

# Economisch beleid in Nicaragua

De economische problemen lijken Nicaragua in snel tempo boven het hoofd te groeien.

De importbehoefte zijn ongeveer het dubbele van de exportopbrengsten, het financieringstekort is ondanks een recente bezuinigingsoperatie nog steeds enorm en het reële inkomen van de bevolking daalt. De oorzaken van deze precaire situatie zijn tweeledig: in de eerste plaats is het gevoerde economische beleid niet in alle opzichten optimaal, en in de tweede plaats noopt de voortdurende economische en militaire agressie van de kant van de regering-Reagan het land een duur oorlogsapparaat in stand te houden. De auteur van dit artikel concludeert dat continuering en vergroting van de Westeuropese steun aan de Sandinistische regering noodzakelijk is om de Nicaraguaanse economie weer in het spoor te zetten.

**DRS. R.M. BUITELAAR\***

## Inleiding

Tijdens een werkbezoek aan Nicaragua in de zomer van 1985 in het kader van de samenwerking tussen de Vrije Universiteit en de Universiteit van Managua, de UNAN, op het gebied van de agrarische economie, heb ik enig onderzoek kunnen doen naar de problematiek op het platteland, en enkele discussies over dit onderwerp kunnen meemaken. Daarbij is een aantal vragen gesteld die in dit artikel aan de orde komen.

De hoofdvraag betreft de verhouding tussen interne beleidsfouten en externe agressie bij de verklaring van de huidige economische misère. Voorstanders van het Sandinistische bewind zijn geneigd te stellen dat alle problemen extern veroorzaakt zijn. Tegenstanders leggen vaak de hoofdoorzaak bij het interne beleid.

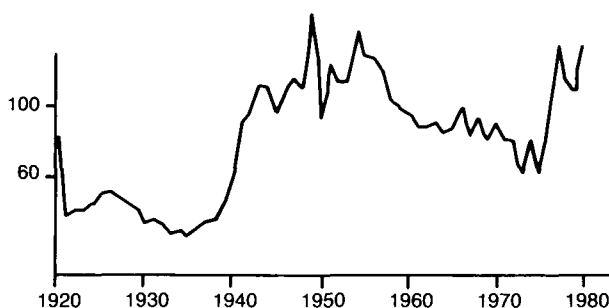
Hebben de Sandinistische beleidsmakers geleerd van de fouten die gemaakt zijn door andere landen die een socialistische koers wilden varen? In hoeverre is op bestaande problemen een antwoord gevonden? Deze vragen, die uitmonden in de vraag naar het perspectief van het economisch beleid in Nicaragua, zullen worden beantwoord aan de hand van twee voorbeelden uit cruciale beleidsterreinen: het buitenlandse handel- en wisselkoersbeleid en het loon- en prijsbeleid. In het eerste wordt geïllustreerd wat de houding is ten opzichte van de externe sector, die in de kleine en zeer open Nicaraguaanse economie nog steeds een sleutelrol vervult. Aan de hand van het tweede voorbeeld kan aangegeven worden hoe men de verdeling van de economische lusten en lasten intern wil beïnvloeden.

Om de bespreking van het economisch beleid in het juiste kader te kunnen plaatsen zal eerst een kort overzicht

zijds ook met de lange- en middellange-termijntermen wat betreft de mate van aanpassing van de wisselkoersvariabele ten aanzien van schommelingen op verschillende termijnen: in het eerste geval bedraagt de mate van partiële aanpassing slechts ongeveer 2%, terwijl ten aanzien van de lange- of middellange termijn de orde van grootte van de partiële aanpassing tussen 60 en 90% ligt.

De geschatte waarden van de structurele parameters van het wisselkoersmodel hebben de verwachte tekens (op een reeds genoemde uitzondering na voor het markdollargeval). Rentevoet- en inkomenselasticiteiten van de vraag naar geld zijn in absolute waarden kleiner dan 0,5%; voor de gulden-dollar modellen is het eerste effect wat groter dan het tweede. De elasticiteitsverhouding tussen wisselkoersrisicopremie en portefeullesamenstelling heeft dezelfde orde van grootte.

Figuur 1. Ruilvoetontwikkeling in Nicaragua, index, 1950 = 100



Bron: V. Bulmer-Thomas, Economic development over the long-run Central America since 1920, *Journal of Latin-American Studies*, jg. 15, blz. 269-294.

worden gegeven van de recente historische ontwikkelingen in de Nicaraguaanse economie. Vervolgens zal even stil worden gestaan bij de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen van andere kleine socialistische derde-wereldlanden. Daarna komt de hoofdvraag aan de orde.

\* De auteur was verbonden aan de vakgroep ontwikkelings- en agrarische economie van de Vrije Universiteit en is sedert februari 1986 werkzaam als assistent-deskundige bij UNIDO in Montevideo, Uruguay. Hij dankt drs. H.A.J. Coppens en dr. H.J.W. Weyland voor hun kritische en constructieve opmerkingen.

Tenslotte volgt de stabiliteit van de extrinsieke dynamiek in beide landen uit de positieve aanpassingscoëfficiënt van de wisselkoersverwachtingen. Als het erom gaat vast te stellen welke data de meeste invloed hebben, dan blijken de woelige eerste en laatste kwartalen van de steekproefperiode relatief bepalend te zijn geweest voor de aanpassing van het model. De door het model voorspelde waarden voor de kwartalen die deze steekproefperiode onmiddellijk volgen, zijn voor beide bestudeerde bilaterale gevallen overeenkomstig de waarnemingen.

**J.-P. Ancot  
J.H.P. Paelinck  
J.-M. Viaene**

De tweede wereldoorlog en haar nasleep, met name de Korea-oorlog, was voor de exporteurs van primaire produkten een periode van gunstige ruilvoetontwikkeling (zie de figuur). In het begin van de jaren vijftig beleefde Nicaragua een snelle groei, gebaseerd op katoenexport, die al gauw de traditioneel belangrijke koffie-export overvleugelde. Een decennium later kwam de vleesexport op en verdrong de suiker als derde exportprodukt. De groei voert van het bruto nationale produkt was gedurende de twee decennia na 1950 gemiddeld 6 à 7% per jaar. In de jaren zeventig stagneerde de economie met een gemiddelde groei van 0,2% per jaar.

Deze groei ging gepaard met een sterke concentratietendens in het land- en kapitaalbezit. Deze ontwikkeling had tot gevolg dat de voedselproductie van kleine boeren volledig stagneerde en import van voedsel nodig werd. In 1971 had de helft van de boeren (de 50% kleinste bedrijven) de beschikking over 3,5% van het landbouwareaal. Veertig procent van het overige landbouwareaal, en dan nog vaak de beste en best bereikbare gronden, was in het bezit van de grote bedrijven die samen 1,5% van het totaal uitmaken.

In de decennia van de hoogste groei verdrievoudigde het aantal boeren dat slechts kon beschikken over 7 hectare of minder, terwijl de rurale bevolking in de genoemde periode slechts met 1 à 2% per jaar groeide 1).

Niet alleen trokken de arme boeren in de richting van de nog onontgonnen gebieden in het binnenland, ook trok een belangrijk deel van de snel groeiende bevolking naar de stedelijke centra, om van daaruit nu en dan nog op het platteland bij te verdienen. Zo bleek het grootste deel van de katoenplukkers in 1980 in de steden te wonen 2). Ondanks pogingen om binnen de Centraalamerikaanse gemeenschappelijke markt te komen tot importvervangende industrialisatie bood de industrie niet voldoende werkgelegenheid voor de groeiende stedelijke massa's. Er ontwikkelde zich dan ook zeker geen sterke arbeidersklasse, maar meer een grote bevolkingsgroep die als dagloner in de landbouw of voor eigen rekening in de kleinschalige handel of informele nijverheidssector aan de kost trachtte te komen en daarbij een grote mobiliteit aan de dag legde. *Gemeenschappelijk kenmerk van deze mensen was wel de armoede en een uitzichtloze situatie.*

Het agro-exportmodel, waarvan de winsten disproportioneel bij een kleine elite terecht kwamen, vond haar politieke uitdrukking in een zeer repressieve dictatuur, die elke uiting van onvrede en poging tot organisatie hardhandig de kop indrukte. Dat het politieke verzet zich heeft kunnen bundelen tot een krachtige en goed georganiseerde beweging die in staat bleek het vertrouwen van grote delen van de bevolking te winnen, heeft onder andere te maken met de gevolgen van de verschrikkelijke aardbeving in december, 1972, waarbij de hoofdstad geheel werd verwoest. De dictator Somoza joeg bij die gelegenheid zelfs delen van de elite van Nicaragua tegen zich in het harnas door de omvangrijke internationale steun in eigen zak te steken. Zo kon een brede verzetsbeweging ontstaan, waarin marxistisch georiënteerde scholieren en verlichte landeigenaars en industriëlen elkaar vonden in het ene doel: Somoza eruit.

Na de machtsovername in 1979 door het FSLN ontvouwde zich een beleid dat sterk de nadruk legde op de principes van gemengde economie, een internationaal ongebonden positie en politiek pluralisme. De gemengde economie kreeg gestalte in het naast elkaar bestaan van een staatssector (voornamelijk de onteigende bezittingen van de ex-dictator), een particuliere sector (de loyale elite) en een in coöperaties georganiseerde boeren- en informele sector. Als voornaamste doel van de omwenteling werd gezien de omvorming van bestaande politieke en economische structuren ten bate van de boeren en arbeiders.

In de praktijk bleek dat de globale doelstellingen nog voor verschillende interpretaties vatbaar waren en dat

over de te gebruiken instrumenten van beleid discussie nodig was.

## Lessen van kleine socialistische derde-wereldlanden

In een beroemd artikel heeft David Morawetz de ervaringen van Birma, Cuba, Sri Lanka en Tanzania geanalyseerd 3). Deze landen hebben, behalve dat ze klein zijn en zich zelf socialistisch noemen, vooral de mate en richting met elkaar gemeen waarin de staat het ontwikkelingsproces tracht te sturen, waarbij de voorziening van basisbehoeften een belangrijke plaats inneemt. Dat is geen exclusief kenmerk van deze landen, en Morawetz geeft aan dat ook de ervaring van landen als Vietnam, Noord-Korea, Mongolië enz. in dit kader past. Wij willen ook Nicaragua aan dit lijstje toevoegen.

Een van de belangrijkste problemen die zich voordoen is het macro-economische probleem van het vinden van de juiste verhouding tussen investeringen en consumptie, waaraan het probleem verbonden is van het sociaal gewenste groeipatroon. Dit thema behoort tot het klassiek geworden planningsprobleem; het stond ook centraal in het industrialisatie-debat dat werd gevoerd in de Sovjet-unie in de jaren twintig, en het gaat om het volgende dilemma 4).

Een te grote nadruk op consumptie leidt via geringe beperkingen tot te lage investeringen en een te lage groei-voet, waardoor op langere termijn de consumptie onder druk komt te staan. Een te omvangrijk investeringsprogramma heeft als nadeel een gebrek aan aanbod van consumptiegoederen, waaruit problemen met de arbeidsmotivatie en -productiviteit voort vloeien, zodat de economische groei ook door dit repressieve beleid bedreigd kan worden. Men moet daarom trachten een evenwichtige koers te varen.

Een pendant van dit dilemma doet zich voor op sectoraal niveau, namelijk: wat is de juiste verhouding tussen de groei in industrie en de groei in de landbouw? In kleine socialistische landen speelt de keuze tussen de sectoren industrie en landbouw niet zo'n overheersende rol in het debat als dat in Rusland het geval was, aangezien duidelijk is dat de geringe omvang van de binnenlandse markt problemen oplevert voor een zware kapitaalgoederenindustrie. De exportlandbouw neemt derhalve de strategische rol van de zware industrie over. De deviezen die de exportproductie oplevert worden gebruikt om de benodigde produktiemiddelen aan te schaffen. De vraag omtrent de prioriteitsstelling tussen sectoren verschuift derhalve naar de verhouding tussen export- en voedsellandbouw. Het zal duidelijk zijn dat wederom het probleem is de juiste balans te vinden.

Vanwege de preoccupatie van de regeringen in de kleine socialistische landen met gelijkheid en basisbehoeftenbevredesting is de relatie tussen herverdeling en groei een belangrijk thema van discussie. Morawetz' stelling luidt dat herverdeling moet plaatsvinden voordat het groeiproces op gang komt. Hij verwijst daarbij naar de ervaring van landen als Taiwan en Zuid-Korea. Cruciaal voor het welslagen van het ontwikkelingsmodel is echter *hoe* de herverdeling aangepakt wordt. En hiermee zijn we aangekomen bij de derde verhouding waarin een goede balans gevon-

1) De data stammen van de landbouwtellingen uit 1971. Zie G. van Westrienen, *De rol van de agrarische sektor in het transitieproces van de Nicaraguaanse economie*, Researchmemorandum 1983-20, Economische Fakulteit, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1983.

2) Volgens de resultaten van een onderzoek onder 1.000 plukkers in 1980; zie E. Baumeister en E. Havens, *Recruitment and retention of occasional workers in the export sector of agriculture in Nicaragua*, LTC occasional paper, Wisconsin, 1983.

3) D. Morawetz, Economic lessons from small socialist developing countries, *World Development*, 1980, jg. 8, blz. 337-369.

4) A. Ehrlich, *The Soviet industrialization debate 1924-28*, Harvard University Press, New York, 1960.



De Nicaraguaanse economie buigt door onder de zware last van de defensie-inspanning. (Foto ANP)

den dient te worden: de verhouding tussen de collectieve en de particuliere sector. Morawetz behandelt namelijk twee instrumenten voor een herverdelingsbeleid: nationalisaties en loonsverhogingen.

Doorgaans heeft de overheid niet de capaciteit om alle produktiemiddelen te nationaliseren. De ervaring van Cuba, dat wel vergaande nationalisaties heeft doorgevoerd, is bij voorbeeld op het terrein van de detailhandel ook niet bemoedigend. Er zal dus steeds een particuliere sector blijven bestaan. Het blijkt echter moeilijk het vertrouwen van de particuliere sector te behouden als delen van de economie genationaliseerd worden. Bovendien is na een nationalisatie het niveau van besparingen en investeringen deels afhankelijk van de in de staatssector geproduceerde winst. Hierbij doen zich doorgaans problemen van produktiviteit en efficiency voor. Morawetz waarschuwt tegen een al te zeer gecentraliseerd bestuursapparaat.

Loonsverhogingen zijn ook een geliefd middel om herverdeling te realiseren. Dit zal verhogend werken op de vraag naar basisconsumptiegoederen. Tegelijkertijd, maar om andere redenen (vooral het wegvallen van repressie) is een produktiviteitsdaling te verwachten. Gezamenlijk zal dit leiden tot inflatie en betalings balans-verslechtering. Een aldus in gang gezette loon- en prijs-spiraal zal sterk negatieve economische effecten hebben en de herverdelingsoperatie teniet doen.

Er is reeds aangestipt dat de exportprestaties zeer belangrijk zijn in het ontwikkelingsplan van kleine socialistische derde-wereldlanden. Morawetz signaleert problemen in de exportsector in alle door hem onderzochte landen, en wijst dat voornamelijk aan een slecht (prijs)beleid. Prijscontroles en exportbelastingen hebben zeer ontmoedigend gewerkt. Het behoeft geen betoog dat een verkeerde aanpak van de exportproductie kan leiden tot kapitaalgebrek en een geringe importcapaciteit.

Dat de beleidsmakers in Nicaragua op de hoogte waren van de geschetste problemen rond de verhouding consumptie/investeringen, export/voedsellandbouw en staat/particuliere sector, moge blijken uit het werk van E. Fitzgerald, economisch adviseur van de Sandinistische regering 5). Hoe de dilemma's worden opgelost in de praktijk zal in de volgende paragrafen worden geschetst.

## Buitenlandse handel en wisselkoersen

De economische situatie die het triumferende FSLN in juli 1979 aantrof was desastreus en vereiste ingrijpende maatregelen. Het stond dan ook buiten kijf dat het noodzakelijk was om enige greep op het economische proces te krijgen en kapitaalvlucht tegen te gaan door het bankwezen te nationaliseren, de bezittingen van Somoza en andere door de eigenaars verlaten productie-eenheden te confisceren, en een staatsmonopolie in te stellen op im- en export en deviezentransacties. Dergelijke maatregelen heeft men in het verleden ook moeten treffen in zeker niet als socialistisch bekend staande landen als Mexico en Costa Rica. Het loslaten van de convertibiliteit van de cordoba en daarmee het feitelijk instellen van een staatsmonopolie op deviezentransacties is in feite een door Somoza genomen maatregel geweest 6).

Zo vormde zich een staatssector die het directe beheer voerde over een deel van de produktie voor export. De gehele tabaksproduktie, alle exportslachthuizen, ruim de helft van de suikerproduktie, doch slechts een vrij klein deel van de zo belangrijke koffie- en katoenproduktie kwamen in staatshanden 7). De staatsinvloed manifesteerde zich vooral via de toewijzing van deviezen voor de import van produktiemiddelen, en via prijscontrole. De particuliere producenten werden verplicht aan de staat te leveren, die zelf de prijs vaststelde. Voor de organisatie en administratie van de buitenlandse handel werd een gedecentraliseerde structuur gecreëerd, met staatsinstellingen per produkt (ENCAFE, ENAL, ENAZUCAR, ENCAR voor respectievelijk koffie, katoen, suiker en vlees) 8). Het beheer van de staatsproduktie werd ondergebracht in een vijftigtal staatsbedrijven, vaak gespecialiseerd in één produkt en in één regio. Deze staatsbedrijven omvatten elk een aantal tamelijk homogene produktie-eenheden, variërend van 10 tot 50. De coördinatie van deze instellingen en bedrijven kwam in handen van het Ministerie van Landbouw en Agrarische Hervorming, dat zelf ook een per regio gedecentraliseerde structuur kende.

De doelstellingen van het beleid waren, naast uiteraard de stimulering van de exportproduktie in de staats- en privésector, diversificatie van het exportpakket en diversificatie van de exportmarkten. De pogingen tot diversificatie van het exportpakket kregen gestalte door directe overheidsinvesteringen, met behulp van technische assistentie en overheidskapitaal van buitenlandse donoren. Naast de grootscheepse investeringen in de suiker- en tabaksproduktie zijn ook de wat kleinere oliepalm- en cacao-projecten vermeldenswaard, evenals de aandacht voor de industriële verwerking van agrarische produkten. De aandacht voor diversificatie van de exportmarkten, verwoord als het '4 maal 25' - beleid (25% van de handelsstromen met Centraal-Amerika, 25% met de rest van Latijns-Amerika, 25% met OECD-landen, 25% met Comecon-

5) E. Fitzgerald, The problem of balance in the peripheral socialist economy: A conceptual note, *World Development*, 1985, jg. 13, nr. 1, blz. 5-14.

6) Zie J.L. Medal, *La Revolución Nicaraguense, Balance económico y alternativas futuras*, Ediciones Nicaragua Hoy, CINASE, Managua, 1985.

7) Zie E. Baumeister, *Estructuras productivas y Reforma Agraria en Nicaragua*, in: R. Harris en C. Vilas, *La Revolución Nicaraguense*, Ediciones ERA, Mexico, 1985.

8) Zie H. Girling, Nicaragua's commercial policy: building a socially responsible foreign trade, *Latin-American perspectives*, 1983, jg. 10, nr. 1.

landen) ging gepaard met het zoeken naar betere handelsvoorwaarden. Deze konden vooral gerealiseerd worden in de contacten met Mexico en Venezuela wat betreft de olieaanvoer, en met de Comecon-landen op andere gebieden. De diversificatie van de handelsstromen kwam vooral naar voren in de contacten met de Verenigde Staten. Het traditionele aandeel van de VS in de handelsstromen werd in enkele jaren teruggebracht van 30 à 35% tot minder dan 15%, waarmee in feite de economische blokkade die in mei 1985 werd afgekondigd geleidelijk was voorbereid.

Gesteld kan dus worden dat de Sandinistische overheid geprobeerd heeft de exportsector niet te verwaarlozen ten behoeve van de voedselproductie, de particuliere producenten een plaats heeft getracht te geven in het nieuwe bestel, en dat zij de gevaren van een al te gecentraliseerd overheidsapparaat ingezien heeft.

Het lijkt echter geen twijfel dat juist op het terrein van het handels- en wisselkoersbeleid de Sandinistische gemengde economie heeft gefaald. De waarde van de export was in 1979 en 1980 als gevolg van de oorlogsomstandigheden uiteraard fors gedaald: met resp. 7 en 28%. De groei in 1981 met 11% was derhalve relatief eenvoudig. In 1982 daalde de waarde van de export echter opnieuw sterk met 19%, terwijl dat in de volgende jaren niet hersteld kon worden. Het jaar 1983 toonde een stijging van de exportwaarde met 4%, 1984 een daling met 8%. De verklaring hiervoor is tweeledig: de prijsontwikkeling van de exporten was zeer ongunstig en de stijging van de exportvolumes was gering. Het jaar 1984 laat voor het eerst weer een voorzichtige ruilvoetverbetering zien, waar echter niet van geprofiteerd kon worden door de sabotage van de koffieproductie en handel door de contrarevolutionaire groepen 9).

Toch is dit niet het hele verhaal, en de vraag wat er gebeurd zou zijn in andere omstandigheden is dan ook niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Het vasthouden aan de wisselkoers van 10 cordobas per dollar leidde vanwege de hogere binnenlandse inflatie al snel tot een overwaardering van de cordoba. Dat houdt in dat de betaling aan particuliere producenten door de staat in cordobas ontmoedigend werkte, ook al omdat strak de hand gehouden moest worden aan importrestricties voor luxe consumptiegoederen. Er ontstond een zwarte deviezenmarkt waarop de cordoba snel in waarde daalde. Aangezien de overheid de loyale elite graag aan zich wilde blijven verplichten, en wilde voorkomen dat deze kapitaalkrachtige groep in het contra-kamp terecht zou komen, werd een systeem van meelepele wisselkoersen aangegrepen om de elite financiële voordeeltjes te bieden 10). Zo gelden momenteel, naast de nog steeds officiële koers van \$ 0,10 officiële koersen van \$ 0,0357, \$ 0,02 en \$ 0,0143 en recent is de zwarte koers gelegaliseerd en beweegt de cordoba voor toeristen zich rond \$ 0,0016. De overheid beslist welke koers van toepassing is bij een bepaalde transactie. De lobby van katoenen vleesproducenten heeft zelfs een gedeeltelijke betaling in harde dollars afgedwongen. Deze onzekerheid omtrent de toewijzing van importvergunningen en de koers daarbij heeft ertoe bijgedragen dat de particuliere sector het vertrouwen in de toekomst heeft verloren, hetgeen blijkt uit de sterke daling van de particuliere investeringen.

Het volle gewicht van de vernieuwing en uitbreiding van het produktieapparaat kwam dus neer op de staatsinvesteringen. Juist deze sector kampt echter met efficiëntie- en productiviteitsproblemen, zoals uit recent micro-economisch veldwerk blijkt 11). Er is weliswaar aandacht besteed aan de decentralisatie van het bestuursmodel, maar het delegeren van verantwoordelijkheid blijft daarbij achter, hetgeen wellicht ook op het conto van de oorlogsdreiging geschreven kan worden. Hoe het ook zij, in de staatsbedrijven is men vaak afhankelijk van orders en toestemming van centraal niveau, waardoor inefficiëntie en geringe betrokkenheid van de mensen in staatsdienst bij hun werk schering en inslag zijn.

Zoals gezegd, het zijn zowel de geschetste problemen in de exportsector, die ertoe geleid hebben dat het exportvolume het niveau van vóór 1979 nog niet heeft gehaald, als de ongunstige ontwikkeling van de prijzen, die de ex-

portwaarde en daarmee de importcapaciteit hebben doen dalen. Dank zij de ruime financiële hulp uit het buitenland is het enkele jaren lang mogelijk geweest een importniveau aan te houden dat ruim boven het exportniveau lag, en wel ongeveer het dubbele van de exportwaarde, hoewel dit ten koste ging van een olopemde schuldenlast. De grenzen van dit beleid zijn echter bereikt. Het reële volume van de import is in 1984 en 1985 beduidend gedaald en ligt momenteel op ongeveer tweederde van het volume in 1980 12).

De economie staat aan een aantal spanningen bloot die elkaar in negatieve zin versterken. De extreme deviezen-schaarste, veroorzaakt door de dalende exportopbrengst en de stijgende importbehoefte als gevolg van de defensielast, is een belangrijke inflatoire kracht. De inflatie heeft ook een binnenlandse oorzaak, en wel de monetaire financiering van het overheidstekort en vraagexpansie door subsidies aan lage-inkomensgroepen en de premies voor de ondernemers. Het is vooral de import van consumptiegoederen die sterk is gereduceerd, hetgeen ontmoedigend werkt op de economische activiteit en zodoende ook de voorziening van basisgoederen negatief beïnvloedt.

Van de door Morawetz gesignaleerde problemen die zich kennelijk geregeld voordoen in landen met vergelijkbare systemen herkennen we er een aantal: inefficiëntie van de staatsproductie door gecentraliseerde besluitvorming, de onzekere positie van de particuliere sector en de geringe beschikbaarheid van consumptiegoederen waardoor de economische prikkel verzwakt wordt. Het is echter niet zo dat de Sandinistische overheid hier geen oog voor heeft. Inefficiënte staatsbedrijven worden afgestoten, over de positie van de particuliere sector bestaat een heftige interne discussie, en het aanbod van consumptiegoederen kan in de huidige situatie niet snel verhoogd worden. De permanente militaire dreiging en de economische tegenwerking door de VS is zo effectief dat het vinden van een oplossing voor deze problemen tot nu toe niet is gelukt.

Aan de hand van dit voorbeeld van het externe beleid is de veronderstelling gerechtvaardigd dat de problemen direct te maken hebben met de externe agressie, die inspeelt op interne fouten en het oplossen ervan verhindert. Het lijkt plausibel om te veronderstellen dat de beleidsruimte van de Sandinisten groter is als het gaat om het interne beleid.

## Het loon- en prijsbeleid

Ondanks de verwachting van de bevolking dat de revolutie directe verbeteringen in het levenspeil teweeg zou brengen, is het loonbeleid gedurende de gehele periode 1979-1985 voorzichtig geweest. Het grootste deel van dit tijdvak, 1981-1984, wordt zelfs gekenmerkt door een volledige bevroering van de formele loonniveaus. Dit is wellicht het meest sprekende voorbeeld om aan te geven dat de Sandinisten de lessen uit het verleden wel hebben geleerd.

Deze politiek werd direct ingegeven door de zorg om de inflatie en het overheidstekort. Getracht werd aan de gerechtvaardigde eisen van de bevolking tegemoet te komen door het aanbod van collectieve diensten als gezondheidszorg, onderwijs, verbetering van huisvesting, drinkwatervoorziening, subsidiëring van het openbaar vervoer, enz.

9) CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984*, Nicaragua, Mexico, 1985.

10) Zie C. Vilas, *Unidad Nacional y contradicciones sociales en una economía mixta: Nicaragua 1979-1984*, in: Harris en Vilas, op.cit.

11) Zie uit de serie monografieën van het departement van Agrarische Economie van de UNAN, uitgegeven i.s.m. de Vrije Universiteit, onder andere: N. van Ruijven en R. Peschier, *La mano de obra en el tiempo de silencio de la producción de café, 1985*; T. v.d. Schoot en D. Arts, *Aspectos laborales de la producción cafetalera, 1985*; en M. Barahona, *La productividad de trabajo en el tabaco*, paper voor het 4e congres van Nicaraguaanse sociologen, Managua, augustus 1985.

12) Zie Medal, op.cit.

In deze opzet is ook het aanbod van basisconsumptiegoederen tegen lage prijzen noodzakelijk, waarvoor een ingewikkeld stelsel van gecontroleerde winkels en prijsbeheersing is opgezet 13). Dit beleid impliceerde zware subsidie-lasten.

Het bleef echter niet bij het laaghouden van de loonkosten en het betaalbaar houden van de loongoederen. Tegelijkertijd werd getracht de loonstructuur rechtvaardiger te maken door het principe van gelijk loon voor gelijk werk te introduceren. In 1984 werd hiertoe het Nationale Systeem voor de Organisatie van Arbeid en Salarissen (SNOTS) in het leven geroepen. Dit stelsel komt neer op functiewaardering en salarisschalen. Tevens wilde men de beloning voor arbeid koppelen aan de produktiviteit ervan door een arbeidsnorm vast te stellen en een beloning in het vooruitzicht te stellen bij overschrijding ervan. De invoering van een dergelijk ambitieus beleid is gepaard gegaan met grote moeilijkheden. Zo is het vaststellen van een arbeidsnorm in de agrarische sector een haast onbegonnen zaak, aangezien er rekening dient te worden gehouden met weersomstandigheden, grondkwaliteit, enz. Bovendien is de norm gebaseerd op volwassen mannelijke arbeiders, terwijl het grootste deel van de arbeiders in de staatsbedrijven erg jong is, en de vrouwenparticipatie hoog is. In feite werd er een rigiditeit in de beloningen geïntroduceerd die in het licht van de voorthollende inflatie en de gebrekkige goederenvoorziening de reële lonen steeds verder uitholt en de arbeidsmoraal ondergraaft. Sommige bedrijven reageren daarop met betaling in natura of het bijhouden van een dubbele loonboekhouding. Samen met de introductie van het SNOTS werd dan ook de controle op dit soort praktijken opgevoerd en de betaling in natura zelfs bij de wet verboden. Het falen van het loonbeleid blijkt uit de toenemende vlucht in de 'ongecontroleerde sectoren', zoals de kleinschalige handel, nijverheid en diensten, waar de inkomsten uiteraard wel gekoppeld zijn aan de stijgende prijzen. Volgens een berekening van PREALC is de laatste jaren 15% van de beroepsbevolking op het platteland weggetrokken uit de primaire activiteiten 14). In 1985 bleek het ten slotte onmogelijk om de bevrozing van de lonen te handhaven. Er vonden enige verhogingen plaats die opliepen tot 300%, waar op inderdaad verder steeg.

Vilas berekende dat de loontrekkers in de afgelopen 5 jaar 30% van hun reële inkomen hebben moeten inleveren, en het lijkt er dan ook op dat de Sandinistische regering de zwaarste lasten legt op de meest loyale groepering 15). Men hoort daarom wel de suggestie dat er een herverdeling zou hebben plaatsgevonden ten koste van de looninkomens ten gunste van de staat en van de elite. Deze suggestie wordt tegengesproken door de CEPAL die wijst op de subsidie van basisconsumptiegoederen en het daarom houdt op een lichte reële verbetering van het inkomen van de armste groepen 16). Door het ontbreken van huishoudbudgetstudies zijn conclusies als die van de CEPAL en van Vilas echter speculatief.

Buiten kijf staat echter dat ook het prijsbeleid heeft gefaald. Het tegelijkertijd nastreven van de stimulering van de voedselproductie door gunstige prijzen voor de boeren en het laag houden van de kosten van levensonderhoud voor de consument door middel van subsidies leidde tot een onhoudbare situatie. Niet alleen gingen de subsidies zwaar op het overheidsbudget drukken, ook werd de binnenlandse productie van voedsel er niet door gestimuleerd, aangezien boeren goedkoper mais en bonen in de winkel konden kopen dan zelf produceren, zodat de neiging ontstond om zich toe te leggen op andere producten, bij voorbeeld tuinbouwgewassen. Ook gebeurde het wel dat in de winkel gekochte goederen opnieuw aan de staat werden aangeboden als betrof het eigen productie.

Het zal duidelijk zijn dat de staat te kampen kreeg met opkoop- en distributieproblemen. Het ontstaan van ene zwarte markt illustreert deze problemen. In 1985 werd er drastisch gekort op de subsidies voor basisproducten. Tegelijk werd de controle op de zwarte handel verscherpt. De ontwrichting van de verhouding tussen lonen en prijzen is daarmee echter nog niet verholpen. Dat zaait onrust en

wantrouwen, hetgeen nog wordt verergerd door de overheid die de informele sector en de ongecontroleerde activiteiten criminaliseert, hoewel ze juist zo belangrijk zijn in de goederenvoorziening en de inkomensvorming.

## Besluit

Het blijkt dat Nicaragua in eerste instantie de les van Morawetz goed begrepen had. Ze waakte voor de gecombineerde verschijnselen van vraagexpansie door loonsverhoging en aanboddaling door produktiviteitsverlies. De vraagexpansie sloop echter via de achterdeur van de basisgoederensubsidies het systeem in en de produktieproblemen deden de rest. Het meest ondermijnend was echter dat het rigide loon- en prijsstelsel niet adequaat reageerde op de inflatie. De hoofdschuldige van de prijsstijgingen was de overheid, die om budgettekorten vanwege de hoge defensielasten te financieren de geldhoeveelheid zeer heeft doen toenemen.

Ondanks de gemaakte beleidsfouten is echter het belangrijkste obstakel de uitgesproken wil van de Verenigde Staten om te voorkomen dat het Sandinistische economische beleid een succes zou worden. Over het interne beleid is discussie mogelijk en voor aanpassingen schrikt men niet terug. De gematigde en pragmatische krachten in de Nicaraguaanse regering wordt echter niet de tijd gegund om aan te tonen dat hun aanpak levensvatbaar is. De noodzaak van de verdediging van het land noopt het FSLN tot het ondergeschikt maken van economische aanpolitieke en militaire overwegingen. Dit houdt in dat de inkomens van loontrekkers verder onder druk komen te staan. Ook de boeren kunnen aan het huidige prijsbeleid geen inkomenszekerheid ontlenuen. Een trend van politieke polarisatie in de Nicaraguaanse samenleving is hier het gevolg van.

Het lijkt juist nu van het grootste belang dat de westerse wereld die het beleid van de VS afkeurt haar handen niet aftrekt van Nicaragua. Integendeel, de band met Nicaragua zou uitgebreid en verstevigd dienen te worden. Vooral dat zou de gematigde en pragmatische krachten binnen het FSLN kunnen steunen. Het VS-beleid bevordert precies wat het zegt te bestrijden, namelijk de vorming van een totalitaire staat in Nicaragua, en behoeft daarom politiek en economisch tegenwicht.

**R.M. Buitelaar**

13) O. Azuaje, *La comercialización de granos básicos en Nicaragua*, tesis de licenciatura, Depto de economía agrícola, UNAN, Managua, 1985.

14) Secretaría de Programación y Presupuesto, *Empleo e ingresos. Un análisis de la Encuesta de Hogares Rurales*, Managua, 1985.

15) C. Vilas: *Reforma agraria, Agro exportación y empleo rural en Nicaragua*, *Canadian Journal of Latin-American and Caribbean Studies*, 1984, jg. 9, nr. 18.

16) CEPAL, op.cit.