

Hervorming, stabilisatie en aanpassing in Nicaragua

A.G. Dijkstra*

Het gaat niet goed met Nicaragua. De Sandinisten die tot 1990 het land regeerden hebben door hun nadruk op centrale planning de allocatieve efficiency verstoord en grote onevenwichtigheden op de betalingsbalans doen ontstaan. Het hervormingsbeleid dat in 1988 werd ingezet leidde tot hyperinflatie. Investerings- en daalden omdat de noodzakelijke buitenlandse hulp achterwege bleef. De in 1990 gekozen regering Chamorro zet de liberalisering van de economie verder door. Voor verbetering van de economie en het verminderen van de werkloosheid moet echter meer aandacht worden gegeven aan stimulering van kleine producenten.

Een jarenlange oorlog en economische beleidsfouten hebben de economische situatie van Nicaragua in de jaren tachtig ernstig doen verslechteren. Na de verkiezingen van februari 1990 droeg de socialistisch georiënteerde regering van Daniel Ortega van het FSLN (Frente Sandinista para la Liberación Nacional) de macht over aan presidente Chamorro van de UNO (Unión Nacional Opositora). De militaire situatie stabiliseerde zich toen min of meer, maar met de economie ging het in 1990 verder bergafwaarts. Het bnp daalde opnieuw, de inflatie bedroeg 13.000% per jaar en de buitenlandse schuld steeg naar 8,5 miljard dollar, ofte wel 2.250 dollar per hoofd van de bevolking, het hoogste ter wereld.

Toch hebben in de afgelopen jaren zowel de Sandinisten als de UNO al maatregelen getroffen die moesten leiden tot stabilisatie, dat wil zeggen vermindering van de inflatie, en aanpassing, zijnde vermindering van het tekort op de betalingsbalans. Nicaragua moest echter niet alleen een antwoord vinden op deze typisch Latijnsamerikaanse problemen van inflatie en betalingsbalansonevenwichtigheid. Ook de Sandinistische 'gemengde economie' droeg bij aan de problemen en moest dientengevolge worden gewijzigd. Nicaragua kreeg daarbij met vergelijkbare problemen te maken als Oosteuropese landen die bezig zijn hun economieën te hervormen. In dit artikel bespreek ik het hervormings- en aanpassingsbeleid in Nicaragua, zowel dat van de Sandinistische regering in 1988 en 1989 als dat van de UNO-regering in 1990 en 1991. De vraag is in hoeverre het economische systeem is gewijzigd (hervorming), en of dit beleid tot een verbetering van de betalingsbalans (aanpassing) en een vermindering van de inflatie (stabilisatie) zal kunnen leiden. Maar ook de gevolgen voor economische groei en inkomensverdeling komen aan bod. Eerst schets ik de uitgangssituatie, om aan te geven waarom hervorming, stabilisatie en aanpassing nodig waren.

Gemengde economie

De Sandinisten erfden in 1979 een kleine, open economie. Voor de export was het land voornamelijk afhankelijk van enkele agrarische producten: koffie, katoen, suiker, vlees en bananen. Dank zij hoge prijzen voor deze producten groeide de Nicaraguaanse economie snel, vooral in de jaren vijftig en zestig. Slechts weinig mensen profiteerden van deze groei. Het grootste deel van de bevolking leefde in armoede op het platteland en in de krottenwijken van de steden, verstoken van basisvoorzieningen als water, elektriciteit, onderwijs en gezondheidszorg. Een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe regering was dan ook het verminderen van de inkomensongelijkheid. Sociale voorzieningen als huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg zouden worden uitgebreid. De reële lonen moesten op peil blijven, mede door subsidies op eerste levensbehoeften. Ook wilden de Sandinisten de afhankelijkheid van het buitenland verminderen door deze te spreiden over meer producten en meer landen, en door te investeren in de verwerking van agrarische producten. De staat zou het grootste deel van die investeringen voor zijn rekening nemen. Voor de uitvoering van dit programma voerde de regering-Ortega een 'gemengde economie' in. Zij nationaliseerde de banken, de buitenlandse handel, en de bezittingen van de Somoza-clan. De rest van de economie bleef in particuliere handen. Maar de overheid greep op vele manieren in de particuliere sector in. De staat wees de deviezen voor importen centraal toe. Ook de meeste binnenlands geproduceerde intermediaire goederen werden centraal toebedeeld. Het monetaire beleid was passief: wanneer de reële grootheden waren vastgesteld, voldeden

* De auteur is universitair docent internationale economische betrekkingen aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg.

de banken automatisch aan de financieringsbehoefte van overheid en producenten. De staat stelde de lonen vast en de prijzen die producenten voor hun goederen en diensten konden vragen.

Een groot deel van de economie was door deze maatregelen in feite onderworpen aan een systeem van centrale planning¹. Dit gold in ieder geval voor bedrijven die volgens de regering een hoge prioriteit hadden: grotere ondernemingen in de industrie en exportbedrijven in de landbouw. Deze bedrijven hadden een zachte budgetbeperking²: prijzen en inkomens speelden voor hen nog maar een beperkte rol, omdat ze altijd wel kredieten konden krijgen als dat nodig was. Het gevolg was dat ze een onverzagbare vraag uitoefenden op geïmporteerde en binnenlands geproduceerde produktiemiddelen, grondstoffen en halffabrikaten. De prijzen van de door hun geproduceerde goederen werden laag gehouden, waardoor de vraag veel groter was dan het aanbod. Bedrijven konden alles afzetten wat ze wilden: er was sprake van verkopersmarkten. Als gevolg daarvan verminderde de interne efficiëntie in bedrijven en de kwaliteit van de produkten. De bedrijven opereerden niet in een 'demand-constrained system', zoals in een kapitalistische economie, maar in een 'resource-constrained system'³.

Kleinere bedrijven hadden minder toegang tot goedkope buitenlandse inputs en kredieten. Ze hadden een hardere budgetbeperking, maar ze opereerden ook in een verkopersmarkt. Tegelijk was er nauwelijks controle over hun prijzen. In de vrije sector waren de prijzen dan ook al gauw veel hoger dan de officiële.

Gedurende de periode 1980-1982 lukte het nog de verschillende doelstellingen te realiseren. Reële lonen en winstmarges van particuliere producenten bleven op peil, sociale voorzieningen werden uitgebreid, en de overheid begon een omvangrijk investeringsprogramma op te zetten. Macro-economisch evenwicht kon echter ook toen al niet gehandhaafd worden. De betalingsbalans vertoonde een tekort, en ondanks toegenomen belastinginkomsten was ook de overheidsbegroting niet in evenwicht. Maar dank zij omvangrijke buitenlandse hulp was de inflatie nog relatief laag: gemiddeld 23% per jaar.

Vanaf 1983 brachten de door de Verenigde Staten gefinancierde contra's steeds meer schade toe aan de economie en dwongen ze de regering een groot leger in stand te houden. Daar kwam in 1985 (voor suiker al vanaf 1982) nog een handelsembargo van de VS bij, dat eveneens een grote verliespost betekende. Deze factoren maakten het nog moeilijker macro-economische stabiliteit te handhaven. De inflatie begon dan ook toe te nemen, en prijscontroles hadden steeds minder effect.

Vanaf 1983 zette de economische groei zich om in een daling, en werden de onevenwichtigheden steeds groter. Het verschil tussen lage (gesubsidieerde) importwisselkoersen en hoge exportkoersen werd elk jaar groter. Zo lag in 1987 de importkoers voor de meeste 'inputs' op 70 cordoba's voor een dollar en was de gemiddelde exportkoers 6.000 cordoba's. Dit werd monetair gefinancierd. Toch waren de exportsubsidies niet hoog genoeg, en jaarlijks liepen de exporten terug (zie tabel 1). Een tweede oorzaak voor de verslechterende betalingsbalans was de zachte budgetbeperking, die zorgde voor een

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Betalingsbalans (mln. \$)						
Exporten	350	290	330	240	290	320
Importen	940	860	990	720	550	630
Handelsbalans	-590	-560	-660	-480	-260	-310
Lopende rekening	-830	-800	-860	-850	-530	-620
Externe schuld (mrd. \$)						
	4,9	5,8	6,3	7,2	8,1	8,6
Quotiënten, in %						
Te betalen rente/export	78	89	76	97	61	62
Betaalde rente/export	13	7	4	11		

Bronnen: ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), *Economic survey of Latin America and the Caribbean 1988*, deel 2, Evolution by countries: Nicaragua, Santiago, 1989; en ECLAC, *Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean 1990*, Santiago, 1990.

grote vraag naar importen en een verminderde efficiëntie bij de exportproductie.

De investeringsquote was in al die jaren (1981-1987) hoog, namelijk ongeveer 20% van het bnp. Het grootste deel van de investeringen waren grote staatsprojecten. Deze hadden echter een lange opbouwtijd en hun verwachte rendement was dubieus⁴. Tegelijkertijd deelde de staat nauwelijks dollars toe voor importen van reserve-onderdelen en vervangingsinvesteringen, waardoor de bestaande productiecapaciteit achteruit ging. Het begrotingstekort nam toe, en vanaf 1985 bezuinigde de regering op subsidies voor eerste levensbehoeften en namen de uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg niet langer toe. Maar deze bezuinigingen hadden weinig effect omdat de uitgaven voor defensie bleven stijgen. In 1987 bedroeg het overheidstekort 17% van het bnp (zie tabel 2)⁵.

Doordat de inflatie toenam en prijscontroles steeds minder effect hadden, begonnen de reële lonen te dalen. Daar stond tegenover dat er ruime winstmarges in de handelssector te behalen waren. Ook de arbeidsmarkt begon daarom op die van een centraal geleide economie te lijken, met desastreuze gevolgen voor de produktie. In de officiële sector was er een vraagoverschot naar arbeid en was de produktiviteit laag. Daarnaast was er een uitgebreide informele sector.

Tabel 1. Enkele indicatoren van de externe sector van Nicaragua, 1985-1990

1. Zie A.G. Dijkstra, *Industrialization in a mixed economic order, a system-comparative study of the industrialization policy of Nicaragua*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, 1988.

2. 'Soft budget constraint'; zie J. Kornai, *Economics of shortage*. North Holland, Amsterdam, 1980.

3. J. Kornai, Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica*, vol. 47, nr. 4, juli 1979, blz. 801-819.

4. Zie A. Argüello, E. Croes en N. Kleiterp, *Acumulación y transformación*, Nicaragua 1979-1985, INIES, Managua, Cuadernos de investigación, nr. 3, 1988.

5. De kredietverlening voor de grote investeringsprojecten was hierin nog niet begrepen (deze bedroeg 4,5% van het bnp in 1987), evenmin als de monetarisering van het verschil tussen invoer- en uitvoerkoersen (in 1987 6% van het bnp). Zie M. Arana, Nicaragua: estabilización, ajuste y estrategia económica, 1988-89, in: M. Arana, R. Stahler-Sholk, C. Vilas, *Políticas de ajuste en Nicaragua, reflexiones sobre sus implicaciones estratégicas*, CRIES, Managua, Cuadernos de Pensamiento Propio, 1990, blz. 9-62.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>In % van bnp</i>						
Uitgaven	56	50	42	45	9	25
Belastinginkomsten	28	28	25	19	7	11
Financieringstekort	23	18	17	26	2	14
<i>Financiering van het tekort in % van totaal</i>						
Intern	96	92	100	86		50
Extern	4	1	0	6		50

Bronnen: Voor 1985-1988: ECLAC, op.cit., 1989; en voor 1989 en 1990: IHCA (Instituto Histórico Centroamericano), *Hacia donde nos lleva la política económica de la UNO?*, *Envío*, februari 1991.

Tabel 2. Nicaragua: enkele indicatoren van de overheidsfinanciën, 1985-1990

Zo werden de doelstellingen van economische groei en vermindering van de onafhankelijkheid niet gehaald en had de regering de inkomensverdeling volstrekt niet meer in de hand. Wel 'slogde' men erin een particuliere sector te handhaven, zij het dan dat deze aan het dekapitaliseren was. Het betalingsbalanstekort was groot en er heerste hyperinflatie. Afgezien van de oorlog, waren de belangrijkste oorzaken van deze problemen:

- de regering streefde te veel doelstellingen na (handhaving reële lonen, uitbreiding sociale voorzieningen, handhaving winstmarges particuliere sector, staatsinvesteringen, en later ook defensie) waardoor er sprake was van overbesteding;
- in- en uitvoersubsidies, overige subsidies en prijscontroles hadden de relatieve prijzen verstoord; hierdoor verminderde de allocatieve efficiëntie van de economie, hetgeen onder andere tot een chronisch betalingsbalanstekort leidde;
- veel staats- en particuliere bedrijven hadden een zachte budgetbeperking en opereerden in een 'resource-constrained system', wat leidde tot een lage efficiëntie en kwaliteitsvermindering.

Sandinistische aanpassing in 1988 en 1989

Het doel van de Sandinistische aanpassing was in de eerste plaats het corrigeren van de relatieve prijzen door een forse devaluatie, het afschaffen van multi-pele wisselkoersen, en het liberaliseren van de meeste prijzen. In de tweede plaats zou de inflatie moeten verminderen (stabilisatie) door het verminderen van de overheidsuitgaven, het verlagen van de reële lonen en het verminderen van de kredietverlening⁶.

De aanpassingsmaatregelen van de Sandinistische regering leken in feite enigszins op een standaard IMF-pakket: een devaluatie en een vermindering van de binnenlandse absorptie. Op korte termijn is een daling van de produktie als gevolg van een dergelijk aanpassingsbeleid onvermijdelijk. In Nicaragua was een recessie nog waarschijnlijker en was het ook moeilijker de inflatie te verminderen. In de eerste plaats omdat, evenals in Oosteuropese landen, de prijsverstoringen heel groot waren. Het abrupt invoeren van wereldmarktprijzen zou het grootste deel van de produktie onrendabel maken. Om de produktie te kunnen aanpassen waren gerichte investeringen noodzakelijk. Maar, en dat was het tweede probleem, het land moest een belangrijk ingrediënt missen waar andere landen tijdens een aanpassingsproces meestal wel over beschikken, namelijk buitenlandse kredieten⁷. In Nicaragua was

het IMF niet bij het aanpassingsbeleid betrokken, en ook kreeg het land geen leningen van andere internationale financiële instellingen. De hulp van westerse regeringen was eveneens minimaal. Om een nog grotere recessie te voorkomen, voerden de Sandinisten het aanpassings- en stabilisatiebeleid minder strikt uit, wat natuurlijk de kans op beteugeling van de inflatie kleiner maakte. In feite werd het de Sandinistische regering onmogelijk gemaakt een succesvol aanpassingsbeleid te voeren.

Toch voerde de regering de correctie van de prijzen grotendeels uit. Na de eerste grote devaluatie volgden vele kleinere, om de wisselkoers aan te passen aan de voortgaande binnenlandse prijsstijgingen. Alleen de prijzen van voedselgewassen (maïs, bonen, rijst) bleef de regering laag vaststellen. Dit hing samen met de eveneens zeer lage lonen. De (voor het merendeel kleine) boeren die deze voedselgewassen verbouwen kregen wel met kostenstijgingen te maken, en konden daardoor hun kredieten niet terugbetalen.

Ook met het bestrijden van de overbesteding werd een begin gemaakt. De reële lonen daalden in 1988 met maar liefst 70% (zie tabel 3). De vermindering van de overheidsuitgaven verliep minder voorspoedig: deze namen in 1988 absoluut wel af, maar in procenten van het bnp nog niet (zie tabel 2). Er kwam een einde aan de verkopersmarkten. Terwijl in voorgaande jaren produkten al verkocht waren voordat ze een winkel konden bereiken, lagen nu de schappen vol. In 1989 herstelden de reële lonen zich enigszins. De overheidsuitgaven namen toen duidelijk af, mede dank zij het vredesproces.

De recessie sloeg hard toe: het bnp daalde in 1988 met 10,9%. Vooral de industrie kreeg zware klappen door de toegenomen kosten en het gebrek aan binnenlandse vraag⁸. Heel veel kleine bedrijven konden geen beroep doen op staatskredieten en moesten sluiten. Toch waren er ook bedrijven die zich gingen aanpassen aan de veranderde prijsverhoudingen. Ze gingen efficiënter produceren en kregen meer oog voor kwaliteit. In 1989 namen voor het eerst sinds de Sandinistische machtsovername de industriële exporten toe. De inflatie bereikte in 1988 echter een recordhoogte (tabel 3). In 1989 nam de inflatie af, maar bleef hoog. De produktie daalde opnieuw, zij het minder dan in 1988. De handelsbalans verbeterde, maar dit kwam vooral door een daling van de importen als gevolg van de recessie (tabel 1). Het meer marktconforme beleid had geleid tot grotere inkomensverschillen. Bedrijven die winst konden maken op binnen- of buitenlandse markten betaalden hoge salarissen. Bij andere bedrijven daalden de lonen of kwamen mensen op straat te staan. Ook de informele sector had zwaar te lijden onder de in-

6. Zie voor een uitgebreidere analyse: Geske Dijkstra, *Industrialization in Nicaragua, policy and practice in a mixed economy*, Westview Press, Boulder, 1992 (te verschijnen).

7. Mozambique bij voorbeeld, waar het aanpassingsbeleid zich ook concentreerde op prijscorrecties, kreeg leningen van IMF en Wereldbank. Zie S. Kyle, *Economic reform and armed conflict in Mozambique*, *World Development*, vol. 19, nr. 6, juni 1991, blz. 637-649.

8. IHCA (Instituto Histórico Centroamericano), *More on the economy, and more needs to be done*, *Envío*, november 1988, blz. 13-21.

stortende vraag, waardoor de mogelijkheden om in (straat)handel wat bij te verdienen nu zeer beperkt waren. De werkloosheid steeg.

Aanpassing volgens de UNO

Tijdens de verkiezingscampagne in 1990 had de UNO beloofd in twee maanden de nog steeds zeer hoge inflatie te zullen bedwingen. De groei van de geldhoeveelheid zou worden beperkt door vermindering van de overheidsuitgaven en beperking van de kredietverlening. Andere programmapunten waren de privatisering van de banken en andere staatsbedrijven en een liberalisering van de buitenlandse handel. De hervormingen zouden dus veel verder gaan dan bij het aanpassingsbeleid van de Sandinisten. Agrarische exporten zouden worden bevorderd. Voor een resolute uitvoering van dit programma ontbrak echter de politieke basis. Intern is de UNO vaak verdeeld, aangezien de partij een coalitie is van veertien verschillende partijen, van communistisch tot uiterst rechts. Het FSLN heeft dan wel de verkiezingen verloren maar toch 40% van de stemmen gekregen. In het parlement vormen de Sandinisten dus een factor van betekenis. Bovendien zijn er nog vele met het FSLN verbonden organisaties actief (vakbonden, vrouwenorganisatie enzovoort). De dominante stroming binnen de UNO, de conservatieve partij van president Chamorro, streeft ernaar met de Sandinisten tot overeenstemming te komen over de hoofdlijnen van het te voeren beleid. De 'ups en downs' waarmee dit gepaard gaat hebben hun invloed op de economie.

Het jaar 1990 betekende in sommige opzichten een stap terug. De inflatie nam weer toe, evenals het overheidstekort. Dit laatste was voor een deel nog de schuld van de oude regering, die tijdens de verkiezingscampagne en in de twee maanden tussen de verkiezingen en de machtsoverdracht bij voorbeeld de ambtenarensalarissen verhoogden. De UNO probeerde weliswaar de salarissen weer te verlagen en ambtenaren te ontslaan, maar door verzet van de Sandinistische vakbonden lukte dit niet. Intussen ging de UNO wel nieuwe mensen benoemen, waardoor het apparaat zelfs nog uitbreidde. Ook het aanpassingsproces werd aanvankelijk veronachtzaamd. Ondanks wekelijkse devaluaties raakte de cordoba weer behoorlijk overgewaardeerd tot meer dan 100% aan het einde van het jaar⁹. Deze wisselkoers had tot gevolg dat de exportstimulansen die in de vorige twee jaren waren gecreëerd, teniet werden gedaan. Importen werden weer gestimuleerd en namen toe (zie tabel 1).

De regering-Chamorro voerde, met het oog op de inflatiebestrijding, wel een ander kredietbeleid. In de stad werd de financiering aan kleine bedrijven nog verder beperkt. Kredietverlening aan grotere bedrijven, meestal ter financiering van achterstallige renten en aflossingsverplichtingen, werd nog wel voortgezet. Maar in december 1990 moest toch het eerste grote industriebedrijf zijn poorten sluiten. Kennelijk werd de budgetbeperking voor deze bedrijven harder. De kredieten voor de grote investeringsprojecten van de staat werden volledig stopgezet. Landbouwexporteurs kregen wel op grote schaal krediet. Dit was geen onverdeelde succes, want door de voor exporteurs ongunstige wisselkoers in 1990, kon slechts 30% van hen het krediet terugbetalen.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	'80-'90
Groei bnp	-4,1	-1,0	-0,7	-11,0	-2,9	-5,5	-17
Groei bnp per hfd.	-7,3	-4,3	-4,0	-14,0	-6,1	-8,8	-41
Inflatie (1000%)	0,3	0,7	1,4	33,0	1,3	13,0	
Groei reële lonen	-17	-26	12	-71	140	75	
Index (1980=100)	76	56	62	17	42	72	

Bronnen: ECLAC, op.cit., 1989; en ECLAC, op.cit., 1990.

Met de privatisering van staatsbedrijven werd een voorzichtig begin gemaakt. In 1991 kon een eerste particuliere bank zijn poorten openen, naast de staatsbanken. Particuliere exporten werden mogelijk in 1991, en in 1990 was importeren al veel gemakkelijker en goedkoper dan in de jaren daarvoor. Deze importliberalisering had een negatief effect op de productie voor de binnenlandse markt, vooral die van voedselgewassen en van produkten als kleding en schoenen.

Het bnp daalde in 1990 met 5,5%. De landbouwproductie daalde met 5% en de industrieproductie met 8%. De vergroting van de inkomensverschillen die onder de Sandinisten al was ingezet, ging door in 1990. Wel trad een verschuiving op. Het beleid was gunstig voor importeurs en handelaren, en ook voor werknemers in de collectieve sector. Aan het eind van het jaar bleek de koopkracht van de gemiddelde ambtenaar veel hoger dan in 1989 (zie tabel 3). Kleine boeren, en werknemers en eigenaren van kleine industriële bedrijven gingen er daarentegen sterk op achteruit. Velen van hen werden werkloos of stapten over naar de handel, waarvoor in 1990 dank zij de – bij sommigen – verbeterde koopkracht wel enige ruimte was. Tegelijk verslechterden onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen snel onder de nieuwe regering. Dit heeft al geleid tot een omvangrijke mazelenepidemie, iets wat onder de Sandinisten niet is voorgekomen.

Kan 1990 in economisch opzicht als een verloren jaar beschouwd worden, in politiek opzicht had de UNO enige winst geboekt. Door de toegenomen werkloosheid en armoede, en de dreiging van nog meer banenverlies vooral bij de overheid en in staatsbedrijven, was de macht van de oppositionele vakbonden geslonken. Het zou nu gemakkelijker zijn de lonen te verlagen. Bovendien was er nu ook wat meer buitenlandse hulp beschikbaar. De Amerikaanse regering had weliswaar in 1990 \$ 300 miljoen beloofd, maar het grootste deel daarvan werd pas in 1991 overgemaakt. De samenwerking met de Sandinisten en het feit, dat nog steeds een Sandinist aan het hoofd staat van het leger, staan uitbreiding van Amerikaanse hulp in de weg.

Begin maart 1991 kondigde de regering een nieuw pakket maatregelen af, gericht op het bestrijden van de inflatie en het verminderen van het betalingsbalanstekort. Dit pakket omvatte opnieuw een grote devaluatie (400%) en een vermindering van de overheidsuitgaven vooral door reële loonsverlagingen. De prijzen van enkele basisgoederen en diensten werden centraal vastgesteld. Hoewel er nauw con-

Tabel 3. Enkele macro-economische indicatoren van Nicaragua 1985-1990, in procenten

9. Zie IHCA (Instituto Histórico Centroamericano), Hacia donde nos lleva la política económica de la UNO?, *Envío*, nr. 111, februari 1991, blz. 20.

tact was met IMF en Wereldbank over dit pakket, kwamen deze instellingen nog niet met kredieten over de brug. Pas in september zijn de eerste leningen toegezegd.

Ondanks enkele stakingen lukte het de koopkracht van de werknemers in de publieke sector te vermindern¹⁰. Als gevolg van de maxi-devaluatie stegen de prijzen in maart gemiddeld met 297%. In april nam de inflatie af tot 5%, en in mei en juni was er zelfs sprake van deflatie, namelijk van respectievelijk 6 en 7%¹¹. Tot november heeft de munteenheid in ieder geval z'n externe waarde behouden. De devaluatie is gunstig voor de exporten. Importen zullen echter niet veel worden afgeremd, omdat tegelijk de invoertarieven verder werden verminderd. Een evenwicht op de betalingsbalans is daarom nog ver weg.

Voor het bereiken van deze monetaire stabiliteit was het zeer belangrijk dat de regering via de hulp van de VS over voldoende dollars beschikte om de pariteit van de cordoba ten opzichte van de dollar te handhaven. Een andere factor was de overeenkomst met de Sandinistische vakbeweging. Gedurende twee maanden zou de vakbeweging afzien van looneisen, om het pakket een kans te geven te slagen. Ook daarna bleef de goede verstandhouding tussen de Sandinisten en de regering Chamorro min of meer gehandhaafd. Een derde factor was het directe ingrijpen van de overheid zelf in de prijzen van 25 produkten. Dit kostte de overheid echter wel meer subsidie-uitgaven en minder belastinginkomsten¹². In enkele opzichten valt het stabilisatiebeleid van de regering Chamorro te kenschetsen als 'heterodox'¹³. Prijzen, lonen en de wisselkoers worden beheerst. Essentieel voor het slagen van een heterodox stabilisatiebeleid is echter dat het overheidstekort vermindert. In Nicaragua wordt aan deze laatste voorwaarde niet voldaan. Tot nu toe heeft dit geen inflationaire effecten gehad omdat het gefinancierd werd met buitenlandse hulp, maar het is de vraag of dit zo zal kunnen blijven.

Ook in een ander opzicht wordt het heterodoxe beleid niet consequent toegepast: het monetaire beleid is orthodox, zoals blijkt uit de hoge reële rente en de stringente kredietvoorwaarden. Niet alleen kleine bedrijven zijn daarvan de dupe, maar ook wordt de doelstelling van stimulering van agrarische exporten daarmee ondergraven. Het verleende landbouwkrediet in de belangrijke zaaimaand mei was dit jaar bij voorbeeld 36% minder dan het jaar daarvoor¹⁴. Dit kredietbeleid zal de produktie verder doen dalen.

Perspectieven

De Sandinisten hadden wel de steun van de bevolking om een aanpassingsbeleid te voeren, maar beschikten niet over internationale steun waardoor succesvolle aanpassing onmogelijk was. De UNO slaagt er met moeite in de binnenlandse voorwaarden te creëren voor een aanpassingsbeleid, maar beschikt wel over de noodzakelijke buitenlandse hulp. Een eerste stabilisatie is nu bereikt.

Maar behalve dat het de vraag is of de stabilisatie blijvend is, is het ook de vraag of het aanpassingsbeleid van de UNO tot groei en een verbetering van de betalingsbalans kan leiden. Het restrictieve kredietbeleid zorgt voor onvoldoende stimulering

van de produktie, ook de exportproduktie, en de verlaging van de invoerbelasting doet de importen toenemen. Het gebrek aan financiering en de toenemende importen zullen ook op grote schaal tot kapitaalvernietiging leiden bij de produktie voor de binnenlandse markt. De produktie zal daarom meer dalen dan nodig is om stabilisatie en aanpassing te bereiken.

Ook de gevolgen van dit beleid voor de laagste inkomensgroepen zullen ernstiger zijn. Veel kleine boeren en handwerkslieden zullen werkloos worden. Alhoewel de reële lonen meer daalden onder de Sandinisten, hadden de armsten in ieder geval nog toegang tot basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. Terwijl de armen armer worden, zullen de rijken door de privatiseringen en liberaliseringen rijker worden. De toenemende werkloosheid leidt ertoe dat vroegere kleine producenten bereid zijn tegen een laag loon seizoenarbeid te verrichten in de exportlandbouw. De regering lijkt alle kaarten te zetten op grote particuliere producenten, die met eigen kapitaal de produktie van katoen, koffie en suiker weer ter hand moeten nemen. Maar behalve dat de vooruitzichten op de wereldmarkt voor deze produkten (met uitzondering wellicht van koffie) dubieus zijn, kan het niet anders of dit model zal ook de binnenlandse sociale spanning weer doen toenemen.

In vergelijking met de laatste jaren van de FSLN-regering, heeft de UNO wel meer kans op internationale hulp. Maar deze hulp zou gebruikt moeten worden voor het stimuleren van – de merendeels kleine – producenten van voedselgewassen voor de binnenlandse markt, en van middelgrote en kleine producenten in de industrie, méér dan nu gebeurt. Wat de systeemhervorming betreft is het positief dat de budgetbeperking van producenten harder is geworden, maar de liberalisering van de economie is te ver doorgeschoten. Dit geldt vooral voor de buitenlandse handel. Na jarenlange bescherming van de binnenlandse produktie leidt het snelle afbreken daarvan tot kapitaalvernietiging en werkloosheid op grote schaal. Invoertarieven zouden meer geleidelijk moeten worden verlaagd en een blijvende controle over de agrarische exporten kan worden gebruikt voor het op peil houden van onderwijs en gezondheidszorg.

Geske Dijkstra

10. Met 10 à 20%. *Latin America Weekly Report*, 23 mei 1991.

11. Zie *Latin America Weekly Report*, 20 juni 1991 en *Latin America Economy & Business*, augustus 1991.

12. Zie IHCA. *Qué esperar del plan económico: reactivación o recesión?*. *Envío*, nr. 117, juli 1991, blz. 19-50.

13. Dornbusch en Simonsen definiëren een heterodox stabilisatieprogramma als het beheersen van lonen en prijzen, een vaste wisselkoers, en het terugdringen van het overheidstekort, in combinatie met een toename van het nominale geldaanbod. Dit laatste is mogelijk doordat de inflatievermindering de vlucht in andere activa vermindert en dus de geldvraag doet toenemen. Zie R. Dornbusch en M.H. Simonsen, *Inflation stabilization with incomes policy support*. Group of Thirty, New York, 1987.

14. O. Neira. *A las puertas del ajuste*. *Pensamiento Propio*, juli 1991, blz. 16-19.