966 se crea el Banco Obrero y Campesino.
- En julio de 1971 fue creada como institución descentralizada la Dirección General de Telecomunicaciones y Correos de Nicaragua, antes dependencia del Gobierno Central.
- En abril de 1972 fue creada como institución autónoma del Estado el -- Banco de Crédito Popular.

5.5 Efectos Fiscales del Proceso Integracionista Centroamericano

Para proteger a las industrias del país y aumentar sus ingresos en divisas, - los gobiernos centroamericanos decretaron gravámenes proteccionistas para garantizar el consumo de la producción interna.

Los incentivos fiscales otorgados por el Gobierno de Nicaragua a las industrias, según ley del 20 de mayo de 1952, consistieron en exoneraciones del pago de impuestos de importación de materias primas y de maquinaria y equipo. Sin embargo, los incentivos fiscales otorgados no atendieron a un plan general.

Inicialmente, el proceso integracionista consistió en tratados bilaterales entre países centroamericanos; un ejemplo de intento de armonización tributaria centroamericana lo fue el del 11 de marzo de 1954, fecha en que Nicaragua y - Costa Rica acordaban no cobrar impuestos a los vehículos que viajen en calidad de turistas en el territorio de ambos países.

Desde la vigencia de la Ley de Protección y Estímulo al Desarrollo Industrial surgieron pequeñas y medianas empresas; sin embargo, las exoneraciones fiscales otorgadas por esta ley afectaron la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto al capital y retardaron el crecimiento de ambas líneas tributarias.

El 4 de junio de 1961, a solo dos meses antes de la ratificación de la "Carta de Punta del Este" (17 de agosto), entró en vigencia el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito inicialmente por Nicaragua, Gua-

temala y El Salvador. Honduras lo ratificó más tarde y Costa Rica se adhirió el 23 de julio de 1962. Los países signatarios del Tratado se comprometieron a establecer un mercado común y constituir una unión aduanera entre sus territorios.

Es así que, desde el punto de vista hacendario, el sacrificio fiscal creció - cada año para el Gobierno de Nicaragua, llegando éste a ser en 1967 de C\$275.6 millones de córdobas, cifra que representó alrededor del 32 por ciento del presupuesto de egresos de ese año. El número de industrias protegidas era de 644, siendo de alimentos 129, sustancias y productos químicos 127 y muebles y accesorios 39, correspondiendo el resto a otras actividades. Muchas de estas industrias constituían un proceso de producción muy simple, tales como envasado y mezclado, aunque disfrutaban de beneficios fiscales por un tiempo más breve. Para el fomento del turismo hacia el país, se exoneró del impuesto sobre la renta y sobre bienes mobiliarios los préstamos destinados al fomento de esta actividad.

La administración de los incentivos fiscales tropezó con los vicios institucionales y la corrupción que privó en Nicaragua durante estos años, obstaculizándose aún más el cumplimiento de los objetivos del Tratado Integracionista. Es así que empresas no conceptuadas económicamente como industrias, por ejemplo - los diarios La Noticia, La Flecha, La Estrella de Nicaragua, Novedades, La Prensa y El Gran Diario, disfrutaban también de exoneraciones fiscales gracias al autofavoritismo de la familia gobernante y al favoritismo político reinante.

La ejecución del Tratado General de Integración creó un clima propicio en Centroamérica para las inversiones foráneas, que eran disputadas por los diversos países receptores por medio del ofrecimiento de incentivos fiscales que rayaban la irracionalidad económica. Este proceso que intensificaba el desarrollo capitalista de la región, generó la quiebra de un considerable número de pequeñas empresas que no resistieron la nueva competencia. Las inversiones extranjeras en cuestión fueron de origen principalmente estadounidense. Por otra parte, la integración no se fijó con ventajas para la economía en divisas del país, ya que las industrias recién fundadas necesitaban de un alto contenido de importación en sus materias primas, combustibles y maquinaria y equipo, que se refleja en el crecimiento de las importaciones y de las exoneraciones aduaneras.

En 1968 las exoneraciones aduaneras en cumplimiento del convenio centroamericano continuaron su ascenso al llegar a C\$325.7 millones de córdobas, que sumadas a las exoneraciones generales de C\$116.3 millones, se llega a C\$442 millones que se tradujeron en menores ingresos públicos. La cifra de exoneraciones se acercaba ya al 50 por ciento de los egresos totales del Gobierno Central, en este año.

Relacionado con la merma significativa de los ingresos fiscales, en junio de 1968, el Gobierno acordó poner en vigor los impuestos establecidos en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica, suscrito en San José, Costa Rica, que fue identificado con el nombre de "medidas de emergencia de defensa de balanza de pagos". Fueron establecidos impuestos del 10 y 20 por ciento para una lista de productos. Como política común se introdujo además el impuesto de estabilización económica, de carácter general, sobre todas las importaciones de países de fuera del área centroamericana, aplicable en un 30 por ciento de los derechos aduaneros en vigencia, en vista de que hasta ese año fue ratificado por el Gobierno de Costa Rica.

Derivado del mismo protocolo, el Ministerio de Hacienda estableció un impuesto general de ventas del 5 por ciento sobre artículos procedentes del área centroamericana y fue reformado el reglamento de licores para mejorar el control de sus importaciones. Por otra parte, considerando desventajoso para la economía nacional la importación de vehículos usados, fue reformado el Código Arancelario de Importaciones para hacer que todo vehículo usado introducido al país pagara igual que uno nuevo.

En julio del mismo año a través del ramo de economía fue promulgado el Impuesto Compensatorio Especial de Consumo. Este impuesto gravaba una extensa lista de artículos con diversas tasas específicas y ad-valorem, el que era cobrado sobre el valor CIF en las aduanas y sobre el "precio en fábrica" internamente. Tanto este impuesto compensatorio como el decretado en 1968 del 10 y 20 por ciento, adolecieron de fallas que impidieron cristalizar una administración eficaz, principalmente por las altas y numerosas tasas impositivas y falta de definición clara del "precio en fábrica". Cabe agregar que el Gobierno insistió poco o casi nada en el cobro interno de estos impuestos, por lo que la evasión era generalizada; de lo que se desprende que tales tributos eran utilizados para ejercer protección a la actividad industrial nacional e incremen-

tar los ingresos públicos, ya que los cobros impositivos sí eran efectivos en las aduanas del país.

El proceso de integración económica centroamericana se caracterizó por confrontar continuas crisis. En primer lugar, el proceso se vio estancado durante los años precedentes a 1972, culminando en 1971 con el retiro de Honduras del esquema integracionista como causa del conflicto armado entre ese país y El Salvador, ocurrido en 1969.

Durante el sexenio 1972-1977 las instituciones encargadas de supervisar el funcionamiento del proceso integracionista centroamericano realizaron importantes esfuerzos para lograr la normalización de las relaciones. Es así que en esos años continuaron los trabajos de la Comisión Normalizadora del Mercado Común-Centroamericano y en 1972 la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración (SIECA) presentó a los gobiernos centroamericanos una propuesta para mejorar el M.C.C.A. En 1973 se integró un Comité de Alto Nivel para que, basado en la propuesta de la SIECA, estudiara la forma expedita para superar la crisis que padecía el proceso.

Sin embargo, paralelo a estos esfuerzos surgían nuevos problemas. En efecto, en 1972 Costa Rica establece medidas de control cambiario en sus transacciones con el exterior, originando nuevas negociaciones a nivel regional; y el terremoto de Managua, al finalizar dicho año, introduce mayores desajustes comerciales de Nicaragua con la Región.

No obstante los problemas por los que atravesaba el proceso de integración -- centroamericana, el comercio entre países del Istmo continuó creciendo. Sin embargo, era evidente que el M.C.C.A. requería una profunda reestructuración. Así, en 1975 hubo cuatro reuniones de presidentes centroamericanos, se intensificaron las labores del Comité de Alto Nivel y se reabrió el foro denominado Comité de Cooperación Económica Centroamericana.

El año 1976 fue positivo para el proceso integracionista. En este año hubo reactivación en las economías centroamericanas con motivo de los altos precios del café y el algodón en el mercado internacional. Esto influyó, además, en un crecimiento en el comercio centroamericano, que llegó a \$619,500 dólares, en comparación con \$519,300 dólares en 1975 y \$525,800 dólares en 1974. Asimismo, en febrero se entregó a los presidentes de las repúblicas centroamericanas el

Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana que el Comité de Alto Nivel preparó y el cual tuvo buena acogida en los grupos técnicos y políticos del área.

La causa principal del fracaso del esquema integracionista centroamericano ha sido la inestabilidad política de los países. Ha habido, en consecuencia, falta de continuidad en las estrategias y medidas económicas de los gobiernos, requisito que constituye un factor sin el cual el éxito de un proceso de integración no está asegurado. Los problemas gubernamentales entre países también han retrasado el proceso de integración económica, tales como los ocurridos entre Honduras y Nicaragua en 1959 y entre El Salvador y Honduras en 1969. Parece -- que a esta fecha todos los problemas fronterizos entre países han sido resueltos.

Desde un punto de vista institucional, se ha podido apreciar que los instrumentos del esquema de integración vigentes no son los más apropiados; por ejemplo, las dificultades para la aplicación uniforme de los incentivos fiscales, la rigidez del arancel centroamericano de exportación, las constantes violaciones al libre comercio, por medio de gravámenes aduaneros, y la ausencia de un sistema institucional que garantizara una mayor coherencia al proceso, son muestra convincente de la debilidad del "mercado común". Por lo tanto, ha sido persistente el desequilibrio regional en los beneficios percibidos de acuerdo con el esquema implantado, de modo que los países menos favorecidos frenaron de hecho su colaboración para obviar los defectos del sistema, situación que ha restado agilidad a la búsqueda de soluciones.

Desde el punto de vista económico, se observa que el M.C.C.A. reaccionó cuando las economías del Istmo tenían años favorables. En consecuencia, el subdesarrollo económico que caracteriza el área centroamericana constituye un factor que limita el proceso de integración económica de estos países y, en la medida en que éste sea superado, podrían esperarse mejores resultados de todo esfuerzo integracionista.

CAPITULO VI

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO DE NICARAGUA

(1973 - 1977)

CAPITULO VI
COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO DE NICARAGUA
(1973 - 1977)

6.1 Aspectos Teóricos

* Definiciones y Conceptos

Richard A. Musgrave en su Teoría de la Hacienda Pública 77/, denomina la hacienda pública como el "conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado". Los problemas básicos -agrega- son de asignación de recursos, de distribución de ingresos, de empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. La investigación de este tipo de variables vincula estrechamente el estudio de la hacienda pública con los principios de la economía pública y con la política económica que se utilicen en el manejo del presupuesto gubernamental.

Según Musgrave, la teoría de la hacienda pública puede ser enfocada desde dos puntos de vista: uno normativo u óptimo de la economía pública, en que se establecen las bases para el manejo eficiente del presupuesto público; y otro mediante el cual se deriven conclusiones acerca del por qué se han adoptado las políticas actuales, así como encontrar elementos para proyectar las condiciones y medidas de política que se adoptarán en el futuro. La Teoría de la Hacienda Pública de Musgrave es, ante todo, un estudio --normativo de la hacienda pública, ya que trata de cómo pueden determinarse de manera óptima los objetivos del plan presupuestario y cómo pueden ser instrumentados adecuadamente.

Benjamín Retchkiman, en su introducción al Estudio de la Economía Pública 78/, cita y analiza definiciones de la hacienda pública de diferentes autores; señalarlas ayuda a ubicarse dentro del contexto de la hacienda pública a través del tiempo.

77/: Richard A. Musgrave, Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, S. A. de Ediciones, Madrid, 1979, pág. 3.

78/: Benjamín Retchkiman K., Introducción al Estudio de la Economía Pública, Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, 1972, pág. 20.

Para Harold M. Groves 79/ es la ciencia que trata de las entradas y salidas de fondos gubernamentales. Implícitamente, esta definición involucra el -- principio del equilibrio presupuestario en la hacienda pública.

Ursula K. Hicks 80/ señala que la hacienda pública estudia la actividad del grupo de personas de un país que se dedica a proveer servicios y, eventualmente, a la producción de bienes demandados por organismos gubernamentales.

Luigi Einaudi afirma que la hacienda pública es la "ciencia de las leyes" según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de las necesidades que, para diferenciarlas de las económicas ordinarias, se denomina públicas 81/; hay en esta definición una distinción entre economía pública y economía privada, con un trasfondo legal al que deben replegarse los fundamentos puramente económicos de la hacienda pública.

Benjamín Retchkiman, en la obra que se viene indicando, señala que la economía pública "trata de la manera que se obtienen los objetivos gubernamentales, y también el modo en que se llega a decisiones del sector público - de la economía, y de cómo estas decisiones son ejecutadas y controladas" 82/.

En resumen, se puede afirmar que la hacienda pública trata todos aquellos aspectos relacionados con la determinación de la corriente de ingresos y gastos públicos. Sus objetivos, funciones, políticas e instrumentos utilizados para llevarlos a cabo están en función del grado de desarrollo de la economía y del tipo de organización social de cada país.

* Política Presupuestaria

- Generalidades

La teoría económica clásica establece que la asignación óptima de los recursos de una economía en un determinado período se realiza en el -

79/: Véase Benjamín Retchkiman K., op. cit., pág. 21.

80/: Ibidem.

81/: Ibidem.

82/: Ibid., pág. 22.

libre juego de la oferta y la demanda del mercado. Desde ese punto de vista, cualquiera intervención ajena a las fuerzas del mercado constituye un elemento perturbador, reflejándose en desequilibrios y en el uso deficiente de los recursos.

Un enorme debate sobre las funciones del Estado caracterizó toda una época que tuvo como punto máximo la gran crisis de los años treinta. A partir de entonces se reconocen nuevos conceptos acerca de las funciones del Estado en relación con el sistema económico.

Además de que el Estado debería asumir la responsabilidad de suministrar algunos servicios de interés general, se aceptó que para la corrección de los factores condicionantes de las crisis no bastaba la utilización de los instrumentos clásicos, sino la adopción de mecanismos más directos y diversificados que permitieran reorientar las fuerzas del sistema económico hacia objetivos deseados.

Es así como el proceso ingreso-gasto público, surge como un mecanismo adecuado para la adopción de medidas correctivas en la economía y puso en boga la expresión "política fiscal", para la utilización de dicho mecanismo como instrumento de la política de estabilización.

Los instrumentos de la política fiscal se definen en función de los objetivos político-económicos vigentes, siendo herramientas a utilizar en el proceso de desarrollo, entendido éste como el crecimiento sostenido del ingreso nacional, resultante de incrementos de bienes de capital y de mejoras técnicas que se traducirán en aumento del nivel de vida de las masas de población, en un lapso relativamente corto.

Al contrario de vincularlos exclusivamente con objetivos de los países de sistema capitalista, ha quedado demostrado que este instrumental puede ser utilizado para alterar el comportamiento de variables claves planteadas en políticas, objetivos y estrategias, y de esta manera alterar los flujos de ingreso y los precios relativos de bienes, servicios y factores. De esta manera, el instrumental fiscal afecta profundamente la asignación de recursos y el ritmo y dirección de los cambios estructurales que caracterizan el proceso de desarrollo económico y social.

En el mes de agosto de 1961, los países miembros del sistema interamericano se comprometieron con la firma de Carta de Punta del Este, a -- adoptar la planificación nacional como instrumento de programación de las actividades de desarrollo, así como reformar las leyes del sistema tributario para impedir la evasión fiscal y redistribuir el ingreso -- nacional en beneficio de los estratos de población más necesitados. - Como es del conocimiento general, dichos compromisos no pasaron de ser una referencia a la permanente y difícil situación política y económica de los países latinoamericanos.

- Objetivos

Siguiendo el análisis de Musgrave 83/, encontramos que los objetivos - de la política presupuestaria pueden clasificarse en cuatro grupos:

a) Conseguir ajustes en la asignación de recursos.

Si las condiciones del mercado garantizan la asignación de recursos vía mecanismo de los precios, no habrá necesidad de intervención por parte de la política presupuestaria. Sin embargo, lo -- usual es que las fuerzas del mercado no garanticen resultados óptimos; es aquí cuando la administración pública interviene. En - algunos casos basta con con las medidas emitidas por la política presupuestaria y en otros deberá acudir a técnicas distintas. - Ejemplo de este último caso es la regulación de la contratación - de deuda externa cuando intervienen en ella entidades del sector privado, en que es necesario utilizar instrumentos de tipo legal para controlar los compromisos en divisas del país.

En la asignación de recursos surgen también discrepancias derivadas de las diferencias entre el riesgo público y el privado y las preferencias públicas y privadas.

Casos típicos de la intervención de la política pública consisten en la satisfacción de las necesidades sociales, mediante el suministro de bienes y servicios que son consumidos por todos los - - miembros de una comunidad en partes iguales, independientemente -

83/: Richard A. Musgrave, *op. cit.*, pág. 5

de las preferencias de los consumidores. Las personas que no pagan estos bienes y servicios no pueden ser excluidas de los beneficios. Otro tipo de intervención ocurre cuando la política pública logra una asignación de recursos diferente de la reflejada por los consumidores; es decir que, pudiendo ser satisfechas por el mercado, no lo son; se trata de la satisfacción de las necesidades denominadas "preferentes", o de aquellas que se convierten en públicas si se considera que deben ser cubiertas con el presupuesto público.

En una economía capitalista la tarea importante de la política pública en este punto es la de escoger usos alternativos de los recursos, a base del criterio de costos de oportunidad ^{84/} para obtener recursos privados y canalizarlos a la satisfacción de las necesidades públicas.

b) Obtener ajustes en la distribución de la riqueza y el ingreso.

Los impuestos y transferencias con objetivos de conseguir ajustes en la distribución del ingreso y la riqueza, están destinados a transferir recursos del patrimonio de un estrato social a otro. La regulación de salarios, precios de garantía en productos agrícolas y la legislación sobre seguridad social, son, entre otras, medidas de política pública con fines distributivos.

En el contexto de la política con miras a obtener una amplia distribución de la riqueza e ingreso, hay que tomar en cuenta los diversos criterios que han sido estudiados para derivar un adecuado nivel de distribución, por ejemplo, el criterio del bienestar y el de igualdad de oportunidades.

^{84/}: "El costo de producción o de oportunidad de una unidad de mercancía es el valor de los medios o factores productivos empleados en hacerla, medido por el del producto que con ellos se hubiera creado, o sea, por el uso inmediatamente inferior a que se les hubiera dedicado, si la particular unidad de mercancía no se hubiera producido". Francisco Zamora, Tratado de Teoría Económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 372.

c) Lograr la estabilización económica.

El objetivo central de la política pública en este caso es mantener un alto nivel en el uso de los recursos disponibles y un valor estable de la moneda.

Las economías denominadas "libres" sufren fluctuaciones periódicas en los precios y en el empleo y la economía pública asume una función compensatoria para mantener en límites tolerables la variación de estas funciones. La tendencia en estas economías es desarrollar suficiente capacidad para desplegar, cuando sean necesarias, medidas compensatorias si se prevé un decaimiento de la inversión privada, que amenace la estabilidad de los precios o del empleo en los niveles de tolerancia.

d) Conseguir el desarrollo económico.

Recientemente y en referencia a las economías poco desarrolladas, se incorporó a los objetivos de la economía pública el conseguir el desarrollo económico, cuyo resultado es la mejora sustancial en el nivel de vida de la población mediante incrementos continuos o sostenidos en la productividad y en los bienes de capital.

El tomar en cuenta conjuntamente los cuatro objetivos antes señalados para la formulación de una teoría múltiple de la hacienda pública, es considerar que cada uno tiene sus propias metas e instrumentos. De igual importancia es tener presente la interacción que ejercen entre sí en el conjunto de la economía pública para que la operación de cada uno de ellos se logre midiendo los efectos de la instrumentación de los otros. Es decir, que al consolidar, por así decirlo, los cuatro objetivos en una política presupuestaria única, todos deben de complementarse para lograr el mejor resultado dentro de un marco de circunstancias determinado.

* Objetivos de la Política Presupuestaria en Nicaragua entre los años 1975-1977

En los años posteriores a la Carta de Punta del Este, el Gobierno de Nica-

ragua realizó esfuerzos en el campo fiscal mediante reformas en su sistema impositivo, en la administración pública y en la coordinación entre la preparación de los planes y proyectos de desarrollo con la elaboración de los presupuestos anuales de gastos e inversión pública. Se adoptó la política fiscal como un instrumento de estímulo al desarrollo económico y social del país; ésto expresado en informes y documentos del desarrollo de las actividades hacendarias.

Con base a las anteriores consideraciones, explícitamente fueron los principales objetivos de la política fiscal de los últimos años, el lograr la eficiencia económica en la asignación de los recursos a fin de favorecer y fortalecer la expansión de los sectores productivos y social, así como el mantenimiento de un gasto público congruente con los niveles de ingresos-fiscales, de forma que se permitiera el financiamiento de los servicios públicos sin que se generaran presiones inflacionarias.

Estas medidas de política fiscal se reflejaron en la estabilidad financiera del país y en el desarrollo de una política monetaria y crediticia que indujeron al sector privado a movilizar y combinar los factores de la producción para su más alto beneficio económico.

6.2 Aspectos Cuantitativos de las Finanzas Públicas 1973-1977

* Ingresos y Gastos Consolidados

- Ingresos consolidados

En 1973 los ingresos consolidados del sector público de Nicaragua eran del orden de C\$2,283 millones, duplicándose en el período de cinco años estudiado al llegar a C\$4,659 millones en 1977 (Cuadro N°1, Apéndice - Estadístico).

La estructura de los ingresos consolidados no tuvo prácticamente alteración en el período, ya que los ingresos corrientes se mantuvieron en alrededor del 66 por ciento anual en promedio con excepción del año -- 1976 en que su participación subió a 79 por ciento. El alza ocurrida en ese año en los ingresos consolidados se atribuye a una reacción favorable como consecuencia de la reforma fiscal de 1974 y al cambio, en

el año, del sistema de pago del impuesto sobre la renta.

La estructura de los ingresos de capital tampoco tuvo en el período variación apreciable, con excepción del año 1976, en que descendió a 21 por ciento, siendo el promedio en el período de alrededor del 30 por ciento. Esto se debió al incremento antes señalado de los ingresos tributarios que motivó al Gobierno a acudir en menor cuantía a los recursos del crédito público.

. Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes tuvieron un comportamiento similar al de los ingresos consolidados, al pasar de C\$1,436 millones en 1973 a C\$3,074 millones en 1977. En éstos los ingresos tributarios participaron entre el 65 y 70 por ciento y los ingresos no tributarios mejoraron su participación respecto al total, ya que en 1973 significaban el 25 por ciento y en 1977 el 32 por ciento. El aumento en la participación de los ingresos no tributarios se debió a una creciente introducción de tarifas en el período (Cuadro N° III, Apéndice Estadístico).

. Ingresos de capital

Los ingresos de capital tuvieron también un comportamiento semejante al de los ingresos consolidados ya que se duplicaron en el período, siendo de C\$847 millones en 1973 y de C\$1,585 millones en 1977. Fueron determinantes de este comportamiento los ingresos provenientes del crédito público, cuya participación en el total fue de 83 por ciento en 1973 y de 92 por ciento en 1977. El resto de los ingresos de capital, cuenta de activos, recuperaciones, transferencias y otros, no tuvieron papel significativo en el período.

- Gastos consolidados

Los gastos consolidados fueron en 1973 de C\$1,850 millones y en 1977 de C\$4,727 millones. Su ritmo de crecimiento fue mayor que el de los ingresos consolidados (Cuadro N° I, Apéndice Estadístico). Estos se componen también de gastos corrientes y de capital.

- Gastos corrientes

Comprenden las remuneraciones, compra de bienes y servicios, transferencias e intereses. Ascendieron a la cifra de C\$1,045 millones en 1973 y a C\$2,669 millones en 1977, siendo su participación en el período estudiado del 55 por ciento en promedio de los gastos totales.- Su estructura permaneció prácticamente constante.

- Gastos de capital

Comprenden la inversión real, inversión financiera, transferencias y amortizaciones de la deuda pública. Tuvieron un comportamiento más dinámico que los gastos corrientes, pasando de C\$805 millones en 1973 a C\$2,058 millones en 1977; esto se debió a que la inversión real, - cuyo componente principal es la creación de infraestructura, se cuadruplicó en el período.

De lo anteriormente anotado sobre el comportamiento de los ingresos y gastos consolidados, se observa que la estructura de los ingresos públicos es bastante rígida. La misma se concentra en los ingresos tributarios en 45 por ciento, ingresos no tributarios en 20 por ciento y recursos del crédito público en alrededor de 27 por ciento. La rigidez se deriva de que en los ingresos tributarios el 87 por ciento corresponde a impuestos indirectos al comercio exterior y a la producción interna y el restante 15 por ciento a los impuestos directos. En consecuencia, más del 50 por ciento de los ingresos consolidados dependen de factores exógenos como son los ingresos derivados del crédito público y en cierta medida los provenientes del comercio exterior.

Además, los ingresos tributarios carecen de suficiente elasticidad, ya que la reforma fiscal acometida en 1974 y puesta en vigor en 1975 no provocó el crecimiento esperado de los mismos.

* Ahorro y Financiamiento del Sector Público

De la comparación entre los ingresos y gastos del sector público de Nicaragua, se observa que el ahorro público bruto tuvo un comportamiento posi-

tivo aunque fluctuante en el período. Este osciló entre C\$300 y C\$400 millones, exceptuando el año 1975 en que fue menor, debido a que los gastos corrientes tuvieron incrementos importantes por mayores compras de bienes y servicios y aumento en el pago de intereses de la deuda pública.

Una vez consideradas las amortizaciones de la deuda pública, el ahorro público neto refleja un comportamiento similar al ahorro público bruto. En este caso, la cifra más baja (C\$104 millones) aparece en el año 1976, en que las amortizaciones alcanzaron el mayor monto de los primeros cuatro años del quinquenio.

Sin embargo, los últimos tres años del período estudiado reflejan una deficiencia en el financiamiento del total de las actividades gubernamentales. A partir del ahorro público neto, ni los ingresos de capital, ni las disponibilidades internas, ni los recursos de crédito público fueron suficientes para cubrir las erogaciones en concepto de inversión, por lo que el déficit resultante tuvo que ser cubierto por el Gobierno con saldos de caja (Cuadro N° II, Apéndice Estadístico).

* Saldos de la Deuda Externa

En 1971 la deuda externa del Gobierno de Nicaragua era de C\$419 millones, pasando en 1975 a C\$1,857 millones (Cuadro N° IV, Apéndice Estadístico). Este importante crecimiento se debió, entre otros, a los siguientes factores:

- Abundante oferta de dinero en crédito proveniente del exterior como consecuencia del terremoto de Managua en 1972.
- Urgentes requerimientos gubernamentales de fondos no comprometidos o atados para financiar las persistentes y crecientes pérdidas financieras de los entes autónomos.
- Lentitud de tramitación y limitado número de rubros elegibles en las instituciones de crédito internacionales.

- Falta de una ley reguladora de deuda pública externa que obligara a toda entidad contratante, pública o privada, a obtener la aprobación gubernamental de sus créditos en moneda extranjera.

En consecuencia, en 1975 la deuda pública externa del Gobierno era en un 50 por ciento con la banca privada extranjera, a tasas fluctuantes de interés y a un plazo relativamente corto.

* Comercio con Centroamérica

De la observación del Cuadro N° V del Apéndice Estadístico, se nota que el intercambio comercial de Nicaragua con Centroamérica en el quinquenio estudiado tenía un déficit permanente. Este llegó a 29 millones de dólares en 1973, 39 millones en 1974 y 28 millones en 1977. Con Guatemala y El Salvador aparecen los saldos más desfavorables. Apenas hubo saldo positivo con Honduras en 1973 (5 millones de dólares) y en 1977 (2 millones de dólares), lo cual carece de total relevancia.

En parte, la situación deficitaria se derivó del menor desarrollo industrial nicaraguense con relación a los países del Area y a la inferior recepción en el país del capital extranjero que se fincó en la Región, motivando que, al amparo del "libre comercio", ocurriera una invasión de productos centroamericanos a Nicaragua, generados por inversiones foráneas complementadas con capitales nacionales en nuevas industrias. El impacto del déficit comercial no se hizo esperar y el Gobierno tempranamente inició el establecimiento de los impuestos aduaneros de compensación.

* Activos Líquidos del Sistema Financiero

Los activos líquidos del sistema financiero se duplicaron en el período estudiado, al pasar de C\$2,359 millones en 1973 a C\$4,994 millones en 1977. - Este comportamiento obedeció principalmente al crecimiento experimentado en las captaciones del público en concepto de depósitos de ahorros, depósitos a la vista y valores en circulación. Esta bonancible situación refleja que en 1977 aún había confianza por parte del público en el sistema financiero del país (Cuadro N° VII, Apéndice Estadístico).

Sin embargo, desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento se observa una débil estructura del sistema financiero de Nicaragua, la que se agudiza a lo largo del quinquenio estudiado (Cuadro N° VIII, Apéndice Estadístico). La dependencia de los recursos externos que en 1973 era - del 24 por ciento de los activos líquidos, pasa a ser del 31 por ciento en 1977. En términos de participación, el incremento de las captaciones del público lo obtienen los valores en circulación bajo la modalidad de depósitos a plazo fijo, que cobraron actualidad a mediados del quinquenio por las altas tasas de interés ofrecidas en la medida que el dinero se hacía más escaso.

6.3 Producción Interna

El Producto Interno Bruto de Nicaragua a precios de 1958 creció en 6.6 por -- ciento entre 1973-1977. En cifras absolutas pasó de C\$5,276 millones a - - C\$6,853 millones (Cuadro N° IX, Apéndice Estadístico).

La estructura de actividades que conforman el PIB no tuvo variación apreciable: La actividad agropecuaria participó en 22.5 por ciento en promedio y - creció a una tasa de 4.7 por ciento, inferior a la del Producto. La actividad industrial tuvo una participación promedio de 28.5 por ciento y creció - en 6.4 por ciento, tasa muy parecida a la del PIB. La actividad servicios - participó en 49 por ciento y tuvo un crecimiento del 7.1 por ciento, mayor - que la del PIB.

En términos constantes la actividad agropecuaria, cuyos principales componentes son el algodón oro (22%), café oro (16%) y el ganado vacuno (22%), muestra una pequeña diversificación y un relativo estancamiento. Esto se puede atribuir a que tanto en algodón como en café la productividad de ambos rubros descendió en el período.

La actividad industrial tuvo un comportamiento más dinámico. Sus principales componentes y su participación fueron: alimentos (43%), bebidas (7%), textiles (5%), sustancias y productos químicos (13%) y productos derivados del petróleo (9%). El comportamiento del mercado interno fue uno de los principales estímulos a este crecimiento, al incrementar su participación hasta el 76 por ciento en 1977 (su participación en 1976 era 10 por ciento menor). - -

La rama de servicios continuó siendo la más importante en el PIB y fue la que mostró mayor crecimiento. El comercio representó el 44 por ciento, comunicaciones y transportes el 11 por ciento y el sector gobierno el 10 por ciento.

En términos corrientes el PIB creció en 19.7 por ciento anual en el quinquenio. En cambio, los ingresos tributarios lo hicieron a una tasa del 16.6 por ciento, lo que refleja un elemento adicional de inelasticidad del sistema tributario del país.

6.4 Población y Empleo

En 1977 había en Nicaragua una población de 2,324,927 habitantes, con un crecimiento del 3.6 por ciento anual. La población urbana era del 51.9 por ciento y la rural de 48.1 por ciento, con crecimientos anuales del 4.9 por ciento y 2.3 por ciento, respectivamente.

En el mismo año la población económicamente activa era de 728,419 personas, - registrando un incremento de 4.9 por ciento respecto al año anterior. Las actividades que representaron mayor crecimiento fueron la industria manufacturera y el comercio.

CAPITULO VII

PRINCIPALES CONCLUSIONES

CAPITULO VII

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Del estudio sobre la evolución hacendaria de Nicaragua presentado en las páginas anteriores, a continuación aparecen, a juicio del autor, las conclusiones más importantes:

7.1 La actividad hacendaria de Nicaragua se caracteriza porque desde un principio está aparejada estrechamente al comportamiento político del país. Así - que enseguida de la independencia en el año 1823, y muchos años después, la hacienda pública no es otra cosa que la tesorería del ejército nicaraguense, - que se alternaba constantemente de un gobierno a otro.

La fuente principal del caudal público en esta época la constituyeron los préstamos forzosos a la población. Como complemento y en orden de importancia está la colecta de impuestos de tipo indirecto al comercio exterior y las actividades ganadera, licorera y de tabaco. Esta escasa actividad tributaria se debe a la pequeña base económica del país al no existir otros rubros que gravar.

Desde muy temprano se le otorga autonomía tributaria a los municipios, derivada de la necesidad de descentralización administrativa y financiera del Gobierno del Estado.

La dinámica de la actividad tributaria avanza en el período en que Nicaragua - se separa de la Federación Centroamericana, básicamente por la creación de facilidades portuarias y otorgamiento de incentivos fiscales para el fomento de la producción industrial. Para estas fechas la exoneración de empréstitos forzosos a empresas constituía un incentivo de carácter hacendario.

A las anteriores modalidades de recolección de fondos se agrega en este período el congelamiento de los sueldos de los servidores públicos, pagaderos en -- fechas posteriores sin intereses, generalmente con fondos provenientes de la alcabala marítima.

El intento de un pacto confederado, con objetivos, entre otros, de armonización tributaria, entre tres estados centroamericanos (El Salvador, Honduras y Nicaragua) fracasa rotundamente en medio de la desconfianza de sus gobiernos, al - término en su primer año de vigencia.

Durante el conflicto bélico contra el filibusterismo estadounidense, se utiliza una nueva forma de financiamiento público a través del suministro de fondos de los gobiernos centroamericanos. Después de estos sucesos la actividad hacendaria recupera su ritmo anterior sólo una década después, bajo distintas formas, muchas veces desacertadas, debido a la necesidad urgente de impulsar la producción, sin que se contara en el país, comparativamente, con la técnica y recursos para acometer empresas de gran envergadura. Por ejemplo, se reinicia el fomento de actividades productivas con un decreto de incentivos para la construcción naval, lo que obviamente no pasó del simple papel.

Los sucesos bélicos pesaron largamente en las finanzas públicas del Estado. Por una parte, el Gobierno nunca dejó de apoyar al clero en sus inversiones físicas en templos, los cuales eran dañados durante las contiendas, llegando este rubro a representar una alta erogación de fondos cuando el Gobierno requería de tales donaciones. Por otra, era enorme la lista de reclamaciones por los afectados de las guerras. Para cubrir estas erogaciones el Gobierno acude a nuevas formas de financiamiento: la venta de propiedades públicas y terrenos baldíos, las concesiones para la explotación de los recursos forestales y la nacionalización de la explotación hulera.

Al entrar al Período de los Treinta Años, la actividad hacendaria se resumía al pago de la deuda pública a empleados gubernamentales y en prevenir la defraudación fiscal, dados los fuertes gravámenes a las actividades del tabaco y licores. Se dio de baja al ejército y como inversión pública se autorizó la construcción de un puente en el sector rural. La actividad ganadera, que era una de las más importantes, no estaba gravada. A continuación se inicia una prolongada estabilidad política, al parecer porque la experiencia del conflicto filibustero no fue en vano para los nicaraguenses.

Así, a los 11 años de transcurrido el susodicho conflicto el Gobierno vuelve a realizar inversiones atendiendo a un planeamiento, efectuando obras de construcción de caminos, edificios gubernamentales y acueductos, para lo que firma contratos con el sector privado. Después de un paréntesis de 2 años en que el presidente de entonces (Fernando Guzmán) tuvo que delegar el poder para combatir una sublevación armada, nuevamente el Gobierno avanza en la introducción de nuevas formas de captación de fondos, esta vez mediante el endeudamiento público con el comercio organizado, a través de bonos. Una parte de la cana-

lización de estos fondos se utiliza para iniciar la operación de un ferrocarril en zona del Pacífico.

A la par que ocurre, por primera vez, la aceptación general del billete del tesoro, también se consolida el auge comercial, en parte derivado de los beneficios de la explotación y comercialización internacional del café. Sin embargo, estas dos transformaciones en la estructura de producción del país solo muy indirectamente afectan la tributación, ya que la actividad hacendaria se circunscribió al endeudamiento público interno, sin presiones con impuestos a la ciudadanía.

Se inicia también en esta etapa el desarrollo bancario que procura el Gobierno a través de numerosos decretos creadores de tales instituciones.

Es precisamente en este período en que Nicaragua abandona la forma precapitalista de producción para entrar en una fase más cercana al capitalismo moderno: la producción en mayor escala, utilizando medios de producción y mano de obra asalariada, e irrumpiendo forzosamente en el resquebrajamiento de moldes coloniales que reforzaron a la clase autoritaria enriqueciéndola.

Ya establecidas las anteriores condiciones, era insostenible el aparato productivo y social señorial, al mismo tiempo que se agolpaba la necesidad política de introducir la corriente liberal que finalmente se plasmó en las postrimerías del siglo XIX. Cabe anotar que el avance económico y social experimentado trajo consigo mismo la necesidad de la "reforma" que recién se inicia.

La Constitución Política es reformada ampliando su contenido hacendario; le imprime mayores funciones al Gobierno actualizando su función pública.

Se intenta en vano en este nuevo período establecer la tributación directa y nuevamente el Gobierno acomete reglamentaciones para reprimir el contrabando, ocasionado por las fuertes cargas impositivas, y establece fuertes controles a la tesorería. Aún así se logra establecer un impuesto a la transmisión de bienes inmuebles. Sin embargo, el Gobierno reformista termina por convertirse en dictadura y la política fiscal en instrumento para su permanencia en el poder.

El Gobierno intenta establecer nexos financieros con países europeos (Inglate-

rra), pero tal audacia se estrella inexorablemente con el legado doctrinario de James Monroe al sistema estadounidense y termina en sucumbir.

A partir de entonces el aparato imperialista cae sobre una Nicaragua desorganizada y económicamente despedazada por los recientes embates políticos internos. Se vuelve al sistema de créditos forzosos y a la afectación obligada de los sueldos públicos.

Bajo el patrocinio del Gobierno de Estados Unidos de América, la banca privada norteamericana inicia una serie de operaciones con los gobiernos nicaraguenses, quienes desorientados e inescrupulosos se entregan al dictado norteamericano. Esta es una nueva modalidad de gobierno que Augusto C. Sandino denunció, no solo contra el altivo y poderoso ejército extranjero sino que además fustigó a los impopulares gobiernos entreguistas.

Reinante la calamidad financiera en el país se acomete una reforma monetaria mediante la que este aspecto logra reordenarse. Se funda un banco para mejorar las finanzas estatales y se rescita a la principal empresa pública: el ferrocarril, cuya administración pasa al sistema estadounidense durante 8 años. Se establecen planes financieros que racionalizan las finanzas nicaraguenses. Todo lo anterior bajo la tutela de la banca privada y de la vigilancia de los "marines" norteamericanos.

La incapacidad de gobernarse por si mismos, la corrupción pública y el deseo de eternizarse en el poder de los gobernantes nicaraguenses, condujo a la persistente inestabilidad política que facilitó la total penetración de Estados Unidos en Nicaragua. La economía pública del país solo pudo estabilizarse bajo la imposición imperialista, al costo que fuera.

En el campo tributario no se logró un avance significativo, ya que las finanzas públicas se circunscriben a la deuda interna y externa. Los ingresos gubernamentales provénían de los derechos al comercio exterior y ahora de las tarifas cobradas por el ferrocarril y de los impuestos a las actividades tradicionales, exceptuando el café.

En este contexto, las finanzas públicas continúan su trayectoria amada estrechamente con los aspectos monetarios. Se busca bajo todo punto de vista obtener divisas y mantener la paridad de la moneda, o que ésta no tenga saltos -

bruscos. Al mismo tiempo se introduce la tributación directa y se consolida la tributación indirecta a través de numerosos impuestos. El uso del crédito público se vuelve normal y compensatorio de las finanzas. Los incentivos fiscales a la producción es algo común.

Dada la nueva dictadura imperante del Gobierno (esta vez de la familia Somoza) el estado de emergencia económica es algo permanente y se trabaja durante estos años casi sin percatarse de la vigencia del mismo.

El afianzamiento de la producción capitalista como sistema se logra gracias a la explotación algodonera, de la misma manera como se inició con la producción cafetera. En ambos casos, la evolución económica ocurre de manera dependiente de factores externos.

Para la década de los años 70, en que el país ha convivido en la inestabilidad política, se acomete la empresa integracionista de las economías centroamericanas. La participación de Nicaragua en éste terminaría por fracasar, dada la disparidad política en el Istmo.

En resumen, en el proceso histórico hacendario de Nicaragua se pueden distinguir 3 etapas de desarrollo:

La primera se refiere al período colonial dependiente de la monarquía española, en que ésta transmite a sus dominios la característica de su gobierno. La organización hacendaria se basa en los instrumentos legales españoles. Sin embargo, en Centroamérica la estructuración de la actividad económica tiene su propia modalidad a través de la encomienda y los repartimientos dentro de una economía mercantil en que predomina la hacienda señorial. Las condiciones socioeconómicas que prevalecen en la Región durante la Colonia nada tienen que ver con otro sistema socioeconómico imperante en otro lugar del planeta en ese momento o antes; ni mucho menos se trata de un sistema feudal o semifeudal. El período colonial en Centroamérica tiene sus propias relaciones de producción que lo hacen distinto de los demás sistemas económicos.

La segunda etapa, ya en la época independiente, consiste en una mezcla proveniente de tres tipos de participación: a) La estructura económica heredada de la Colonia, que continúa como una sociedad mercantil en la que el encomendador se convierte en hacendado y el encomendado en peón agrícola. Es éste -

un proceso bastante lento debido a una baja actividad económica en la Región. Además rigen de hecho muchas de las disposiciones de la Constitución de Cadiz, principalmente en la organización hacendaria. b) El nuevo enfoque de la región centroamericana derivado de su adopción del sistema político federativo emulado del gobierno de Estados Unidos de América; y c) La posición de los gobiernos de las provincias centroamericanas de no aceptación del sistema federativo, convulsionándose el Istmo durante los 35 años posteriores a la independencia, llegando al fin a la separación de la federación en provincias unitarias.

Las finanzas públicas en esta etapa lo son como apoyo al aparato militar.

Tanto en la primera como en la segunda etapa las relaciones de producción corresponden a un precapitalismo lento y forzoso, cuyo avance estuvo frenado en Nicaragua por la constante agitación bélica.

La tercera etapa, concretamente en Nicaragua, ocurre con la irrupción del cultivo y producción del café, en los años correspondientes a 1845-1850. Se inicia la forma de producción capitalista mediante la utilización de una cantidad importante de campesinos y obreros asalariados y con el inicio de la exportación para el mercado mundial. Durante los 50 años siguientes se consolida la actividad comercial y la organización estatal capitalista. Las finanzas públicas son ahora una actividad de control de deuda interna, tributación de las pocas actividades tradicionales y realización de inversiones entre las que cabe destacar la construcción de un ferrocarril y la importación de otras técnicas norteamericanas. Como continuación de esta etapa, en Nicaragua ocurre a partir de 1900 la penetración imperialista total y violenta al incipiente capitalismo existente. Esto obedeció, fundamentalmente, a dos causas: a) al intento del régimen de Zelaya de tratar asuntos económicos con potencias europeas, no estando Estados Unidos dispuesto a consentir tal situación en su zona de influencia*; y b) a la ausencia de un sistema político confiable en Nicaragua resultando generalmente gobiernos indiferentes a la problemática de la nación, indolentes, corruptos y dictatoriales.

Dado el desorden político y económico de Nicaragua la consolidación imperialista pone orden a ciertos aspectos importantes de la economía y finanzas y,

* C.P. Cresson, James Monroe, S. A. Editorial Bell, Buenos Aires, 1946, págs. 455-452.

al mismo tiempo, el país se convierte en un apéndice imperialista, altamente dependiente de éste. Surge en Nicaragua un "status" invariable en que la orientación gubernamental aparta de toda posibilidad a las masas de población de realizar sus aspiraciones y, asimismo, se sitúa lejos de estimular un mercado interno capaz de desarrollar las fuerzas productivas. Solo la actividad algodonera generó cambios importantes en la producción nicaraguense, evolucionando el capitalismo. La falta de un sistema político democrático entronizó la dictadura y la represión; en cambio, se acentuaba la concentración del ingreso y la riqueza y el valor real de los salarios descendió; las mejoras en la productividad en ciertas ramas industriales nunca se tradujeron en alicientes cuantitativos y cualitativos del consumo de la población. Asimismo, caracteriza esta fase el surgimiento de sucesivos movimientos armados tendientes a derribar a los gobiernos dictatoriales. En Nicaragua esta fase tiene su culminación con los gobiernos de la familia Somoza.

La fase del capitalismo bajo la dominación imperialista es nociva y repudiable, ya que tiende a perpetuar a los pueblos en el atraso económico y social; tanto los gobiernos locales como los imperialistas actúan obstaculizando el paso de los países atrasados hacia su desarrollo socioeconómico, pero la responsabilidad de esta grave situación corresponde a los gobiernos locales, dada la ausencia de un sistema político nacional, ya que consienten la persistencia de dicho "status" socioeconómico lamentable.

De acuerdo con la trayectoria histórica del país, se puede proyectar una segunda fase que abre posibilidades al desarrollo económico y social de Nicaragua y en orden cronológico es, desde luego, posterior a la primera, ya que todos los países latinoamericanos han pasado por ésta. La solución tiene ingredientes internos y externos.

En lo interno es necesario extraer de la realidad histórica las leyes para el establecimiento del sistema político y económico a promulgar, conforme a su estructura económica, alcance social y cultural de la población, disponibilidad inmediata y mediata de recursos y definición de sus relaciones internacionales. Esto conduciría al establecimiento y vigencia de un sistema político de gran contundencia, en lo económico y social y se requeriría de un régimen democrático empeñado no solo en hacer cumplir una constitución política sino en ejecutar un programa de desarrollo económico y social, con metas a lograrse en un período relativamente corto de tiempo.

Vistas las condiciones socioeconómicas prevalencientes y las características derivadas del desarrollo histórico del país, conviene aclarar que se encontrará - que no es factible establecer un régimen marxista-leninista en Nicaragua. En este momento sería una imposición teórica y un error que introduciría más elementos de atraso en el lento crecimiento de la economía. Cabe preguntarse - ¿por qué se señala continuamente que es el socialismo el que salvaría a los -- países de su atraso económico y social? La corriente socialista en América Latina ha venido tomando fuerza en la medida en que la Unión Soviética ha ganado terreno como potencia mundial, en oposición al imperialismo norteamericano. Ahora bien, si se supone que al adoptar los países subdesarrollados el sistema socialista, éstos van a obtener un éxito económico garantizado, semejante al que los países soviéticos obtuvieron en un período de tiempo relativamente breve, es un error. Esta emulación directa es contraproducente y corta de toda posibilidad el manejo de otras alternativas de desarrollo para los pueblos hoy atrasados, que den mayor atención a sus características socioeconómicas particulares, sin depreciar los instrumentos que brinda el socialismo. Históricamente no es la primera vez que ocurre este tipo de deslumbramiento, causado por el - comportamiento espectacular de las economías de las naciones hoy convertidas - en potencias mundiales; otro caso claro fue la emulación por parte de Centroamérica del sistema federativo de Estados Unidos de América, hace 154 años, - cuando este país crecía independiente e incontenible en todos sus contornos, en tanto que la economía centroamericana convivía aún con el régimen colonial español en medio de interminables sucesos bélicos internos; esta decisión costó a la nación centroamericana 35 años de sacrificio económico y social.

Por otra parte, sin que se niegue la enorme validez para los países europeos, así como la inapreciable aportación a los países subdesarrollados en su oposición al imperialismo y el indiscutible contenido científico de la concepción filosófica y económica del marxismo-leninismo, cabe señalar, además, -- otros aspectos sobre los que se sustenta esta apreciación: a) Del examen de la evolución histórica se desprende que Nicaragua no ha alcanzado el desarrollo económico, social y cultural que le permita adoptar la filosofía marxista y la concepción económica marxista-leninista. Basta apreciar que el nicaraguense fue sometido prácticamente en los últimos 50 años a un estado secular de estancamiento socioeconómico e impedido de conocer su propia problemática económica y social; no se trata, en consecuencia, de un proletariado agrícola o industrial que alentara a Marx y Engels para operar con eficiencia un -

Vistas las condiciones socioeconómicas prevalencientes y las características derivadas del desarrollo histórico del país, conviene aclarar que se encontrará - que no es factible establecer un régimen marxista-leninista en Nicaragua. En este momento sería una imposición teórica y un error que introduciría más elementos de atraso en el lento crecimiento de la economía. Cabe preguntarse - ¿por qué se señala continuamente que es el socialismo el que salvaría a los - países de su atraso económico y social? La corriente socialista en América Latina ha venido tomando fuerza en la medida en que la Unión Soviética ha ganado terreno como potencia mundial, en oposición al imperialismo norteamericano. Ahora bien, si se supone que al adoptar los países subdesarrollados el sistema socialista, éstos van a obtener un éxito económico garantizado, semejante al que los países soviéticos obtuvieron en un período de tiempo relativamente breve, - es un error. Esta emulación directa es contraproducente y corta de toda posibilidad el manejo de otras alternativas de desarrollo para los pueblos hoy atrasados, que den mayor atención a sus características socioeconómicas particulares, sin depreciar los instrumentos que brinda el socialismo. Históricamente no es la primera vez que ocurre este tipo de deslumbramiento, causado por el - comportamiento espectacular de las economías de las naciones hoy convertidas - en potencias mundiales; otro caso claro fue la emulación por parte de Centroamérica del sistema federativo de Estados Unidos de América, hace 154 años, - cuando este país crecía independiente e incontenible en todos sus contornos, en tanto que la economía centroamericana convivía aún con el régimen colonial español en medio de interminables sucesos bélicos internos; esta decisión costó a la nación centroamericana 35 años de sacrificio económico y social.

Por otra parte, sin que se niegue la enorme validez para los países europeos, así como la inapreciable aportación a los países subdesarrollados en su oposición al imperialismo y el indiscutible contenido científico de la concepción filosófica y económica del marxismo-leninismo, cabe señalar, además, - otros aspectos sobre los que se sustenta esta apreciación: a) Del examen de la evolución histórica se desprende que Nicaragua no ha alcanzado el desarrollo económico, social y cultural que le permita adoptar la filosofía marxista y la concepción económica marxista-leninista. Basta apreciar que el nicaraguense fue sometido prácticamente en los últimos 50 años a un estado secular de estancamiento socioeconómico e impedido de conocer su propia problemática económica y social; no se trata, en consecuencia, de un proletariado agrícola o industrial que alentara a Marx y Engels para operar con eficiencia un -

sistema socialista, ni a Lenin para su implantación en países hoy de la esfera soviética. En consecuencia, en Nicaragua (y en Centroamérica) el socialismo no cuenta con un factor estratégico para innovarse, o sea, no existe proletariado para llevarlo a cabo. El socialismo puede ser impuesto en países centroamericanos y del caribe, pero tal sistema no es el socialismo sino una forma de lucha declarada al imperialismo norteamericano y la adopción de un sistema que podría denominarse socialismo de estado, en que el gobierno declara al país como socialista. Relativo a la producción esto significa: el desmantelamiento de la planta productiva del país para cambiar la tecnología capitalista por una socialista; la reorientación del adiestramiento de trabajadores urbanos y rurales hacia los métodos de trabajo socialistas, apartando los capitalistas; cambiar el curso de la producción para exportación de mercados capitalistas a socialistas; eliminar la experiencia productiva del sector hasta entonces privado y sustituirla por la experiencia estatal local y la asistencia socialista extranjera; etc. Este proceso se caracteriza por ser sumamente lento debido al bloqueo que sobreviene del imperialismo norteamericano y al bajo nivel de experiencia empresarial del sector público local. b) Debido a factores políticos, sociales y culturales propios en Nicaragua se rechazaría un sistema socialista impuesto. Nicaragua ha tenido una agitación política perenne y esta lucha se caracteriza por derribar el totalitarismo - introducido por las persistentes dictaduras que han agobiado al país en toda su historia. El pueblo nicaraguense nunca ha dejado de apoyar los movimientos antitotalitaristas, aunque repetidas veces ha sido traicionado. Desde el punto de vista histórico, Nicaragua ha reaccionado favorablemente hacia el desarrollo económico en medio de los escasos períodos de gobiernos democráticos. c) La conversión del capitalismo subdesarrollado al socialismo no garantiza la obtención de recursos para el desarrollo, lo cual es un obstáculo crucial actual para el avance socioeconómico de cualquier economía hoy -- atrasada.

Un gobierno nacional debe buscar fórmulas para beneficiar a las masas de población y elevar su nivel de vida, lo cual es el objeto del desarrollo económico y social, sin incurrir en cargas económicas innecesarias y manifestaciones ideológicas ajenas, ya que en estos países existen los antecedentes históricos suficientes para generar su propia política económica y una concepción filosófica centroamericanista. A este respecto, de lo acontecido en 154 años de historia se desprende que es necesario efectuar la nacionalización y

manejo eficiente de las actividades estratégicas por ejemplo, energéticos, alimentación, educación, medicina; llevar a cabo las regulaciones necesarias para que los beneficios de las inversiones privadas y extranjeras sean recibidas a nivel nacional; imprimirle racionalidad a la organización y manejo de la hacienda pública; e integrarse nacionalmente y con los países centroamericanos para consolidar la posición ante las potencias imperialistas y el resto del mundo.

Los factores externos estarían determinados en esta fase proyectada por las relaciones con el imperialismo. No es aconsejable estar en guerra contra el imperialismo en su propia zona de influencia; se corre un riesgo alto de perder cualquier terreno ganado y se incurre en un costosísimo sacrificio de vidas y recursos. Tampoco es indispensable para la autodeterminación de un país ser empleado del imperialismo. Los gobiernos nicaraguenses han sido verdaderos servidores de Estados Unidos sacrificando el bienestar de sus conciudadanos, porque eran vulnerables. Por otra parte, si recordamos la formulación de la Doctrina Monroe, Estados Unidos se comprometió a no participar o intervenir en asuntos europeos, mientras que las potencias de Europa no deberían inmiscuirse con los países del Continente Americano; solo de esta manera entre 1823 y 1830, Europa reconoció la legitimidad de los países sudamericanos, recién acontecida su independencia; aunque han pasado ya 160 años de que dichas reglas de juego entre potencias fueron establecidas, el equilibrio entre las potencias pactantes no solo se ha mantenido hasta la actualidad, sino que los mismos Estados Unidos aparecen ahora con el balance armamentista y económico a su favor, por lo que la citada Doctrina Monroe desafortunadamente no debe considerarse invalidada, aunque se tambaleó con la revolución cubana. Por esta razón, ninguna potencia europea ni soviética respaldará militarmente los movimientos políticos latinoamericanos, ni les proporcionarán el apoyo externo necesario para desarrollarse. Es en este sentido que la revolución cubana tiene tanta trascendencia, que su elevado costo es insignificante comparado con los beneficios que debe traer a América Latina en la lucha de sus pueblos contra el imperialismo. Entonces ¿cómo establecer un sistema político congruente a nuestras aspiraciones y desarrollar nuestros países teniendo como vecino al imperialismo norteamericano, empeñado en eternizar con su poderío la Doctrina Monroe? parece que la solución más cercana está en la consolidación interna y, en el plano internacional, en la complementación e integración política y socioeconómica de Latinoamérica, en que Centroamérica jugaría su papel también en forma integrada. Todo incremento en las relaciones económicas extracontinentales

contribuirá a acelerar el desarrollo socioeconómico de la región.

El verdadero "despegue" económico se realizará en la medida en que los problemas internos experimentados hasta ahora sean resueltos y eliminados, sin obligación de acudir globalmente a sistemas políticos y económicos diferentes, ya que esta nueva perspectiva propiciará que se trabaje justamente para cada país, para procurar en un corto plazo el bienestar material de la población; en esta medida se obtendrán mayores beneficios de las relaciones internacionales. Se puede anticipar que, de todas formas, nada detendrá el movimiento de los pueblos hoy atrasados para desarrollarse, siguiendo modelos socialistas o muy socializantes o democráticos de organización política, atendiendo al grado de oposición del imperialismo estadounidense o bien a la mayor o menor colaboración internacional que se reciba.

7.2 La organización federal centroamericana, formulada en la Constitución de 1823, fue una reproducción de la Constitución Federal de Estados Unidos de América, mientras John Q. Adams, Secretario de Estado de ese país declaraba en el mismo año: "En cuanto a un sistema americano, ya lo tenemos; nosotros lo constituimos en su integridad; no existe ninguna comunidad de intereses ni de principios entre América del Norte y del Sur" *. Era muy clara para Estados Unidos la diferencia que había entre ambas porciones del mismo Continente Americano.

Es necesario señalar algunos antecedentes alrededor de la decisión de crear un sistema federado en Centroamérica. Cuando se decretó la independencia de España en 1821 solo estaban en la solemne Asamblea representantes de Guatemala y El Salvador, lo cual indicaba que había disparidad de opiniones con los ausentes-Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, revela mucho la falta de decisión de qué hacer con el país ya independiente, al adherirse Centroamérica al Imperio Mexicano, alianza que duraría 2 años. Esta adhesión se llevó a cabo después de levantarse una especie de referéndum en las provincias centroamericanas sobre si se efectuaba o no la anexión, fijándose un plazo perentorio y cerrándose la recepción de opiniones estrictamente el día fijado, obteniéndose un resultado favorable. Según el historiador José D. Gamez, las clases privilegiadas y el clero presionaron para concluir rápidamente la encuesta **. Nuevamente en -

* W.P. Cresson, op. cit., pág. 450.

** José D. Gamez, op. cit., pág. 380.

este punto se nota otra disparidad con las provincias del sur, ya que, lógicamente, sus contestaciones tardaban más tiempo en llegar a Guatemala, por lo que lo más probable es que sus opiniones no hayan sido tomadas en cuenta en el referéndum en cuestión. Más adelante, cuando fue sancionada la Constitución Federal por representantes de los cinco estados, lo era por el total de sus artículos y no parcialmente y entraría en vigencia a partir de esa fecha, lo que también denotaba una imposición a las corrientes políticas contrarias a la misma, que ya existían conforme queda demostrado más adelante.

El llegar rápidamente a una decisión de tanta trascendencia fue un costoso - - error. El sistema federado fue una imposición a las provincias centroamericanas, que solo pudo sostenerse durante 15 años mediante la permanente sofocación de las sublevaciones armadas, estancando la economía de la región durante ese lapso.

Esta decisión se debió al deseo de imitación del vertiginoso avance tecnológico y económico experimentado por Estados Unidos del norte, respaldado por un sistema político federal. Tal acción solo reflejó las buenas intenciones de los líderes centroamericanos, ya que no mediaron alternativas que propiciaran una efectiva unión política y económica del Istmo. Todo parece indicar que el Gobierno de Estados Unidos de ese entonces, precisamente a cargo de James Monroe, nada tuvo que ver con tal decisión y se limitó a reconocer al nuevo país americano.

En lo económico, otras causas de la ruptura del pacto federal fueron la apropiación por parte del Gobierno Federal de los precarios ingresos públicos de las provincias y el establecimiento del monopolio de ganado que perjudicaba a esta actividad en toda la región. En lo político y militar, faltó suficiente apoyo para sostener en el poder a los gobiernos de la Federación en sus respectivos países.

La consecuencia de esta cadena de errores fue la ruptura legal de la Federación y con ello la pulverización de un territorio relativamente pequeño en 5 porciones. Sin embargo, la ruptura de 1838 fue vehemente en el sentido de que Nicaragua continuaba unida a la Federación mediante un pacto constitucional, aunque se declara un estado "libre, soberano e independiente" y a los gobernantes se les titula Supremos Directores. En 1842 hay un intento de regresar al sistema federado, cuando después de una prolongada guerra entre Nicaragua, El Salvador y Honduras, estos países además de concertar la paz deciden efectuar entre los

mismos el convenio económico-político denominado Pacto de Confederación, en el que Guatemala y Costa Rica se negaron a participar; en el aspecto hacendario este esfuerzo integracionista que perseguía la racionalización tributaria interfronteriza, desembocó en una serie de transgresiones en las tramitaciones aduaneras; finalmente su duración fue de solo un año. En 1853 ocurre la ruptura definitiva al señalarse al país como república y a los gobernantes como presidentes. Esto significa que después de 1838 y hasta 1853 las relaciones de Nicaragua con Centroamérica continuaron deteriorándose.

En Centroamérica la entronización del cultivo del café (que ocurrió en Nicaragua aproximadamente en 1856) fue en períodos diferentes, siendo Nicaragua uno de los últimos países en alcanzarla debido a las continuas acciones bélicas - que la particularizaron. Así, la desigual llegada a este punto determinó uno de los factores de avance para los países que llegaron primero, lo que juntamente con el grado de afectación de las actividades bélicas y la inestabilidad política, fueron las causas principales de desequilibrio en el futuro desarrollo regional centroamericano.

Durante la primera mitad del presente siglo no hay hechos hacendarios de relevancia que tengan que ver con las relaciones intercentroamericanas y es hasta 1954 que se lleva a cabo entre Nicaragua y Costa Rica un primer intento de armonización tributaria, eliminando ambos países los impuestos interfronterizos al tránsito de vehículos turísticos. Lo anterior quiere decir que solo después de 50 años los efectos acumulativos en la economía centroamericana empezaron a presionar para una apertura de relaciones, en primera instancia comerciales, en los países del Istmo. Durante este largo período los gobiernos centroamericanos habían adoptado una política comercial proteccionista para garantizar el consumo interno de su producción industrial.

En 1961 entró en vigencia el Tratado General de Integración Centroamericana. - Este era el esfuerzo más significativo intercentroamericano realizado para integrar nuevamente a la región después de la ruptura del pacto federal en 1838. Hubo países que no se adhirieron inmediatamente al Tratado, siendo estos Honduras y Costa Rica. Históricamente un esfuerzo de esta naturaleza se justifica por el crecimiento natural de las variables económicas y por la interdependencia económica creciente entre los países del área.

Desde el punto de vista hacendario la firma del Tratado trae al país un "sacrificio fiscal" creciente por aquellos impuestos que ahora no se perciben en

virtud del "libre comercio" establecido en una determinada cantidad de productos comercializables. Por otra parte, el sistema de incentivos adoptado procuró la creación de industrias que en la realidad generaron poco valor agregado e introdujeron un flujo de producción muy simple. Aun con todo, Nicaragua no recibió las inversiones industriales proyectadas, aunque el efecto capitalista del proceso impactó en el desalojo de la actividad industrial de numerosa producción artesanal y pequeña empresa. Sin embargo, importantes inversiones se fincaron en otros países centroamericanos -inclusive algunas competitivas- y cuando comenzaron a producir sus artículos invadieron Nicaragua con la consecuente elevación del sacrificio fiscal antes señalado. Nicaragua reaccionó estableciendo impuestos compensatorios a las importaciones centroamericanas y se inició una lluvia de trabas institucionales al proceso integracionista derivadas también del desbalance comercial y del desequilibrio del desarrollo regional. Al mismo tiempo, otras trabas de carácter político tendían a frenar al proceso como fueron los problemas fronterizos entre Honduras y Nicaragua en 1959 y entre Honduras y El Salvador en 1969. Adicionalmente algunos países tuvieron problemas de escasez de divisas por lo que introdujeron restricciones cambiarias, restándole más efectividad a los mecanismos del sistema.

Particularmente por su situación política, Nicaragua no utilizó apropiadamente los beneficios que pudieron derivarse de este proceso de integración económica. Como antes se mencionó, los intereses de la familia Somoza abarcaban todas las ramas económicas del país; por lo tanto, las disposiciones gubernamentales también se orientaban a proteger y defender sus intereses patrimoniales, otorgando o denegando decretos de incentivos fiscales (clasificaciones industriales) y -- estableciendo o aboliendo impuestos compensatorios.

Se puede considerar a la integración económica centroamericana completamente estancada, debido nuevamente a factores políticos. Su resurgimiento requerirá de un planteamiento muy diferente al anterior.

En resumen, la integración económica y social de los países centroamericanos es una tendencia natural y será más obligada en la medida que sus economías se compliquen derivadas de un proceso de desarrollo sostenido. Antes deberán resolverse profundos problemas que estriban básicamente en la inestabilidad política y en el subdesarrollo, que son dos facetas del mismo problema. El nuevo proceso integracionista podría constituir la fórmula de convivencia institucional, política y económica, dado que la misma después de la independencia de España

aún no se ha encontrado. Es decir, a esta altura de la época y desde que son independientes, las repúblicas centroamericanas no han logrado encasillarse en un sistema político y económico que armonice sus recursos, lo que ya de por sí constituye un retraso de 160 años con relación a otros países de igual o semejante nivel de desarrollo.

7.3 Durante los gobiernos de la familia Somoza se preconizó todo el tiempo el "libre juego de la oferta y la demanda" y "el libre mercado" como guías de la acción económica del sector público. Esto quiere decir que se manejó sobre una base paternalista los intereses del sector privado; siendo la misma familia los miembros mayoritarios. Sin embargo, a partir de 1954 se inicia un proceso de expansión del sector público descentralizado, fundándose o reorganizándose 6 empresas de servicios (energía eléctrica, seguro social, puertos, estabilización de precios, asistencia técnica agropecuaria y comunicaciones), 2 de fomento (café e irrigación) y 5 bancarias (crédito agropecuario, banca central, superintendencia de bancos, banco agrícola y banco de crédito popular). Este proceso culmina en 1972.

Por otra parte, y no obstante que la intervención gubernamental en la economía ha sido mínima, los gastos consolidados del sector público en los años 1973 a 1977 más que se duplican y dentro de éstos, las transferencias corrientes y de capital casi se quintuplicaron y la inversión real prácticamente se cuadruplicó.

El crecimiento acelerado de los gastos públicos en este período obedece a que de las instituciones antes referidas, solo una fue creada durante este lapso, por lo que el efecto de la operación de las restantes, la mayoría ya consolidadas, se refleja en el comportamiento de los egresos totales del sector.

Los ingresos públicos experimentaron un comportamiento similar al de los gastos; pero es relevante la participación del crédito público en los mismos, que en promedio en los cinco años, fue del 27 por ciento. La importancia de esta fuente de recursos se nota en los últimos tres años del quinquenio indicado, al experimentar deficiencia el financiamiento del sector público por la falta del uso del crédito interno y externo.

Al observar los principales indicadores de la inversión real en infraestructura económica y social, se observa a simple vista que las necesidades de la población han quedado muy insatisfechas. Por ejemplo referente al año 1977, la

población servida con agua potable es del 34 por ciento; existía un médico para cada 1,465 habitantes y un odontólogo para cada 13,372 habitantes; por cada -- miembro de personal docente habían 845 habitantes; y se construyó una vivienda por cada 136 habitantes (Ver Cuadro N° XVI, Apéndice Estadístico).

Cabe anotar, en primer lugar, que la baja satisfacción de las necesidades colectivas se debió al sistema de economía mixta, muy deprimido, que se siguió en el país, por lo que el objetivo de la asignación de recursos de la política presupuestaria no se alcanzó. En lo que se refiere a otros objetivos de la política presupuestaria, como son la distribución del ingreso y la riqueza, no solo fue limitado su alcance sino retroactivo debido al descenso de los ingresos reales y a la situación agraria cuya concentración se agudizó a partir del auge algodonero. Al mismo tiempo, los intentos de reforma fiscal resultaron estériles toda vez que el propio sistema seguido por los mismos gobernantes impedía el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Esta imposibilidad de elevar los ingresos tributarios redundaba en un freno para expandir los egresos gubernamentales. Sin embargo, derivado del propio despilfarro gubernamental, la administración del gasto público experimentó una baja eficiencia. En este sentido entran en juego las entidades descentralizadas o autónomas del Estado, que eran objeto de costosos e incongruentes programas de inversión que obedecían consignas políticas y solo paleaban los problemas de fondo. Pero lo más importante es destacar no el monto del gasto sino su destino hacia fines que no tenían recuperación social o económica; tal es el caso de la abundancia de créditos con fondos gubernamentales a título personal sin que estuvieran debidamente garantizados, o inversiones en infraestructura que eran lucro de ciertos personajes, entre los que se contaban, por supuesto, los miembros y amigos de la familia gobernante. Por lo tanto, aun tratándose de un capitalismo mixto deprimido -- era posible elevar la cobertura, cantidad y calidad de la satisfacción de las necesidades colectivas con una administración racional del gasto.

Paralelamente a los dos objetivos anteriores que son susceptibles de atacar -- con la política presupuestaria, el objetivo del desarrollo económico y social constituyó un argumento de política eleccionaria en lugar de una preocupación gubernamental.

El objetivo de estabilización económica, a través del desarrollo financiero fue sin duda donde el Gobierno logró ciertos resultados que se manifiestan básicamente en el equilibrio del sistema financiero y en los aspectos monetarios, --

pero a un elevado costo: la creciente dependencia externa de los recursos financieros que hizo devaluar la moneda en 1978 ante una crisis evidente y prolongada de las actividades de exportación.

Ahora bien, de la experiencia obtenida en Nicaragua se desprende que es necesario un planteamiento general de objetivos jurídicos y socioeconómicos de la nación, de tal suerte que el sector público y sus efectos económicos jueguen el papel, tremendamente importante, que se debe asignar al mismo en el capitalismo mixto. En consecuencia, es obligado para los gobiernos que dirijan estas economías subdesarrolladas el establecimiento de una política presupuestaria - detallada y señalar sus prioridades. Ello no implica ahogar ni mucho menos - desaparecer la actividad privada existente, sino incentivarla para que la interacción de ambas economías, pública y privada, sean benéficas para el desarrollo socioeconómico del país. Asimismo, si bien tanto el sector privado como público tienen la responsabilidad del desarrollo, el liderazgo y responsabilidad principal debe recaer en el sector público.

Lo razonable podría ser la expansión del Gobierno en toda la economía, compitiendo económicamente en las actividades que requieran estímulo e inversión, a su criterio, o bien donde el sector privado no hubiera respondido. Debe reconocerse que hay una verdadera dificultad en alcanzar esta etapa. Hacer - del Gobierno un empresario en una rama determinada, implicará dedicar técnicos especializados en la administración de estas empresas, en el manejo de los procesos de producción, en el conocimiento de proveedores, precios y calidades de las materias primas y materiales, tener experiencia profunda en mercadeo, etc. Las actividades ya desarrolladas y rentables del sector público no tendrán necesariamente que trasladarse al sector privado, sino que constituirían un patrimonio productivo y una experiencia públicas.

La conclusión del planteamiento anterior, es que, entre otros factores, llegarán más rápido al desarrollo aquellos países que hoy dispongan de un aparato gubernamental mejor preparado, o tenga la facilidad de prepararlo rápidamente.

La nacionalización o creación de empresas estratégicas, es otro papel fundamental de la economía pública, que requiere destreza y especialización profesional de ciertos ramos académicos del personal del Gobierno.

Además, con una mayor y eficiente participación gubernamental en la economía y contando con un monto razonable de recursos, podrían despejarse algunas de

las numerosas incógnitas como son, entre otras, la emigración rural hacia las ciudades, desbalance del sistema de transporte, dependencia de las lluvias para la producción agrícola, insuficiencia de la producción para consumo interno, -desequilibrios educativos y de capacitación, desarticulación local y regional- del comercio, etc., que han constituido tradicionalmente verdaderos nudos ciegos del desarrollo económico y social.

En resumen, habrá que preparar un sector público capacitado, agresivo, de amplia experiencia y con una gran exigencia profesional, para enfrentarse y resolver en el menor plazo las metas del desarrollo que se planteen en un sistema socioeconómico a instrumentar.

7.4 De acuerdo con los antecedentes históricos de Nicaragua, en los apartados anteriores se ha señalado la necesidad de desarrollar un capitalismo mixto con elevada participación estatal, determinado por las características altamente -nacionales y atendiendo a la constelación propia de los recursos humanos, financieros y económicos del país. Se llegó a la conclusión de la no conveniencia de imponer sistemas político-económicos extraños a su economía, tipo de --sociedad y cultura, aunque tal sistema -el marxismo leninismo- constituya de -por sí un esquema brillante y atractivo que se solidariza con la lucha anti-imperialista de la nación y ha deslumbrado durante las décadas recientes a grupos de intelectuales latinoamericanos en la búsqueda de recetas locales de desarrollo socioeconómico. Se ha observado que la necesidad de la integración económica centroamericana es evidente y aunque existe una clara tendencia hacia la misma, cada vez más acelerada en el tiempo, todo el lapso -160 años- desde la independencia de España a la fecha ha sido utilizado, muy estérilmente, en la búsqueda de una convivencia política y económica, que no se ha podido consolidar después del estrepitoso fracaso de la antigua federación centroamericana. Además, ha sido notoria la causa de la inestabilidad política: los gobernantes una vez en el poder solo pueden ser derribados por la fuerza; esta situación es un reflejo de la falta de un sistema político susceptible de respetarse, ya que la Constitución Política ha sido para los dictadores un medio auxiliar para validar sus nuevos períodos de gobierno. En el caso particular de Nicaragua, que puede generalizarse al resto de países centroamericanos, se observa que se ha vivido un proceso histórico particular, que no tiene ningún grado de comparación con el que se siguió en países ahora desarrollados, o en el que se está manifestando en otros países de una similar, inferior o más avanzada etapa de desarrollo. La conclusión general a que se llega es que es indispensable - -

crear, constituir, operar y mantener un sistema político, económico y social integrado, de conformidad a las relaciones de producción interna propias del país y a su real interdependencia con el resto del mundo.

No es propósito en estas conclusiones señalar detalladamente las características del sistema referido, sino más bien indicar que del estudio efectuado sobre la evolución hacendaria se desprende la necesidad de contar con la operación del mismo en el país; en el pasado ha habido ausencia completa de uno que norme el comportamiento general del Estado, en un marco de desarrollo político y socioeconómico.

Sin embargo, en la evolución histórica estudiada se perfilan algunos rasgos que dicho sistema incluiría forzosamente, por lo tanto, solo se mencionarán los que fue posible detectar o deducir.

Estos son:

- * La renovación y actualización de los preceptos legales de la Constitución Política, para hacerla democrática y nacionalista. Obviamente, sería un factor "sine quanon" la garantía de la no-reelección de los gobernantes.
- * La formulación de un manifiesto de principios de desarrollo económico y social, adjunto a la Constitución Política para que reciba la aprobación de la nación. El aspecto sobresaliente de éste sería establecer metas e instrumentos para obtener un desarrollo en un plazo relativamente corto.
- * Definición precisa de las relaciones internacionales, específicamente con el Gobierno de Estados Unidos del norte, sobre una base nacionalista radicalmente distinta a la de épocas anteriores.
- * Fomentar y procurar incentivos de todo tipo para lograr una efectiva integración económica con los demás países centroamericanos y latinoamericanos.
- * Fortalecer y capacitar aceleradamente al sector público y proceder a una mayor participación y liderazgo del mismo en la nación, constituyéndose en la palanca del desarrollo socioeconómico.

APENDICE ESTADISTICO

INDICE DE CUADROS

<u>NUMERO</u>	<u>TITULO</u>	<u>PAG.</u>
I	Ingresos y Gastos Consolidados del Sector Público no Financiero	181
II	Ahorro y Financiamiento del Sector Público no Financiero	182
III	Ingresos del Gobierno Central	183
IV	SalDOS de la Deuda Externa por Acreedores	184
V	Comercio con Centroamérica	185
VI	Balanza de Pagos	186
VII	Activos Líquidos del Sistema Financiero	187
VIII	Fuente y Uso de Recursos del Sistema Financiero	188
IX	Producto Interno Bruto a Precios de Mercado por Actividades Económicas	189
X	Oferta y Demanda Global	190
XI	Producto Interno Bruto por Cuenta del Gasto	191
XII	Comercio Exterior por Sectores Económicos de Origen	192
XIII	Créditos del Sistema Financiero al Sector Privado	193
XIV	Coefficientes de Liquidez	194
XV	Distribución de la Población Económicamente Activa	195
XVI	Algunos Indicadores de la Infraestructura Económica y Social	196

NICARAGUA: INGRESOS Y GASTOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1/

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	E s t r u c t u r a				
						1973	1974	1975	1976	1977
(Millones de Córdobas)										
INGRESOS CONSOLIDADOS										
Ingresos Corrientes	1,436	1,960	2,266	2,638	3,074	63	64	68	79	66
Tributarios	1,019	1,383	1,463	1,736	2,055	45	45	44	52	44
No Tributarios	354	543	766	877	993	15	18	23	26	21
Transferencias Corrientes	51	22	18	12	11	2	1	1	-	-
Otros Ingresos	12	12	19	13	15	-	-	1	-	-
Ingresos de Capital	847	1,101	1,043	716	1,585	37	36	32	21	34
Venta de Activos y Valores	48	19	23	26	43	2	1	1	1	1
Recuperaciones	16	16	11	18	8	1	1	-	1	-
Transferencias de Capital	14	8	53	13	18	1	-	2	-	-
Endeudamiento	701	993	886	577	1,453	31	32	26	17	31
Otros Ingresos	68	65	70	82	63	3	2	2	3	2
T o t a l:	2,283	3,061	3,309	3,354	4,659	100	100	100	100	100
GASTOS										
Gastos Corrientes	1,045	1,549	1,970	2,265	2,669	57	53	58	58	57
Remuneraciones	512	712	829	988	1,062	28	24	24	26	22
Compra de Bienes y Servicios	324	501	692	788	1,049	18	17	20	20	22
Transferencias Corrientes	79	132	154	203	223	4	5	5	5	5
Intereses Deuda Pública	76	155	221	212	262	4	5	7	5	5
Otros Gastos Corrientes	54	47	74	74	73	3	2	2	2	2
Gastos de Capital	805	1,367	1,483	1,626	2,058	43	47	42	42	43
Inversión Real	421	686	738	875	1,541	23	24	20	23	33
Inversión Financiera	246	444	428	277	92	13	15	13	7	2
Transferencias de Capital	4	38	109	191	138	-	1	3	5	3
Amortizaciones	115	164	184	269	280	6	6	5	7	6
Otros Gastos	19	35	24	14	7	1	1	1	-	-
T o t a l:	1,850	2,916	3,453	3,891	4,727	100	100	100	100	100

1/ Incluye Gobierno Central, Gobiernos Locales, Organismos Autónomos de Servicios y Empresas Públicas.

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

NICARAGUA: AHORRO Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1/

		1973	1974	1975	1976	1977
CONCEPTOS		(Millones de Córdobas)				
1	Ingresos Corrientes	1,436	1,960	2,266	2,638	3,074
2	Gastos Corrientes	1,045	1,549	1,970	2,265	2,669
3	Ahorro Público Bruto	391	411	296	373	405
4	Amortización Deuda Pública	115	164	184	269	280
5	Ahorro Público Neto	275	247	112	104	125
6	Ingresos de Capital	210	183	246	217	231
7	Disponibilidades Internas	485	430	358	321	356
8	Uso del Crédito Público Externo	637	1,014	798	499	1,354
9	Inversión	689	1,203	1,299	1,357	1,778
10	Exceso (+) o Deficiencia (-) de financiamiento	433	241	-143	-537	-68

1/ Incluye Gobierno Central, Gobiernos Locales, Organismos Autónomos de Servicio y Empresas Públicas.

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO N° III

NICARAGUA: INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL.

CONCEPTOS	1 9 7 6 (Millones de Córdoba)	1 9 7 7
I. Ingresos Corrientes	1,474.5	1,739.5
A. Ingresos Tributarios	1,352.7	1,631.2
1. Directos	350.3	392.0
Renta	245.8	274.0
Mobiliario	28.4	31.3
Inmuebles	53.9	61.7
Otros	22.2	25.0
2. Indirectos	1,002.4	1,239.2
Al Comercio Exterior	374.0	490.4
A la Importación	367.3	452.3
Aranceles Generales	183.6	232.0
Consulares	9.4	14.7
Estabilización Económica	37.9	51.9
Compensatorio Aduana	89.5	103.1
Gral. Ventas 6% Imp.	37.1	40.9
Materia Prima	9.8	9.7
A la Exportación	6.7	38.1
Aranc. y Otros de Export.	5.9	38.1
10% sobre Export. FOB	.8	-
Al Consumo y Producción	628.4	748.8
Aguardientes y Licores	76.5	76.5
Cerveza	36.4	58.3
Tabaco	69.1	76.9
Azúcar	16.9	20.2
Gasolina	2.5	2.7
Petróleo	105.5	115.3
Harina	9.4	8.5
Compensatorio Renta	26.6	36.5
6% Gral. Ventas	195.0	239.8
Sobre Serv. 6%	16.4	25.2
Otros de Consumo	74.1	88.9
B. No Tributarios	121.8	108.3
Monopolios	11.7	14.5
Servicios y Comunicaciones	15.1	15.1
Transferencias Corrientes	12.5	21.5
Otros no Tributarios	82.5	57.2
II. Ingresos de Capital	21.1	14.2
Ventas de Activo	-	0.4
Recuperación de Créditos	3.6	9.0
Otros	17.5	4.8
III. Rentas con Destino Especifico	31.7	36.1
TOTAL ORDINARIO	1,527.3	1,789.8
IV. Recursos del Crédito Público	291.8	1,047.2
Interno	48.4	122.5
Externo	243.4	924.7
TOTAL DE INGRESOS	1,819.1	2,837.0

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO N° IV

NICARAGUA: SALDOS DE LA DEUDA EXTERNA POR ACREEDORES
(Millones de Córdobas)

I n s t i t u c i o n e s	1 9 7 1	1 9 7 5
1. Organismos Financieros Internacionales	196.3	533.6
BCIE	103.4	215.8
Banco Mundial	4.2	21.3
Asoc. Internac. de Fomento	20.9	65.5
B I D	67.8	220.2
Canadian International Development Agency (CIDA)	-	10.8
2. Bancos Privados	43.4	974.4
Wells Fargo Bank	7.0	-
Bank of America National	12.3	-
First National City Bank	6.1	-
Bank of London & Montreal Limited	6.1	-
Hambro American Bank	-	55.9
Hartford National Bank	-	44.7
Merril Lynch Brown Shipley	-	280.0
The First National Bank of Chicago	-	490.0
The Bankers Trust Co.	-	88.8
Kredetanstalf Fier Wideranfbaw	-	4.2
Siemens & Halske A. G.	5.8	8.2
B.H.A. International Development	-	0.3
Bank of America International of Florida	-	2.3
Manufacturers Hannover Trust Co. Nassau	6.1	-
3. Estados Unidos de América	176.5	349.0
EXIMBANK	13.0	14.6
Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)	163.5	334.4
4. Proveedores	2.3	-
 T O T A L	 <u>418.5</u>	 <u>1,857.0</u>

FUENTE: Memorias de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO No. V

NICARAGUA: COMERCIO CON CENTROAMERICA

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977
	Millones de Dólares				
EXPORTACIONES	60	92	93	118	138
Guatemala	12	22	22	31	36
El Salvador	13	24	21	28	35
Honduras	12	11	13	15	17
Costa Rica	23	34	37	44	50
IMPORTACIONES	90	131	113	140	166
Guatemala	29	42	36	42	53
El Salvador	26	37	29	36	39
Honduras	7	11	11	15	15
Costa Rica	28	41	37	48	59
SALDOS	-29	-39	-20	-22	-28
Guatemala	-17	-19	-15	-10	-17
El Salvador	-12	-13	-8	-8	-4
Honduras	5	-	-2	-	2
Costa Rica	-5	-7	-1	-4	-9

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

NICARAGUA: BALANZA DE PAGOS

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977
	(Millones de Dólares)				
I CUENTA CORRIENTE	-65	-256	-184	-39	-216
1. Balance Comercial	-48	-160	-107	57	-74
Exportaciones FOB	278	380	375	542	630
Importaciones FOB	326	540	482	485	704
2. Balance de Servicios	-74	-112	-94	-106	-153
Ingresos por Servicios	76	79	89	92	97
Egresos por Servicios	150	191	183	198	250
3. Donaciones (Neto)	57	16	17	10	11
II CUENTA DE CAPITAL	98	231	156	92	177
1. Movimiento de Capital Privado	26	58	44	27	33
2. Movimiento de Capital Oficial	72	173	112	65	144
III ERRORES Y OMISIONES	-1	-14	-4	-14	-18
IV VARIACION EN LAS RESERVAS INTERNAS ^{1/}	32	39	32	-40	57

^{1/} El signo (-) significa aumento de reservas.

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO No. VII

NICARAGUA: ACTIVOS LIQUIDOS DEL SISTEMA FINANCIERO

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1973/77
	Millones de Córdobas					Tasas de Crecimiento				
SISTEMA BANCARIO										
Media Circulante										
1 Numerario	413	453	447	639	701	10	-1	43	10	14,0
2 Depósitos a la Vista	781	912	867	1,036	1,085	17	-5	20	5	8,6
3 Total (1+2)	1,194	1,365	1,314	1,675	1,786	14	-4	28	7	10,8
Depósitos										
4 De Ahorro	378	397	381	485	498	5	-4	27	3	7,2
5 A Plazo	268	339	413	592	650	26	22	43	10	25,0
6 Total (4+5)	646	736	794	1,076	1,148	14	8	36	7	15,5
7 Sub-Total (3+6)	1,840	2,101	2,108	2,752	2,934	14	-	31	7	12,4
OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS										
Depósitos de Ahorro y a Plazo										
8 Infonac	92	45	54	60	42	51	20	10	-29	-
9 Banco de Crédito Popular	7	13	18	28	37	86	38	55	30	-
10 Instituciones de Ahorro y Préstamo	201	346	484	733	977	72	40	52	33	47,0
11 Total (8+9+10)	300	404	556	821	1,056	35	38	48	29	37,0
12 Valores en Circulación	219	339	495	721	1,004	55	46	46	39	45,0
13 Sub-Total (11+12)	519	743	1,051	1,542	2,060	43	41	47	33	41,0
14 Total (7+13)	2,359	2,844	3,158	4,294	4,994	20	11	36	16	21,0

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua

CUADRO No. VIII

NICARAGUA: FUENTE Y USO DE RECURSOS DEL SISTEMA FINANCIERO

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	1973	1974	1975	1976	1977
	Millones de Córdobas					Estructura Porcentual				
Numerario	413	453	447	639	701	9	7	6	8	7
Depósitos a la Vista	781	912	867	1,036	1,085	17	14	12	12	11
Depósitos de Ahorro y a Plazo	944	1,140	1,350	1,897	2,204	21	18	18	22	23
Valores Emitidos	219	339	495	721	1,003	5	5	7	8	10
Créditos del Gobierno	190	561	633	506	545	4	9	9	6	6
Capital y Reservas	728	841	936	1,244	1,187	16	13	13	15	12
Recursos Externos	1,090	1,952	2,625	2,489	3,003	24	31	35	29	31
Corta Plazo	304	494	899	784	1,226	7	8	12	9	13
Largo Plazo	710	1,444	1,721	1,696	1,712	16	23	23	20	18
Otras	76	14	5	9	65	2	-	-	-	-
Otros Recursos del Público	107	131	-	-	-	2	2	-	-	-
TOTAL FUENTE = USOS	4,472	6,329	7,353	8,533	9,728	100	100	100	100	100
Crédito Interno	3,493	4,890	5,770	6,856	8,239	78	77	78	80	85
Gobierno Central	-8	-95	40	76	150	-	-	-	1	2
Entidades Oficiales	34	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sector Privado	3,467	4,985	5,730	6,780	8,089	78	79	78	80	83
Bancos Comerciales	1,989	2,619	2,661	2,971	3,539	44	41	36	35	36
Otras Instituciones Financieras	1,479	2,366	3,069	3,809	4,550	33	37	42	45	47
Otros Activos Netos	277	576	576	526	296	6	9	8	6	3
Reservas Brutas	702	864	1,006	1,151	1,193	16	14	14	13	12

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

NICARAGUA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS

ACTIVIDADES	1973	1974	1975		1976	1977	1973/74	1974/75			1973/77
			(Millones de Córdobas de 1958)					Tasas de Crecimiento			
Agricultura	812	947	943	972	976	16	-	3	-	4.7	
Pecuario	377	356	398	421	461	-5	12	6	9	5.1	
Silvicultura	27	28	37	41	39	-	32	9	-4	9.6	
Caza y Pesca	22	29	50	51	55	32	72	4	8	19.4	
Industria Manufacturera	1,232	1,393	1,427	1,484	1,578	13	2	4	6	6.4	
Construcción	208	303	304	335	368	46	-	10	10	15.4	
Minería	41	32	26	18	19	-22	-19	-31	5	-	
Comercio	1,206	1,332	1,316	1,378	1,471	10	-1	5	7	5.1	
Gobierno	214	258	287	317	328	20	11	10	4	11.3	
Transporte y Comunicaciones	306	339	335	350	374	11	-1	5	7	5.1	
Bancos y Otras Instituciones	141	184	175	204	222	31	-5	16	9	12.0	
Energía Eléctrica y Agua Potable	61	114	121	168	189	87	6	40	12	32.5	
Propiedad de Vivienda	261	280	297	315	335	7	6	6	6	6.4	
Otros Servicios	368	396	397	414	438	26	-	4	6	2.9	
Total:	5,276	5,991	6,113	6,468	6,853	14	2	6	6	6.6	
(Millones de Córdobas Corrientes)											
Agricultura	1,074	1,750	1,578	1,965	2,443	63	-10	25	24	22.0	
Pecuaría	711	676	763	845	950	-5	13	11	12	7.4	
Silvicultura	41	47	61	84	81	14	30	39	-4	18.5	
Caza y Pesca	65	82	89	109	114	26	8	22	4	15.1	
Industria Manufacturera	1,615	2,125	2,460	2,689	2,990	32	16	9	11	16.6	
Construcción	313	606	604	668	768	94	-	11	15	25.0	
Minería	37	60	39	35	46	62	35	-9	29	5.6	
Comercio	1,711	2,336	2,397	2,933	3,843	36	3	22	31	22.5	
Gobierno	432	597	709	847	903	38	19	19	7	20.5	
Transporte y Comunicaciones	435	599	606	711	940	38	1	17	32	21.5	
Bancos y Otras Instituciones	199	318	308	389	430	60	-3	26	11	21.5	
Energía Eléctrica y Agua Potable	73	125	175	241	310	71	40	38	29	43.8	
Propiedad de Vivienda	402	557	615	701	818	38	10	14	17	19.4	
Otros Servicios	523	700	729	821	1,058	34	4	13	29	19.2	
Total:	7,631	10,578	11,133	13,038	15,691	39	5	17	20	19.7	

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

NICARAGUA: OFERTA Y DEMANDA GLOBAL

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1973/77	
		(Millones de Córdobos de 1958)					Tasas de Crecimiento				
OFERTA GLOBAL	7,241	8,327	7,845	8,263	9,270	15	-6	5	12	6.5	
Producto Interno Bruto	5,276	5,991	6,113	6,468	6,853	14	2	6	6	6.8	
Importaciones	2,141 *	2,336	1,732	1,795	2,417	19	-26	4	35	3.1	
Efecto de la relación de precios de intercambio	-271	-324	-744	-319	6	-	-	-	-		
DEMANDA GLOBAL	7,145	8,002	7,101	7,945	9,276	12	-11	12	17	6.6	
Demanda Externa	1,617	1,594	1,315	1,843	2,015	-1	-17	40	9	5.5	
Demanda Interna	5,528	6,408	5,787	6,101	7,260	16	-9	5	19	7.0	
Inversión	1,286	1,729	1,050	1,147	1,995	34	-39	9	74	11.6	
Consumo	4,242	4,680	4,737	4,954	5,265	10	1	5	6	5.5	

* Incluye 176.0 de ajustes por reaseguros

(Millones de Córdobas Corrientes)

OFERTA GLOBAL	10,747	15,114	15,246	17,230	21,626	41	1	13	25	19.1
Producto Interno Bruto	7,631	10,578	11,133	13,038	15,691	39	5	17	20	19.7
Importaciones	3,116 **	4,536	4,113	4,192	5,935	19	-26	4	35	17.5
DEMANDA GLOBAL	10,747	15,114	15,246	17,230	21,626	41	1	13	25	19.1
Demanda Externa	2,381	3,095	3,122	4,304	4,950	30	1	38	15	20.0
Demanda Interna	8,365	12,019	12,124	12,926	16,676	44	1	7	29	18.9
Inversión	1,835	3,285	2,385	2,380	4,265	79	73	-	79	23.5
Consumo	6,530	8,734	9,739	10,546	12,411	33	12	8	18	17.5

* Incluye 176.0 de ajuste por reaseguros

** Incluye 222.0 de ajuste por reaseguros

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

NICARAGUA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CUENTA DEL GASTO

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1933/77
		(Millones de Córdobas de 1958)					Tasas de Crecimiento			
Consumo	4,242	4,680	4,737	4,954	5,265	10	1	5	6	5.6
Público	309	355	406	452	502	15	15	11	11	12.8
Privado	3,933	4,325	4,329	4,502	4,763	10	-	4	6	4.9
Inversión	1,286	1,729	1,050	1,147	1,995	34	-39	9	74	11.6
Pública	322	366	380	458	719	14	4	20	57	22.2
Privada	964	1,363	771	730	925	41	-43	-5	27	-
Cambio de Existencias	-	-	-101	-41	351	-	-	-	-	-
Exportaciones	1,888	1,918	2,058	2,162	2,010	2	7	5	-7	1.6
Importaciones	2,141 *	2,336	1,732	1,795	2,417	19	-26	4	35	3.1
T o t a l:	5,276	5,991	6,113	6,468	6,853	14	2	6	6	6.6

(Millones de Córdobas Corrientes)

Consumo	6,530	8,734	9,739	10,546	12,411	33	12	8	18	17.4
Público	623	822	1,007	1,208	1,379	32	23	20	14	22.0
Privado	5,907	7,912	8,732	9,337	11,032	34	10	7	18	16.9
Inversión	1,835	3,285	2,385	2,380	4,265	79	73	-	79	23.5
Pública	454	729	775	938	1,593	61	6	21	70	37.0
Privada	1,381	2,556	1,736	1,620	2,187	85	-32	-7	35	12.2
Cambio de Existencias	-	-	-126	-178	485	-	-	-	-	-
Exportaciones	2,381	3,095	3,122	4,304	4,950	30	1	38	15	20.0
Importaciones	3,116 **	4,536	4,113	4,192	5,935	57	-9	2	42	17.4
T o t a l:	7,631	10,578	11,133	13,038	15,691	39	5	17	20	19.7

* Incluye 176.0 de ajuste por reaseguros.

** Incluye 222.0 de ajuste por reaseguros.

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO No. XII

NICARAGUA: COMERCIO EXTERIOR POR SECTORES ECONOMICOS DE ORIGEN

CONCEPTOS	1973	1974	1975	1976	1977	Estructura				
						1973	1974	1975	1976	1977
Millones de Dólares										
EXPORTACIONES										
Agropecuarias	126	207	167	278	372	45	54	44	51	59
Explotación Minas y Canteras	9	14	9	9	10	3	4	3	2	2
Industria Manufacturera	143	160	199	255	248	52	42	53	47	39
T o t a l:	278	381	375	542	630	100	100	100	100	100
IMPORTACIONES										
Agropecuarias	22	21	22	22	26	7	4	4	4	4
Explotación Minas y Canteras	18	54	65	60	78	6	9	13	11	10
Industria Manufacturera	287	487	430	450	654	87	87	83	85	86
T o t a l:	327	562	517	532	758	100	100	100	100	100

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO No. XIII

NICARAGUA: CREDITOS DEL SISTEMA FINANCIERO AL SECTOR PRIVADO

CONCEPTOS	1973	1974	(Millones de Córdobas)			1977	1973	1974			1977
			1975	1976	1977			Estructura			
I COLOCACIONES CORRIENTES	2,726	3,866	4,288	5,111	6,459	89	91	89	91	94	
Corto Plazo	1,225	1,708	1,596	1,914	2,595	39	40	33	34	38	
Comerciales	301	405	435	590	904	10	10	9	10	13	
Agrícolas	311	498	519	559	908	10	12	11	10	13	
Ganaderos	142	182	172	188	216	5	4	4	3	3	
Industriales	369	472	470	577	567	12	11	10	10	8	
Otros	102	151	-	-	-	3	4	-	-	-	
Mediano y Largo Plazo	1,501	2,158	2,692	3,197	3,864	48	51	56	57	56	
Comerciales	10	45	29	132	148	-	-	-	-	-	
Agrícolas	263	322	326	288	448	8	8	7	5	6	
Ganaderos	306	356	356	384	478	10	8	19	7	7	
Industriales	408	619	905	1,004	1,047	13	15	16	18	15	
Vivienda	361	611	774	1,020	1,354	12	15	16	18	20	
Otros	153	205	302	369	389	5	5	6	6	6	
II OTRAS COLOCACIONES	384	388	500	511	420	12	9	10	9	6	
TOTAL COLOCACIONES	3,110	4,254	4,788	5,622	6,879	100	100	100	100	100	

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

NICARAGUA: COEFICIENTES DE LIQUIDEZ

AÑOS	Numerario	Medio	Medios de Pago	Activos	PIB
	1	Circulante	del Sistema Bancario	Líquidos	
		2	3	4	5
(Millones de Córdoba)					
1973	413	1,194	1,840	2,359	7,631
1974	453	1,365	2,101	2,844	10,578
1975	447	1,314	2,108	3,158	11,133
1976	639	1,675	2,752	4,294	13,038
1977	701	1,786	2,934	4,994	15,691
COEFICIENTES					
(Porcentajes)					
1973	5	16	24	31	
1974	4	13	20	27	
1975	4	12	20	28	
1976	5	13	21	33	
1977	5	11	19	32	

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO N° XV

NICARAGUA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

	1975	%	1976	%	1977	%
TOTAL	665,891	100	694,583		728,419	
Agricultura, Caza y Pesca	305,712	46	310,999	45	315,735	43
Minas y Canteras	5,006	1	5,134	1	5,404	1
Industria Manufacturera	90,647	14	99,831	14	109,946	15
Electricidad y Agua	3,412	-	3,637	-	3,832	1
Construcción	27,104	4	28,471	4	30,192	4
Comercio	82,039	12	87,275	13	95,382	13
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	19,361	3	20,105	3	20,877	3
Establecimientos financieros	9,072	1	9,692	1	10,535	2
Otros Servicios <u>1/</u>	121,198	19	125,724	19	132,760	18
No especificados	2,340	-	3,715	-	3,756	-

1/ Incluye Servicios Comunales, Sociales y Personales.

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

CUADRO N° XVI

NICARAGUA: ALGUNOS INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL 1/

	1975	1976	1977
1. Energía Eléctrica			
Consumo de kilovatios-hora (millones)	680	796	880
Capacidad instalada kilovatios (miles)	251	308	358
2. Red Vial (Kilómetros)			
Pavimentadas	1,505	1,546	1,571
Revestidas	1,607	1,751	1,751
Todo tiempo	4,631	5,002	5,092
Estación seca	9,210	9,626	9,626
3. Teléfonos Automáticos (número)			
	18,605	21,916	24,653
4. Población Servida de Agua Potable (miles) *			
		689	778
5. Recursos de Salud			
Número de centros de salud	113	127	134
Número total de camas	4,925	5,037	5,274
Personal médico	1,233	1,505	1,570
Odontólogos	142	165	172
6. Educación			
Población en edad escolar (miles)	930	966	1,002
Personal docente	2,562	2,635	2,722
Establecimientos de enseñanza	12,485	13,189	14,223
7. Viviendas Financiadas por el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo			
	4,156	8,163	9,597
8. Viviendas Financiadas por el Banco de la Vivienda			
	3,129	6,393	7,387

FUENTE: Informes anuales del Banco Central de Nicaragua.

1/: Se desconoce el método de cuantificación de cada rubro.

* : No se dispone de información.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- * Alvarez Lejarza, Emilio, Las Constituciones de Nicaragua, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1958.
- * Cole Chamorro, Alejandro, 145 Años de Historia Política, Editora Nicaraguense, Managua, Nic., 1967.
- * Cresson, C.P., James Monroe, S. A. Editorial Bell, Buenos Aires, 1946.
- * El Pensamiento Vivo de Sandino, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1979.
- * Gáñez, José D., Historia de Nicaragua, Colección Cultural, Banco de América, Managua, Nic., 1975.
- * Hill, Roscoe R., Intervención Fiscal en Nicaragua, Paul Maisel Co., New York, 1933.
- * Houwald, Goetz von, Los Alemanes en Nicaragua, Colección Cultural Banco de América, Managua, Nic., 1975.
- * Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Informe sobre la Cooperación Internacional Recibida por Nicaragua, con Motivo del Terremoto de 1972, Managua, Nic., 1973.
- * Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Diarios Oficiales y Memorias Hacendarias, Managua, Nic., 1930-1975.
- * Musgrave, Richard A., Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar S. A. de Ediciones, Madrid, 1979.
- * Ortega Arancibia, Francisco, Cuarenta Años (1838-1878) de Historia Política, Promoción Cultural Banco de América, Managua, Nic., 1974.
- * Ortega Saavedra, Humberto, 50 Años de Lucha Sandinista, Editorial Diógenes, México, 1979.

- * Pirene, Jacques, Historia Universal, Editorial Cumbre, S. A., México, 1980.
- * Quijano, Carlos, Nicaragua: Un Pueblo, Una Revolución, Editorial Pueblo Nuevo, México 1978.
- * Sandino, Augusto C., Escritos Literarios y Documentos Desconocidos, Ministerio de Cultura, Managua, Nic., 1980.
- * Retchkiman K., Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Pública, Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, 1972.
- * Weelock, Jaime y Luis Carrión, Apuntes sobre el Desarrollo Económico y Social de Nicaragua, Secretaría de Propaganda y Educación Política del F.S.L.N., Managua, Nic.
- * Weelock Román, Jaime, Imperialismo y Dictadura: Crisis de una Formación Social, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979.
- * Zamora, Francisco, Tratado de Teoría Económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.