

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.1110
30 de abril de 1998

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN INDONESIA
A CONTAR DE LA DÉCADA DE 1980 ***

* El presente documento fue preparado por el Dr. Anwar Nasution, Profesor de Economía en la Facultad de Economía de la Universidad de Indonesia y Consultor de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, y fue financiado con fondos del Gobierno de Japón dentro del marco del proyecto titulado "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países del Asia oriental y América Latina, especialmente en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales, en el marco del nuevo sistema internacional de comercio". Las opiniones vertidas en el presente documento son las del autor y no reflejan necesariamente los criterios de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
INTRODUCCIÓN	3
I. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DESDE LOS AÑOS SESENTA	7
A. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIOS ESTRUCTURALES	7
B. INVERSIÓN ELEVADA Y AHORRO INTERNO	10
II. POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES ANTES DE LA CONCLUSIÓN DE LA RONDA URUGUAY Y CON POSTERIORIDAD A ELLA	13
A. LA PRIMERA GENERACIÓN DE INDUSTRIAS DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI)	13
B. PROYECTOS ISI RECIENTES	16
C. POR LA SENDA DE LA ESTRATEGIA ORIENTADA A LA EXPORTACIÓN	18
1. Barreras no arancelarias (BNA)	19
2. Reforma de aranceles y sobretasas	20
3. Reforma administrativa para reducir los costos de transacción	22
4. Políticas de apoyo a la exportación	22
III. POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE COMERCIO	25
A. INTRODUCCIÓN	25
B. LAS NUEVAS REGLAS Y REGLAMENTOS	27
1. Acceso de los bienes al mercado	27
2. Servicios	29
C. NUEVAS DISCIPLINAS COMERCIALES	35
1. Derechos de propiedad intelectual	35
2. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC)	37
3. Política de competencia	39
4. Normas y protección de contingencia	42

IV.	POLÍTICAS MICROECONÓMICAS PARA FORTALECER LA CAPACIDAD INTERNA	44
A.	EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS	45
B.	EMPRESAS ESTATALES	46
C.	CONGLOMERADOS EMPRESARIALES	47
D.	ORGANIZACIONES COMERCIALES	48
E.	POLÍTICA Y MERCADO LABORAL	49
F.	POLÍTICA TECNOLÓGICA	51
V.	ENTORNO MACROECONÓMICO	55
A.	POLÍTICA CAMBIARIA	55
B.	POLÍTICA FISCAL	56
C.	SECTOR FINANCIERO Y POLÍTICA MONETARIA	57
VI.	CONCLUSIONES	66
	BIBLIOGRAFÍA	69

Cuadros:

1.	Cronología del programa de ajuste, 1983-1995	5
2.	Indicadores de crecimiento económico y cambio estructural, 1966-1995	8
3.	Empleo por industria principal, 1971-1990	10
4.	Cobertura de las barreras no arancelarias, 1986-1995	21
5.	Lista de reducciones arancelarias nominales, 1994-2003	23
6.	Oferta de acceso al mercado por parte de Indonesia en virtud de la Ronda Uruguay	28
7.	La estructura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	30
8.	Compromisos de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios asumidos por Indonesia	32
9.	Cambios principales en las leyes y reglamentos relativos a los derechos de propiedad intelectual	36

Página

10.	Contenido local y aranceles de las piezas de repuesto para automóviles y motocicletas en Indonesia	39
11.	Estructura de mercado de industrias seleccionadas en Indonesia	41
12.	Indicadores educativos, países seleccionados, 1965-1993	53
13.	Reforma de la Banca en Indonesia, 1983-1995	59
14.	Índice Hirfindahl de la Banca en Indonesia, 1981-1991	63

Resumen

El documento analiza las políticas comerciales e industriales pasadas y presentes de Indonesia y su posible evolución futura en el marco legal del nuevo sistema mundial de comercio. Procura extraer de su experiencia la esencia del papel que corresponde al Estado en el desarrollo industrial y comercial e identificar su nueva función e instrumentos disponibles, de conformidad con el régimen de comercio posterior a la Ronda Uruguay.

Está dividido en seis capítulos. Tras una breve introducción, el Capítulo I estudia el desempeño económico del país durante las tres últimas décadas. El Capítulo II examina las políticas comerciales e industriales del país durante dicho período hasta la conclusión de la Ronda Uruguay en diciembre de 1993 y con posterioridad ella. El Capítulo III analiza la gama de políticas comerciales e industriales futuras, en el marco de las restricciones que impone el nuevo sistema internacional de comercio. El Capítulo IV identifica los instrumentos normativos que Indonesia todavía puede perseguir e implementar para realzar las “capacidades endógenas” conforme a los acuerdos GATT/OMC y pasa revista a las actuales instituciones rectoras en materia comercial e industrial. El Capítulo V analiza las políticas macroeconómicas destinadas a apoyar las políticas comerciales e industriales de Indonesia. Por último, se presentan las principales conclusiones del documento.

INTRODUCCIÓN

La amplia reforma económica adoptada desde mediados de los años ochenta ha modificado la estrategia de desarrollo de Indonesia, otrora encabezada por el sector público y basada en una política de industrialización de sustitución de las importaciones (ISI) con represión financiera, en una política basada de mercado liderada por las iniciativas del sector privado y basada en la industrialización orientada a la exportación (IOE). La estrategia IOE, según lo admiten la mayoría de los economistas neoclásicos, es superior a la de la ISI. Ello obedece a que la estrategia IOE aumenta el tamaño del mercado y reduce el costo fijo de la industrialización, incrementa la división del trabajo y el acceso a las tecnologías extranjeras e intensifica el tempo de la competencia de mercado. Dado que la apertura a los mercados internacionales expone a los productores nacionales a los precios mundiales que rigen para sus insumos y productos, la estrategia IOE asegura la asignación eficiente de recursos según la ventaja comparativa de un país (Bhagwati, 1990) y promueve tanto el crecimiento como la distribución más equitativa del ingreso y la riqueza.

Lo que llevó al ajuste económico fue la recesión mundial de 1981-1983 que deprimió los precios de los productos de exportación del país, incluido el petróleo y el gas natural. La economía se vio afectada sobre todo por el término del auge petrolero, ya que casi 25% del PIB de Indonesia, es decir más de 80% de los ingresos de exportación del país y más de dos tercios de los ingresos tributarios del gobierno en esa época, provenían del petróleo y de gas natural. El estancamiento de la inversión y el crecimiento y la violenta declinación de las exportaciones y de los ingresos del gobierno obligaron al país a reevaluar su estrategia de desarrollo. Al comienzo, entre 1982 y 1985, el gobierno utilizó principalmente medidas discrecionales para frenar el gasto interno a fin de mejorar la solvencia externa y la cuenta corriente del balance de pagos en el corto plazo. Como era de prever, estas políticas provocaron graves distorsiones en el sistema de incentivos con pérdidas importantes en las exportaciones no petroleras y un crecimiento económico que no se acompañó necesariamente de beneficios en términos de equidad.

Pronto se hizo evidente que el programa de estabilización de corto plazo sería insuficiente por sí solo para restablecer el crecimiento de largo plazo. Para corregir los precios, el gobierno modificó su estrategia a fines de 1986 complementando el programa de estabilización de corto plazo con amplias reformas estructurales, que abarcaban tanto la oferta como la demanda. La reforma en Indonesia (véase el Cuadro 1) comprende casi todos los sectores de la economía: El sector financiero, el sistema tributario, la política comercial, la política de inversión, el mercado laboral, la reglamentación del transporte y las reformas administrativas para reducir los costos de transacción. El programa de ajuste persigue lograr objetivos que favorezcan tanto el crecimiento como la equidad, mediante el aumento de la producción y el ahorro interno a precios relativamente estables, el mejoramiento de la asignación de recursos a través de un sistema de mercado más eficiente, y la generación de una posición en cuenta corriente consistente con los flujos de recursos externos. Las reformas revirtieron gradualmente las políticas “dirigistas” ya que eliminaron las distorsiones, corrigieron el sesgo anti-exportador, alentaron la inversión extranjera directa (IED) y facilitaron los movimientos transfronterizos de bienes y servicios, capital y

trabajo. Se ha acelerado el ritmo de las reformas a fin de que el país pueda cumplir con los compromisos regionales e internacionales. Indonesia es miembro fundador del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Ronda Uruguay/OMC. Es bien sabido que la Ronda Uruguay amplió la cobertura de las negociaciones del comercio tradicional de bienes para incluir también el comercio de servicios. El término “comercio de servicios” se aplica a las transacciones internacionales relativas a una amplia gama de esferas como la distribución, el turismo, la banca, los seguros, el transporte, las telecomunicaciones, la construcción y la ingeniería consultora.

Cuadro 1
CRONOLOGÍA DEL PROGRAMA DE AJUSTE, 1983-1995

<p>Instrumento Normativo: Tipo de Cambio:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El 30 de marzo de 1983, la rupia se devaluó 28% con respecto al dólar estadounidense, de 703 rp. a 907 rp. por dólar; desde entonces el tipo de cambio se ha vuelto más flexible. 2. El 12 de septiembre de 1986 la rupia se devaluó en 31% con respecto al dólar estadounidense, de 1.134 rp. a 1.644 rp. por dólar.
<p>Política fiscal:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política fiscal restrictiva, desde 1983, signada por: <ol style="list-style-type: none"> a) Reprogramación en mayo de 1983 de grandes proyectos intensivos en capital y con alto contenido de importaciones (sobre todo inversiones en la industria manufacturera, la petroquímica y la minería); b) Grande reducción del gasto público en materia de capital real; c) Más recursos para programas sociales; d) Restricciones en materia de empleo y salarios en la administración pública. 2. Reforma tributaria promulgada entre 1983 y 1985, destinada a simplificar la estructura y la administración tributaria de todas las fuentes impositivas, salvo los impuestos al comercio exterior.
<p>Política monetaria y financiera:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma financiera iniciada el 1 de junio de 1983, destinada a eliminar los topes crediticios y de tasas de interés para las operaciones de bancos estatales, reducir el ámbito de los programas crediticios e introducir nuevos instrumentos de control monetario orientados al mercado. 2. Nuevas medidas de desregulación introducidas en diciembre de 1987, octubre y diciembre de 1988, marzo de 1989, febrero de 1991 y mayo de 1993 destinadas a mejorar las normas de prudencia y la eficiencia del sector financiero, y desarrollar el mercado de capitales mediante, entre otras cosas, la eliminación de las barreras al ingreso. 3. Mejoría de la gestión monetaria para controlar la inflación y frenar la especulación cambiaria. 4. Supresión en enero de 1990 de los créditos directos del Banco Central (créditos de liquidez) y reducción importante de los sectores económicos cubiertos por los "créditos prioritarios" subvencionados, a fin de frenar las presiones inflacionarias y la fungibilidad del crédito. 5. Nueva reglamentación introducida el 14 de marzo de 1991, destinada a fortalecer la base de capital de los bancos e intensificar la supervisión de las instituciones financieras. Las nuevas medidas exigen que el sistema bancario cumple con las directrices del BPI de contar con un coeficiente de recursos propios de 8% respecto a los activos bancarios para diciembre de 1993. 6. Flexibilización de las normas de prudencia introducidas en el 29 de mayo de 1993, y ampliación del plazo para cumplir con el coeficiente de recursos propios de 8% hasta diciembre de 1994.
<p>Política comercial:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción general, en julio de 1993 y el 23 de octubre de 1993, de los aranceles nominales introducidos en abril de 1985, octubre de 1986 y el 28 de mayo de 1990. 2. Medidas para suministrar a los exportadores insumos a precios internacionales anunciadas el 6 de mayo de 1986, el 28 de mayo de 1990, en julio de 1993 y el 23 de octubre de 1993. Estas permiten que los exportadores y proveedores de insumos para los exportadores eviten recurrir al sistema de concesión de licencias de importación y los aranceles de importación o, si no pueden evitarlos, recuperen los derechos de importación, aunque el costo impuesto por las barreras no arancelarias no pueda reducirse. Se había atenuado el sesgo importador del sistema protector, pero no de manera uniforme.

Cont. Cuadro 1

<p>Política comercial (cont.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Desregulación importante del sistema de concesión de licencias de importación anunciada el 25 de diciembre de 1986, el 15 de enero de 1987, el 28 de mayo de 1990, julio de 1992 y octubre de 1993. 4. Medidas adicionales para reducir el sesgo antiexportador anunciadas en diciembre de 1987 y consistentes en reducir el marco regulador para los exportadores. 5. Eliminación considerable de barreras no arancelarias, que son reemplazadas por barreras arancelarias, y reducción general de los aranceles el 28 de mayo de 1990, en julio de 1992 y en octubre de 1993. El paquete de medidas, que también abarca la simplificación de los procedimientos de concesión de licencias en materia de comercio, industria manufacturera, salud y agroindustria, está destinado a reducir el alto costo de transacción. 6. Nueva eliminación de barreras no arancelarias, reducción general de los aranceles de importación y reapertura de varias esferas comerciales a nuevos inversionistas nacionales y extranjeros, anunciadas el 2 de junio de 1991, julio de 1992 y 23 de octubre de 1993. Entre los aspectos notables de la reforma destacan la prohibición expresa de importar flejes de acero laminados en frío y otros productos de acero, la abolición del sistema de cuotas de importación para el aceite de palma y la copra, la introducción de un sistema de cuotas de importación para los vehículos comerciales terminados y la reapertura de la fabricación de componentes de vehículos para nuevos inversionistas. 7. En junio de 1993, por primera vez después de 23 años, se reemplazó la prohibición de importar vehículos de pasajeros ensamblados por un arancel prohibitivo de 300%, se volvieron a reducir los aranceles para otros productos, y se flexibilizó la reglamentación sobre el comercio de productos agrícolas. Sin embargo, la industria automotriz nacional sigue amparada por medidas proteccionistas.
<p>Otros marcos reguladores:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reorganización de las operaciones aduaneras, de embarque y portuarias, anunciada en abril de 1985, para reducir el costo de la manipulación y el transporte de las exportaciones y simplificar los procedimientos administrativos que rigen el comercio interinsular y exterior. Nueva desregulación de las actividades marítimas, anunciada en 21 de noviembre de 1988, para reducir los costos y fomentar la participación del sector privado, incluido el capital extranjero y las empresas de transporte marítimo extranjeras. 2. Medidas para reducir los requisitos en materia de inversión y capacidad para la concesión de licencias, flexibilizar la regulación de la inversión extranjera y reducir el programa de contenido local. 3. Medidas anunciadas el 6 de julio de 1992 para permitir que las empresas mixtas tengan derecho a utilizar la tierra y usarla como garantía crediticia, liberalizar la importación de maquinaria, plantas y equipos usados y otros bienes de capital, y liberalizar los permisos de trabajo para extranjeros. 4. El 10 de junio de 1993 la lista de inversiones prohibidas redujo su número de 51 a 34.

I. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DESDE LOS AÑOS SESENTA

Durante los 30 últimos años, Indonesia ha sido aclamada como una de las historias exitosas del Asia.^{1/} Cuando el gobierno actual llegó al poder en 1966, la economía había casi colapsado. La inflación era galopante y ese año llegó a una tasa récord de más de 635% mientras que las reservas internacionales ascendían a sólo 19 millones de dólares, lo que equivalía aproximadamente a 10 días de importaciones. El país era incapaz de servir sus obligaciones de la deuda externa que ascendían a 530 millones de dólares, ya que los ingresos de exportación eran de sólo 679 millones de dólares. Entre 1959 y 1965 el PIB real creció a un 1.8% promedio anual en tanto que la población había crecido a un 2.5% anual. Las estadísticas oficiales sobre las tasas de desempleo no son fidedignas: El desempleo abierto parece haber sido un raro fenómeno en Indonesia, salvo entre los más instruidos.

A. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

La economía ha cambiado radicalmente desde entonces. La tasa inflacionaria descendió velozmente de más de 635% en 1966 a 112% en 1967 y a una tasa moderada de 20% en los años setenta y de 10% en los años ochenta. Desde fines de los años ochenta se ha mantenido en un solo dígito. Puede que sea el único país productor importante de petróleo que evitó con astucia el problema del “mal holandés” durante el período del auge petrolero en gran parte de los años setenta y que invirtió con eficacia las ganancias imprevistas provenientes del mismo en ampliar e intensificar la base productiva de su economía. En términos de PIB real, la economía creció con rapidez a una tasa media anual de 7.7% entre los años 1971 y 1981, y de 4 a 5% durante el período recesivo entre 1982 y 1986, para crecer nuevamente a más de 7% desde 1987 (Cuadro 2). Mientras que el rápido crecimiento económico de los años setenta fue estimulado por los cuantiosos ingresos petroleros y el buen desempeño agrícola, el notorio crecimiento habido desde 1987 a obedecido a las elevadas tasas de crecimiento de la inversión del sector privado y las exportaciones de productos manufactureros no petrolíferos. Esta evolución del crecimiento sitúa de lleno a Indonesia en el grupo de los países en rápido crecimiento de la ASEAN y en las economías asiáticas de reciente industrialización (ANIEs) caracterizadas como las estrellas de la economía internacional (Banco Mundial, 1993). La rápida tasa de crecimiento económico ha ido acompañada de lo que parece ser un mejoramiento sostenido de la erradicación de la pobreza, incluso durante el penoso programa de ajuste de los años ochenta. La población que vive bajo la línea de pobreza oficial cayó a 15% en 1990, de 29% en 1980 y 60% en 1970.

^{1/} Sin embargo, en su libro Economic Development (Nueva York, W.W. Norton, 1968. Benjamin Higgins) catalogó a Indonesia como el fracaso más estrepitoso entre los principales países subdesarrollados.

Cuadro 2
INDICADORES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL, 1966-1995 a/

I. INDICADORES DE CRECIMIENTO		1966	1970-80	1981-90	1991-93	1994	1995	
Crecimiento Promedio (% anual)								
1. PIB (real)		2.8	7.7	5.5	6.6	7.8	8.1	
2. PIB per cápita		0.3	5.5	3.3	4.7	5.7	6.4	
3. PIB no petrolero		-	5.3	6.3	7.5	7.9	.9	
4. Industria manufacturera		-	14.1	9.9	9.1	12.5	11.1	
5. Población		2.5	2.4	2.0	1.8	1.6	1.6	
6. Tasa inflacionaria		736.0	17.5	8.6	9.0	9.2	8.6	
7. Oferta monetaria (M1)		636.0	35.1	16.9	15.6	23.3	17.7	
8. Ingresos del gobierno (salvo la ayuda externa y el endeudamiento externo) como porcentaje del PIB		15.95	91.1	-31.3	-4.3	2.1	-0.7	
9. Gastos del gobierno (como porcentaje del PIB)		35.72	69.8	-6.4	-6.1	-4.8	-4.3	
II. CAMBIO ESTRUCTURAL		1970	1980 b/	1985	1991	1993	1994	1995
1. PIB no petrolero		97.40	76.38	78.61	81.35	83.82	90.39	91.16
2. Agricultura		45.47	30.66	22.68	18.40	17.59	16.73	16.09
3. Industria manufacturera		8.40	15.30	15.80	19.88	21.10	23.34	24.00
4. Inversión interna bruta		15.80	24.30	28.00	35.00	30.60	30.3	30.0
5. Ahorro nacional bruto		14.30	33.0	25.80	31.00	28.40	28.3	28.55
6. Cuenta corriente c/		-3.50	4.20	-2.20	-3.90	-1.40	-1.7	-3.6
7. Exportaciones de bienes y servicios no factores:		13.40	30.47	22.20	27.37	25.86	25.54	25.45
Petróleo y gas		n.a	82.04	68.42	37.39	26.47	24.20	23.04
Productos del sector agrícola		n.a	6.24	7.47	7.83	7.18	7.04	6.36
Productos del sector industrial		n.a	10.60	22.84	51.70	62.31	64.17	64.57
Productos del sector minero		n.a	0.81	1.05	3.05	3.98	4.49	5.92
Productos de otros sectores		n.a	0.25	0.21	0.03	0.07	0.10	0.10
8. Importaciones de bienes y servicios no factores:		16.14	22.18	20.45	26.98	23.77	24.23	27.45
Bienes de consumo		n.a	6.08	3.71	3.70	4.05	4.47	5.79
Materias primas		n.a	78.70	79.54	66.62	70.72	72.33	72.82
Bienes de capital		n.a	15.21	16.75	29.68	25.23	23.20	21.39
III. ESTIMACIONES OFICIALES DE LA INCIDENCIA DE POBREZA		1976	1984	1987	1990	1993	1996	
Índice (porcentual)		40.08	21.64	17.42	15.82	13.67	11.3	
Urbano		38.79	23.14	20.14	16.12	13.45	9.7	
Rural		40.37	21.18	16.44	15.68	13.79	12.3	
Línea de pobreza (rp/cápita/mes) d/		4522	13731	17381	20614	27905	n.a	
Urbana		2849	7746	10294	13295	18244	n.a	
Rural								

Fuente: 1. Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios números.

2. Oficina Central de Estadísticas. *Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia*, Yakarta, 1993.

Notas: a/ Datos del PIB anteriores a 1994 sobre la base de precio de mercados constantes de 1983. A contar de 1994, se introdujeron nuevas series de datos basados en precios de mercado constantes de 1993.

b/ Para las exportaciones/importaciones de bienes, datos de 1981.

c/ Como porcentaje del PIB a precios de mercado corrientes.

d/ Basada en el gasto nominal mínimo para mantener las necesidades básicas; incluye 2100 calorías de alimentos y gastos en vivienda, vestuario y demás bienes y servicios.

El rápido crecimiento ha coincidido también con un cambio estructural importante de la economía. En coincidencia con el estilo general de desarrollo en otras partes, ha disminuido la participación de la agricultura, pese incluso a la modernización y a un desempeño relativamente bueno, tanto en el sector alimentario como en los cultivos comerciales. Otrora el mayor importador mundial de arroz, Indonesia logró la autosuficiencia en este producto en 1984. La característica más notable del crecimiento sectorial ha sido la rápida tasa de crecimiento del sector industrial moderno, incluido el manufacturero, que creció 14% en los años setenta y 10% en los años ochenta y noventa. La participación de la industria manufacturera fue de 15% en 1980, 20% en 1991 y 24% en 1995 y su expansión coincidió con una disminución de la participación de la agricultura. En 1990, la participación del sector manufacturero en el PIB sobrepasó la de la agricultura. Además, la industria manufacturera ha experimentado un cambio estructural, pues ha dejado de depender excesivamente de un pequeño grupo de productos primarios, sobre todo petróleo y gas natural, para tener actualmente una mayor variedad de productos manufacturados.

La participación de los servicios en el PIB, que oscila entre 32% y 34% del PIB anual, ha permanecido prácticamente invariable y todavía supera la participación de la industria manufacturera. Sin embargo, el sector servicios está dominado por actividades menores intensivas en mano de obra como el comercio minorista y los restaurantes del sector informal que requieren poco capital y especialización. Indonesia ha sido un importador neto de servicios que requieren capital y conocimientos como los de transportes y comunicaciones y los financieros e industriales.

Los cambios en la configuración de la propiedad resultantes de las reformas económicas son evidentes en la industria manufacturera (Hill, 1995). El Estado ocupa un lugar destacado en materia de refinación de petróleo, gas natural licuado, refinación de azúcar, cemento, fertilizantes, acerías, industrias aeronáuticas y de maquinarias. Los inversionistas extranjeros predominan en las industrias vinculadas con la tecnología (electrónica, fibras sintéticas, vehículos automotores y vidrio plano), los productos de marcas (cigarrillos, cervezas y medicamentos) y el conocimiento de los mercados internacionales (calzado). Las empresas privadas nacionales destacan en los productos de madera, textiles y vestuario, elaboración de alimentos y petroquímicos. El rápido crecimiento de la inversión privada extranjera y nacional en la industria manufacturera ha elevado su contribución al valor agregado total generado en este sector económico.

El cambio de la estrategia de desarrollo hacia una industrialización más orientada al exterior se ha reflejado también en la participación creciente de los productos manufacturados no petrolíferos en sus exportaciones totales. La proporción se elevó rápidamente de 3.9% en 1982 a 8.5% en 1983, 21.3% en 1987 y más de 50% en 1993. En 1996, 55% de los ingresos de exportación del país provenían de bienes manufacturados. Los mayores incrementos se registraron en las industrias más tradicionales intensivas en mano de obra y basadas en recursos naturales, sobre todo textiles y vestuarios, madera elaborada, pulpa y caucho y calzado.

El Cuadro 3 muestra la estructura del empleo por industria principal. La participación de la agricultura en la fuerza laboral total está declinando, pero su caída sigue siendo muy inferior a la participación declinante de la agricultura en el ingreso nacional. Su lenta declinación en el empleo coincide con el aumento de la participación en él de la industria manufacturera, la

administración pública y el sector servicios, en particular el comercio mayorista y minorista y los restaurantes. La participación del empleo en la explotación de minas y canteras y en los servicios de electricidad, gas y agua es relativamente estable.

Cuadro 3
EMPLEO POR INDUSTRIA PRINCIPAL, 1971-1990^{a/}

Industrial Principal	1971		1980		1990	
	millones	porcentaje	millones	porcentaje	millones	porcentaje
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	26.5	64.2	28.0	54.8	35.5	50.1
Explotación de minas y canteras	0.1	0.2	0.4	0.7	0.7	1.0
Industria manufacturera	2.7	6.5	4.4	8.5	8.2	11.6
Electricidad, gas y agua	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Construcción	0.7	1.6	1.6	3.1	2.8	4.0
Comercio al por mayor y al detalle y restaurantes	4.3	10.3	6.6	12.9	10.6	15.0
Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	1.0	2.3	1.5	2.9	2.7	3.8
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas	0.1	0.2	0.2	0.4	0.5	0.7
Servicios públicos	4.1	10.0	7.7	15.1	9.7	13.7
Otros	1.9	4.6	0.7	1.4	0.0	0.0
TOTAL	41.3	100.0	51.2	100.0	70.8	100.0

Fuente: Oficina Central Estadística, *Statistical Yearbook of Indonesia*, Censos de 1975, 1982, 1985 y 1990.

^{a/} Se refiere a la población mayor de 10 años que trabajó durante la semana previa al censo.

B. INVERSIÓN ELEVADA Y AHORRO INTERNO

El rápido crecimiento de la economía nacional ha sido posible gracias a que durante las tres últimas décadas Indonesia ha invertido en promedio más de un cuarto de su PIB anual para acumular una masa de capital físico y mejorar los recursos humanos y la tecnología. El grueso de los recursos requeridos para la inversión ha provenido del ahorro interno. Las políticas macroeconómicas racionales adoptadas desde 1966 han sido decisivas para elevar el ahorro interno y fomentar la inversión privada. Estas políticas han renovado la confianza lo que ha redundado en una mejor disposición del público a ahorrar en moneda nacional en vez de invertir en bienes y monedas extranjeras. El meollo de la política macroeconómica es una disciplina fiscal estricta y un sistema cambiario abierto con una política de tipo de cambio efectivo relativamente estable. La movilización del ahorro interno fue más fácil durante el período del "auge petrolero", entre 1973 y 1982.

Las reformas económicas que redundan en la apertura a los mercados internacionales, ofrecen a los agentes nacionales el acceso a los mercados externos de bienes y servicios, activos financieros, mano de obra calificada y tecnología. La apertura al comercio internacional se refleja en los altos índices de intensidad de las exportaciones e importaciones o en la relación de las exportaciones e importaciones de mercancías respecto del PIB. El índice de exportación elevado refleja la importancia del sector exportador (en comparación con la demanda agregada interna) como fuente de crecimiento del PIB. Tras declinar de 25.8 (1980-1984) a 22.7 (1985-1989), el promedio anual del índice de intensidad de las exportaciones se recuperó a 23.9 (1990-1995). Durante el mismo período, el índice de intensidad de las importaciones disminuyó de 16.5 (1980-1984) a 15 (1985-1989) y aumentó rápidamente a 20 (1990-1995). Los índices de intensidad relativamente elevados de las exportaciones e importaciones indican la alta dependencia relativa de su economía del comercio internacional.

Dado que la apertura al comercio internacional agranda el mercado, este fomenta la industrialización y el desarrollo basados en grandes inversiones de costo fijo. El mercado de gran tamaño, según la teoría del impulso fuerte (big-push), es decisivo para las decisiones de inversión ya que los grandes costos fijos se distribuirán en un gran número de clientes para cosechar los beneficios de los rendimientos crecientes. La desregulación a escala regional ha forjado también vínculos económicos entre la ASEAN y el Asia oriental mediante el comercio y la inversión extranjera directa. La apreciación de la moneda, sumada al alza de salarios y del precio de la tierra, forzó a las empresas japonesas y ya las ANIEs a trasladar los mercados y relocalizar en otra parte, incluso en Indonesia, las actividades estandarizadas basadas en recursos naturales e intensivas en mano de obra.

La afluencia de recursos externos, incluida la inversión extranjera directa (IED), que ha venido a sumarse al ya elevado ahorro interno, ha sido bien acogida. Para atraer un mayor volumen de IED, las autoridades liberalizan gradualmente la política de inversiones reduciendo “la lista prohibida” de sectores cerrados al inversionista privado, flexibilizan los requisitos de propiedad y de capital mínimo y eliminan otras restricciones como los requisitos de contenido nacional y los programas de supresión. La IED incrementa la inversión para modernizar y ampliar la base productiva de la economía. Asimismo, la IED ha incrementado la tecnología, los conocimientos técnicos, la comercialización y demás calificaciones de los productores en este país. Como el grueso de la inversión se ha destinado a las industrias manufactureras orientadas a la exportación, la IED sirve para espolear el crecimiento económico basado en las exportaciones. Por lo tanto, el rápido crecimiento industrial de Indonesia ha sido inducido más por la inversión del sector privado que por la “política industrial” del gobierno.

La afluencia de IED de Japón ha venido incrementando enormemente desde mediados de los años ochenta y las ANIEs han comenzado a ser fuentes importantes desde fines de esa década. Las empresas extranjeras han utilizado bienes de capital e insumos intermedios importados ora de los países sede o de las filiales en otros países asiáticos. Sin embargo, los productos de estas actividades se exportan principalmente a terceros países no pertenecientes a los ya señalados.

En consecuencia, la IED ha conducido a una relocalización de las actividades productivas entre los países de esta región y ha promovido la división del trabajo entre ellos conforme al patrón “en cuña” (flying geese) o ventaja comparativa cambiante. Aunque esta hipótesis dinámica es difícil de comprobar, las observaciones individuales de los patrones comerciales son consistentes con ella (Lloyd, 1996, p.15). Tal integración regional promueve aún más el crecimiento económico mediante una mayor eficiencia impulsada por la especialización y la competencia creciente en los mercados nacionales.

II. POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES ANTES DE LA CONCLUSIÓN DE LA RONDA URUGUAY Y CON POSTERIORIDAD A ELLA

Indonesia ha contado siempre con una elevada tasa de protección efectiva comparada con otras economías del Asia oriental (Banco Mundial, 1994). Tal como la mayoría de los países menos desarrollados, Indonesia ha favorecido las políticas de mercado que gravan implícitamente la agricultura (incluida la silvicultura y la pesca) y subvencionan la industria manufacturera. Antes de la reforma, iniciada en marzo de 1985, los regímenes normativos en materia de comercio e inversión para lograr estos objetivos, se caracterizaron por el empleo de numerosos instrumentos distorsionadores. Estos consistían en aranceles y subsidios exorbitantes, tasas de interés y crediticias diferenciadas, anticipados los pagos en materia de importaciones, restricciones cuantitativas, prohibición expresa para algunas importaciones, programas de supresión y reglamentos de contenido local, regímenes de licencias de importación y directivas gubernamentales. Para mantener tanto los precios al consumidor en los mercados internos como los precios percibidos por los productores muy inferiores a los precios internacionales, varios productos agrícolas han estado sometidos ya sea a prohibiciones de exportación o aranceles exorbitantes o a acuerdos de comercialización no competitivos. Antes de que la SGS (una empresa fiscalizadora privada con sede en Suiza) fuera contratada en abril de 1985, para inspeccionar las importaciones y exportaciones en los lugares de origen, el comercio internacional estaba restringido también por la valoración portuaria y aduanera y los procedimientos que provocaban demoras y mayores costos. Antes de la reforma tributaria, introducida entre 1983 y 1985, el precio de inspeccionar las importaciones y los efectos de cascada de los impuestos a la venta de artículos importados eran otras medidas adicionales para brindar protección a las industrias nacionales.

Dentro de la industria manufacturera, la estructura proteccionista se intensificó gradualmente a favor de las industrias proveedoras de materias primas a fin de hacer menos competitivas las industrias consumidoras de materias primas e intensivas en trabajo y retardar el crecimiento de las exportaciones no petrolíferas. La política cambiaria orientada a la exportación, el crédito subvencionado y los bajos salarios no sirvieron gran cosa. En consecuencia, las autoridades han recurrido a políticas subóptimas para promover las exportaciones no petrolíferas. Estas incluyen el sistema de reintegro y el establecimiento de zonas francas de exportación.

A. LA PRIMERA GENERACIÓN DE INDUSTRIAS DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI)

El auge de precios de la madera y el petróleo durante gran parte de los años setenta elevó el ahorro interno y redujo la brecha entre inversión y ahorro y la brecha del balance de pagos. Como el "dinero proveniente de la madera y el petróleo" se inyectó sobre todo en la economía nacional mediante fondos fiscales, el auge posibilitó la reactivación del nacionalismo y el

patrimonialismo económico y la política de industrialización pesada impulsada por el Estado, que se había debilitado durante el programa de estabilización y rehabilitación económica de fines de los años sesenta. La compleja política comercial anti-exportadora, con tasas de protección efectivas elevadas y muy dispersas, que se había suspendido durante este período de estabilización, comenzó a intensificarse nuevamente en los años setenta.

La nueva política ISI se ha centrado en identificar las industrias y empresas “estratégicas” que merecen asistencia especial sobre la base de su potencial percibido de promover la industrialización, el rápido cambio tecnológico y la competitividad internacional, sobre todo en los sectores no petrolíferos de la economía. Aparte de la redistribución, hay otros cuatro objetivos percibidos de la política ISI. Primero, ahorrar divisas o vender productos basados en recursos naturales con mayor valor agregado y productos manufacturados basados en la especialización y con elasticidad en función del ingreso en los mercados internacionales. Esto se consideró crucial para poder adquirir productos que no pueden producirse en el país y elevar los niveles de vida, sobre todo previéndose la caída de precios del petróleo. Segundo, ampliar y profundizar la base industrial y técnica. Tercero, acelerar la transferencia de la tecnología extranjera y, cuarto, tener importancia militar.

Al abogar por una protección elevada y cultivar la conglomeración de empresas, los proteccionistas han hecho una mala utilización de las experiencias de Japón y la República de Corea así como de los argumentos de “la industria naciente” de las teorías sobre el nuevo comercio y la ventaja competitiva respecto a la alta tecnología (Krugman, 1992). Según el criterio proteccionista, la vasta área geográfica y el gran número de habitantes de Indonesia, brinda al país mercados internos amplios, incluso para aviones de cabotaje y toda suerte de equipo de transporte y telecomunicaciones. Sostienen que la protección otorga a las empresas nacionales un mercado interno cautivo que les rinde utilidades excesivas, lo que les permite elevar su tasa de inversión, aprender haciendo, reducir los costos y mejorar la calidad de sus productos y así pueden competir con mayor eficacia en los mercados internacionales. A semejanza del modelo *zaibatsu* del Japón de preguerra y el *chaebol* de la República de Corea, los proteccionistas consideran que la formación de grandes conglomerados empresariales diversificados es decisiva para la explotación de las economías de escala y la competencia en los mercados internacionales.

Sin embargo, en realidad no queda muy claro cómo las autoridades establecen los criterios para elegir las industrias beneficiarias o “estratégicas” y seleccionan las empresas para implementar la política ISI. A diferencia de la República de Corea, el Estado no es tan poderoso como para guiar el proceso de industrialización y ningún organismo burocrático posee la capacidad institucional para supervisar el uso del subsidio gubernamental. No hay indicios de que el Estado trate de imponer estándares de desempeño a los receptores empresariales de crédito preferencial, políticas comerciales electivas y demás subsidios similares a los descritos por Amsden (1989) respecto a la República de Corea. Los criterios para seleccionar las empresas tenderían a basarse en consideraciones no económicas como el patrimonialismo, la expansión del clientelismo político y la corrupción manifiesta. Dada la somera estructura industrial y la escasez de conocimientos e instituciones técnicas en Indonesia, es difícil imaginar como las “industrias estratégicas” pueden incrementar la adopción y el progreso tecnológico. La política comercial tan

distorsionada tenderá a generar pérdidas netas para la economía en vez de mejoras del bienestar social (Battacharya and Pangestu, 1993). La literatura del "crecimiento empobrecedor" (immiserizing growth) indica que la IED en este sector tan protegido genera mayores pérdidas de bienestar social, porque aparte de producir un valor agregado negativo a precios internacionales, extrae también recursos en la forma de utilidades repatriadas (Banco Mundial 1991, p.95).

Aparte de utilizar la política ISI, las industrias escogidas se han promovido también combinando la regulación de la inversión con la propiedad estatal (Hill, 1995). En los años setenta había dos grupos de industrias protegidas, a saber: (1) una gama de bienes durables producidos por industrias elaboradoras o ensambladoras; y (2) un grupo de industrias de sustitución de importaciones y basadas en recursos naturales. Para proteger a los elaboradores y ensambladores nacionales el gobierno prohibió, por ejemplo, las exportaciones de caucho natural de segunda y trozas en bruto, así como las importaciones de artefactos eléctricos, televisiones y radios, y textiles y vestuario ensamblados. Se introdujeron programas de supresión para estimular la producción local de partes componentes de conjuntos completamente desmontados. Tales programas han sido la piedra angular de la política gubernamental en las industrias automotriz y de motocicletas.

Las empresas escogidas recibieron además beneficios económicos como el acceso especial a licencias industriales, insumos y fuentes de energía a precios inferiores a los del mercado, acceso especial a las adquisiciones del sector público y derechos monopólicos y oligopólicos. Las políticas gubernamentales se aseguran de que estas empresas paguen salarios bajos. Operando a través del Banco Central y un grupo de bancos estatales dominantes, las autoridades han utilizado el dinero del petróleo y la afluencia de capitales al sector público para financiar una detallada política crediticia selectiva y sujeta a topes con préstamos a tasas de interés subsidiadas. Inyectados en la economía indonesia a través de las arcas fiscales, el dinero del petróleo y la ayuda y los préstamos externos se canalizaron exclusivamente por intermedio de estos bancos estatales. Estos últimos y el tesoro público son los principales dispensadores de fondos a bajo costo para financiar las industrias y empresas seleccionadas.

El gasto en inversiones vinculado con la ISI se suspendió temporalmente debido a la crisis financiera de la empresa estatal Pertamina, en febrero de 1975, cuando fue incapaz de pagar 40 millones de dólares de su servicio de la deuda. Dicha empresa había seguido especulando con el precio del petróleo, sin conocimiento previo del Ministerio de Hacienda, y había acumulado unos 10 500 millones de dólares en préstamos comprometidos, o sea el equivalente a casi 30% del PIB del país en esa época (McCawley, 1978). La deuda externa se utilizó para expandir sus operaciones tanto en las actividades petrolíferas como no petrolíferas. Éstas consistieron en mejoramientos portuarios, construcción de carretera y hospitales, construcción de cadenas de hoteles y de establecimientos residenciales y comerciales, flota de buques cisterna, plantaciones arroceras, sistemas de comunicaciones, plantas de fertilizantes flotantes, y rehabilitación y cuadruplicación de la capacidad productiva del proyecto siderúrgico soviético abandonado en Cilegon. En un proceso judicial que involucró a la segunda esposa de uno de los altos funcionarios de Pertamina en Singapur en los años ochenta se sostuvo que había una corrupción

generalizada en la empresa. Para rescatar Pertamina el gobierno asumió su deuda externa, redujo los precios contratados, canceló algunos proyectos, y transfirió los proyectos no petrolíferos a los ministerios técnicos y empresas estatales pertinentes.

B. PROYECTOS ISI RECIENTES

El nacionalismo económico y el patriotismo recobraron su impulso luego del efímero segundo "auge petrolero" de 1979 y comienzos de los años ochenta. A diferencia de los años setenta, el móvil de la política restrictiva a comienzos de los años ochenta fue reducir la absorción interna para que la solvencia interna se recobrará de los efectos perjudiciales de las crisis externas.^{2/} Las compras del sector público se controlaron estrictamente y se centralizaron en la Secretaría de Estado, que depende directamente de la Oficina del Presidente. Se archivaron varios proyectos públicos intensivos en capital y divisas. Se elevó en parte la producción interna forzando al sector público a pasar a depender a veces de productos locales de mala calidad y mayor precio. A comienzos de los años ochenta se amplió la lista de materias primas sujeta a restricciones y prohibiciones a la exportación y a cuotas de importación.

La cobertura y estructura de la protección cambió notoriamente en los años ochenta. El primer cambio importante fue la ampliación de la lista de industrias protegidas a fin de incluir las industrias de bienes de capital y bienes intermedios. En segundo lugar, el empleo de barreras no arancelarias y de aranceles exorbitantes se difundió con rapidez, en parte porque se consideró que el arancel uniforme más neutral y la devaluación eran inadecuados para frenar las importaciones y proteger las industrias nacionales. Para limitar las importaciones se utilizaban cuatro tipos de licencias, con diverso grado de restricción, desde las licencias importador/producto (IP), o transables a los productores nacionales que utilizan rubros IP como insumos en su proceso productivo, hasta las licencias productor/importador o licencias (PI) que restringen los rubros PI a los productores nacionales del mismo producto o a un importador exclusivo designado. Además, la reglamentación de la inversión y la propiedad se volvió más restrictiva a medida que se expandía con rapidez la lista de sectores económicos declarados vedados para la inversión del sector privado. Las licencias para operar la nueva generación de industrias protegidas se otorgaban principalmente a las empresas estatales y a un número reducido de conglomerados privados bien conectados políticamente, es decir, los de origen *pribumi* y chino. Se restringieron las barreras al ingreso de la inversión extranjera directa, aumentando el monto de la inversión mínima inicial y estableciendo requisitos estrictos en materia de privatización y transferencia de tecnología.

^{2/} A comienzos de los años ochenta, las crisis comprendían la caída de los términos de intercambio, el alza de las tasas de interés internacionales y la declinación de la afluencia neta de capitales. La caída de los precios del petróleo y el gas natural afectó especialmente la economía indonesia ya que generaban más de 20% del PIB, más del 80% del ingreso y más de dos tercios de ingreso nacional del gobierno en 1981. Luego del Acuerdo Plaza en el otoño boreal de 1985, se sumó la apreciación del yen japonés, la moneda vehículo principal de las importaciones y la deuda externa de Indonesia.

Actualmente, las industrias seleccionadas configuran tres grupos, a saber: a) las industrias de sustitución de importaciones y basadas en recursos naturales; b) algunos servicios de utilidad pública; y c) las industrias tecnológicas y especializadas. El primer grupo comprende acero, fertilizantes, aluminio, harina de trigo, aceite para cocinar, refinerías de petróleo, petroquímicos, industrias madereras (incluida la pulpa y el papel) y cemento. El segundo grupo comprende telecomunicaciones, desarrollo y operación de puertos y carreteras de peaje, y generación, transmisión y distribución de electricidad comercial. Las actividades pertenecientes a estas dos categorías están controladas por empresas estatales y un pequeño número de conglomerados privados bien conectados políticamente, de origen *pribumi* y chino. El núcleo del tercer grupo son las diez empresas estatales controladas por el Doctor Habibie ^{3/} en su calidad como presidente del BPIS (*Badan Pengelola Industri Strategis*). Las empresas son PT IPTN (aviones); PT Krakatau Steel (siderúrgicas); PT PAL (astilleros); PT Barata (equipo pesado); PT Boma Bima Indra (motores diesel); PT LEN (electrónica); PT INTI (equipo de telecomunicaciones); PT Pindad (armamentos ligeros); PT INKA (locomotoras, vías ferroviarias y vagones); y PT Dahana (explosivos). En general, los coeficientes de concentración del mercado (medidos a nivel de cuatro empresas) han venido declinando luego de las reformas económicas, salvo en la industria alimentaria que utiliza harina de trigo, el armado de motocicletas y las industrias automotrices.

Pese a los compromisos internacionales y al progreso de la desregulación económica, las autoridades introdujeron la polémica política del automóvil nacional el 28 de febrero de 1996, sumándola a la lista de industrias “estratégicas”. Dicha política fue promulgada en la Instrucción Presidencial N° 2/1996 que otorga la condición de “pionera” a PT Timor Putra Nasional. Esta condición exclusiva exime a la empresa de pagar derechos de importación de 65% como máximo por los repuestos automotrices, y de derechos de importación e impuesto a los bienes suntuarios de 35% como máximo que constituyen más de 60% del costo de la producción automotriz en Indonesia. Mientras completa su propia capacidad productiva y de montaje en Indonesia, la empresa está facultada para importar las primeras 45 000 unidades de automóviles desde la República de Corea. Para impulsar la venta del automóvil, el sector público tiene que comprarlo. A cambio de ello, la empresa promete fabricar por etapas el automóvil nacional utilizando componentes locales, comenzando con 20% el primer año de funcionamiento, más de 40% el segundo y más de 60% el tercero. Con el pleno respaldo del gobierno y el Banco de Indonesia (el Banco Central), un consorcio de cuatro bancos estatales y 12 bancos privados nacionales otorgó a la empresa un crédito de 960 millones de dólares para construir instalaciones destinadas a la producción y montaje de automóviles. PT Timor Putra es de propiedad conjunta del señor Hutomo Mandala Putra, el hijo menor del Presidente Soeharto y KIA Motors Corporation de la República de Corea.

^{3/} Además de desempeñarse como Ministro de Investigación y Tecnología, el Doctor B.J. Habibie también desempeña muchos otros cargos. Así, es presidente del Organismo para el Desarrollo y las Aplicaciones de la Tecnología, presidente de la Autoridad de Desarrollo Batam, presidente del Consejo para el Desarrollo de la parte oriental de Indonesia, miembro de la Junta del Comisionado de Pertamina y presidente del Natuna Gas. En su calidad de presidente del Golkar, el partido gobernante o grupo funcional y presidente de la Asociación de Intelectuales Musulmanes Indonesios, participa activamente en política. Su hijo recién graduado es ahora director gerente de IPTN. Se sabe que su familia ampliada controla unas 40 empresas en materias de telecomunicaciones, transporte, turismo, pesca, productos químicos, las que proveen a las empresas estatales bajo su control.

C. POR LA SENDA DE LA ESTRATEGIA ORIENTADA A LA EXPORTACIÓN

La combinación de la desregulación económica, comercial y de inversiones ha mejorado gradualmente la estructura de incentivos y ha incrementado notoriamente la transparencia del régimen de comercio e inversiones. La reforma económica se ha implementado mediante una serie de paquetes de desregulación casi anuales a fin de dismantelar la política comercial tan regulada y protegida de los años setenta y ochenta. En abril de 1985 hubo por primera vez una reducción general de los aranceles nominales, seguida, el 6 de mayo de 1986, de medidas para ofrecer a los exportadores insumos a precios internacionales, y en diciembre de 1986 se efectuó una desregulación importante del sistema de concesión de licencias de importación. En junio de 1991 se inició la reapertura de áreas comerciales a nuevos inversionistas. Los paquetes de desregulación anunciados desde entonces han sido pasos importantes hacia un régimen arancelario neutral y a un régimen de inversiones más liberal en Indonesia, cumpliendo al mismo tiempo con sus compromisos de acceso al mercado en virtud de los acuerdos GATT/OMC, AFTA y APEC.

Cada paquete de reformas de la política comercial que se ha introducido desde mediados de los años ochenta se ocupa de cinco aspectos principales: a) barreras no arancelarias; b) aranceles; c) insumos libres de derechos para los exportadores; d) subsidios; y e) reformas administrativas para reducir los costos de transacción. Sin embargo, el comercio interno y externo de algunos productos sigue muy regulado y algunos sectores de la economía siguen sin verse afectados por la desregulación.^{4/} El acceso a los contratos y las adquisiciones en el sector público, las instituciones financieras públicas y el sistema de concesión de licencias todavía no es transparente. Todos estos elementos, junto con los factores técnicos “neutrales”, hacen que la magnitud de la concentración del mercado siga siendo considerable en algunos sectores de la economía. Así, pese a los progresos en materia de desregulación, la política comercial de Indonesia tiene todavía un sesgo anticomercial y la estructura de incentivos y de protección no ha sido totalmente neutral. Según el Banco Mundial (1996), la protección contra las importaciones mediante barreras arancelarias y no arancelarias representa dos tercios del sesgo comercial y el resto corresponde a restricciones a las exportaciones. Warr (1992) observa que las industrias más protegidas siguen siendo lamentablemente las que tienen una menor ventaja comparativa.

^{4/} Designado para estabilizar los precios de los alimentos, Bulog, un organismo semiestatal, está autorizado para controlar el comercio interno y externo de productos como arroz, trigo, azúcar, soya y aceite para cocinar. Algunas otras empresas estatales y privadas y las cooperativas con patrocinio público tienen derechos monopólicos y oligopólicos para controlar los mercados de ciertos bienes. Desde 1969, se ha otorgado a PT Bogasari el derecho exclusivo de la molienda de trigo importado exclusivamente por Bulog, con una tarifa de molienda garantizada. El gobierno permite que algunas industrias como caña de azúcar, hilado, madera contrachapada, papel, fertilizantes, cemento y acero actúen como carteles y fijen los precios. En la reunión cumbre de la ASEAN celebrada en Bangkok en diciembre de 1995, Indonesia pidió exceptuar a 15 productos agrícolas, manejados por Bulog o conglomerados bien conectados políticamente, del calendario de reducción arancelaria de la AFTA. Éstos incluyen clavo de olor, ajo, azúcar, harina de soya, arroz glutinoso y arroz molido, harina de trigo y “otros productos de molienda” y “otros cereales elaborados” (*Asiaweek*, 5 de enero de 1996).

1. Barreras no arancelarias (BNA)

El uso más amplio de las BNA a comienzos de los años ochenta ha contribuido al alto nivel y variabilidad de la protección en desmedro de las exportaciones y las industrias manufactureras secundarias intensivas en mano de obra. Los elevados índices de protección efectiva, consistentes en subsidios implícitos a los productores de las industrias protegidas y en beneficios económicos para captadores de rentas improductivos, fueron costos extra pagados por los consumidores e ingresos del comercio exterior que el gobierno dejó de percibir.

En octubre de 1986 se empezaron a reemplazar las restricciones cuantitativas a las importaciones por la aplicación de aranceles a las mismas. Team Tariff, un comité interdepartamental que lideró en el establecimiento de políticas de importación, fijó reglas estrictas que hicieron muy difícil establecer nuevas cuotas. Y en conjunto con varios equipos desreguladores similares y estrechamente vinculados, se desplegaron esfuerzos para flexibilizar las cuotas de importación (y las cuotas nulas), y en varios casos la regulación de las licencias de importación se eliminó por completo. En muchos casos, se aplicaron sobretasas arancelarias (y aranceles múltiples) para moderar el período de transición del ajuste para los productores nacionales.

Como parte de la reforma comercial, el gobierno ha modificado también su enfoque con respecto al contenido local o a los programas de supresión. Hasta 1986, los siguientes grupos de productos estaban sujetos a programas de contenido local: a) vehículos automotores (la supresión para los vehículos de pasajeros era voluntaria); b) equipo pesado; c) mini tractores; d) motores; e) equipo electrónico de consumo; f) maquinaria agrícola; g) equipo electrónico profesional; h) máquinas herramienta; i) bombas. Desde entonces no se han establecido nuevos programas. Muchos de los existentes (tales como los correspondientes a vehículos automotores y electrónicos) han extendido sus calendarios.

Se han introducido modificaciones a los programas de contenido local para hacerlos más flexibles, permitiendo, por ejemplo, el aprovisionamiento de partes de “fuentes múltiples”. Además, el gobierno ha respondido a la inquietud de la industria acerca de la calidad y cantidad de los componentes elaborados localmente cuando ha tenido que elegir los rubros que deben suprimirse. En la mayoría de los casos, los productores de bienes finales pueden optar por importar cualquier componente sujeto al pago de derechos de importación (con una tasa máxima de 60%). Asimismo, ahora es posible importar muchos de los bienes finales sujetos a planes de contenido local, tanto por los productores de bienes finales como de componentes. Sin embargo, los derechos de exportación exorbitantes han desalentado las importaciones de productos finales. En junio de 1992 se liberalizó la importación de maquinaria usada y en julio de 1997 la de pesqueros de arrastre usados.

Los paquetes sucesivos de reforma de la política comercial han reducido gradualmente la participación de la producción protegida por las BNA. Los programas habían reducido la cobertura de las BNA de un 41% en 1986 a 22% en 1992 (cuadro 4). La eliminación de las BNA durante dicho período tuvo su máxima expresión en la industria manufacturera donde la participación de la producción protegida cayó de 68% en 1986 a 31% en 1992. Durante el mismo

período, las BNA en el sector agrícola se eliminaron a un ritmo menor, de 54% en 1986 a 30% en 1992. Desde entonces, la eliminación de las BNA ha sido muy lenta y otros sectores como los productos de papel y la ingeniería, incluido el acero y los automóviles, están muy protegidos por ellas. La desregulación de junio de 1993 levantó la prohibición de importar automóviles y vehículos comerciales terminados. La BNA que afectaba a los automóviles particulares fue reemplazada por una tasa arancelaria exorbitante de 275%. En realidad, el Ministerio de Industria y Comercio no ha otorgado un permiso para importar los vehículos ya mencionados.

Hasta 1996, había 206 códigos arancelarios de nueve dígitos del sistema armonizado (SA) que estaban sujetos a alguna forma de control de las importaciones no arancelario. Se concentraban sobre todo en los productos agrícolas y las "industrias estratégicas". Casi 2 000 rubros de exportación (la mayoría productos forestales y agrícolas) estaban sujetos a restricciones a la exportación.

Cuadro 4
COBERTURA DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS, 1986-1995
(En porcentajes)

	Después de los paquetes de reforma de la política comercial de:									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cobertura de la producción ^{a/}										
Producción bruta	41	38	29	28	25	22	22			
Industria manufacturera	68	58	45	38	33	32	31	31	31	30
Alimentos y bebidas				63	61	60	59			
Productos de papel				38	38	38	35			
Ingeniería				49	36	34	34			
Agricultura	54	53	41	40	39	30	30	35	35	35
Cultivos alimentarios				65	65	56	56			
Cultivos de plantación y otros				26	65	56	56			
Cobertura de las importaciones										
Valor de importación	43	25	21	17	15	13	13			

Fuente: Banco Mundial, *Indonesia Sustaining Development*, Informe No. 11737-IND, Washington, D.C., 25 de marzo de 1993, cuadro 3.1, p. 65 e *Indonesia: Improving Efficiency and Equity Changes in the Public Sector's Role*, Washington, D.C., 9 de junio de 1995.

^{a/} Las estimaciones de cobertura de la producción para 1986 están basadas en las ponderaciones de la producción correspondientes a 1985. Las estimaciones para los años ulteriores están basadas en ponderaciones correspondientes a 1987.

2. Reforma de aranceles y sobretasas

La eliminación de las BNA incrementa la importancia de los aranceles como instrumento de protección. En marzo de 1985 se tomó la medida de racionalizar la estructura arancelaria mediante la reducción general de la gama y el nivel de los aranceles nominales. Esta reforma

arancelaria formó parte de la reforma tributaria de 1984 destinada a hacer más consistente el sistema arancelario con el nuevo impuesto al valor agregado. En enero de 1989, Indonesia adoptó el Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías. Para ello, el número de rubros con un arancel específico se redujo significativamente, lo que mejoró la transparencia del arancel aduanero.

Al comienzo, la rápida apertura del mercado interno aumentó la presión para proteger la industria nacional contra las importaciones recurriendo a las sobretasas arancelarias y los aranceles múltiples. Estos a su vez aumentaron la dispersión arancelaria y volvieron menos transparente el sistema comercial. Aunque la aplicación de esas medidas ha neutralizado en parte la merma de la protección derivada de la eliminación de las BNA, éstas brindaron de facto a las autoridades instrumentos antidumping y compensatorios. En realidad, las sobretasas se crearon como un mecanismo fácil para otorgar protección adicional a los productores nacionales, en vez de hacerlo mediante un mecanismo antidumping apropiado. La introducción de los aranceles múltiples ha involucrado la subdivisión del arancel aduanero en descripciones de productos aún más detalladas. Estas se han utilizado para ajustar la protección a productos específicos.

Dada la existencia de las sobretasas, los aranceles múltiples y las nuevas formas de BNA, el arancel nominal es una guía inadecuada para determinar la tasa de protección efectiva. Si estas BNA se toman en cuenta, las tasas de protección efectiva para algunos productos agrícolas e industrias manufactureras que sustituyen importaciones pueden alcanzar cifras muy elevadas que oscilan entre 115% y 600% (Stephenson, 1995; Fane y Condon, 1995). No obstante, los elevados niveles de protección del país se han reducido gradualmente, ya sea en forma voluntaria o mediante reducciones introducidas en sucesivos paquetes desreguladores. Estos han reducido al arancel promedio (más la sobretasa) de 22% en 1990 a 19.5% en 1994, 15% en 1995, 13.1% en 1996 y a 11.9% en julio de 1997.

A fin de cumplir con los compromisos internacionales de Indonesia, cada uno de los programas de reforma arancelaria anunciados anualmente desde 1995, puntualiza los objetivos generales previstos y presenta la lista de reducciones arancelarias de un gran número de productos importados que deberá lograrse para el año 2003 (cuadro 5). Para ese año, todos los aranceles se fijarán a un máximo de 10%, fluctuando la mayoría a un rango entre 0 y 5%. Las excepciones se limitan a los componentes y productos de vehículos automotores, productos (terminados) vinculados con la electrónica, productos químicos, productos metálicos, algunos productos agrícolas ^{5/} y bebidas alcohólicas. De implementarse el programa, los aranceles de Indonesia figurarán entre los más bajos de los grandes países en desarrollo. Sin embargo, el programa no especifica la magnitud ni el cronograma de las reducciones. Además, de nada sirve rebajar los aranceles de rubros que ya estaban sujetos a la tasa mínima de 0 a 5%. Otros, como los textiles

^{5/} Ultimamente, Indonesia ha retirado 15 productos agrícolas “sensibles” de su lista de exclusión temporal del arancel preferencial efectivo común (CEPT) en el Área de Libre Cambio de la ASEAN (AFTA) y los ha incluido en una lista de rubros sensibles (excluidos). Indonesia llegó a un compromiso temporal con sus socios de la ASEAN que extiende efectivamente la protección de los productos (arroz, azúcar, harina de trigo, clavo de olor, leche y productos lácteos) hasta el año 2010.

(excepto la ropa de diseño), las orquídeas y el serrín de madera, es difícil que lleguen alguna vez a ser artículos de importación destacados. Lo positivo es que, esta lista obligatoria de reducciones arancelarias establecidas en los programas envía una señal más clara a la comunidad empresarial y ofrece una mayor certidumbre que las reducciones arancelarias fragmentarias de los paquetes desreguladores previos. El trato especial que se da a los repuestos y productos automotrices indican la intención del gobierno de promover el desarrollo de la industria automotriz nacional.

El 7 de julio de 1997, una semana antes de la reunión anual del consorcio de sus acreedores internacionales, Indonesia anunció el último paquete de desregulación económica. Este incluye reducciones arancelarias a las importaciones de 1 600 productos, de los cuales 1 461 son bienes manufacturados, 136 productos agrícolas y 3 productos médicos y relacionados con la salud.

Cuadro 5
LISTA DE REDUCCIONES ARANCELARIAS NOMINALES, 1994-2003 a/
(Tasas ad valorem)

I. Aranceles generales (excepto vehículos)									
Antes 1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
10	5	5	5	5	5	5	5	5	5
15	10	10	5	5	5	5	5	5	5
20	15	15	10	10	5	5	5	5	5
25	20	15	15	10	10	10	10	10	10
30	25	20	20	15	15	10	10	10	10
35	30	25	25	20	20	15	15	10	10
40	30	25	25	20	20	15	15	10	10
II. Aranceles de vehículos (en porcentaje)									
	Vehículos ensamblados			Componentes para vehículos ensamblados localmente					
	1993	1995	2000	1993	1995	2000			
Sedanes	175	125	40	100	65	25			
Camionetas	60	50	30	40	25	15			
Minibuses y jeeps	100	75	30	40	25	15			
Camiones livianos	40	40	30	30	25	15			
Camiones pesados	5	5	5	0	0	0			

Fuente: Ministerio de Hacienda, Comunicado de prensa, 23 de mayo de 1995 y Ministerio de Comercio e Industria, Decreto N° 133/MPP/Kep/1996, 1996.

a/ Hay cuatro grupos de bienes liberados de esta lista: a) algunos productos agrícolas (125 de los capítulos 7 a 9 del código SA); b) productos de la industria automovilística (sobre todo el capítulo 87 del código SA); c) algunos productos químicos y plásticos (97 del capítulo 39) y metálicos (capítulo 72) (aunque estos siguen programados para tener un arancel máximo de 10% el año 2003); y d) bebidas alcohólicas (capítulo 22).

3. Reforma administrativa para reducir los costos de transacción

Desde mediados de los años ochenta el gobierno ha introducido varias reformas administrativas para reducir los costos de transacción del comercio y la inversión. Entre otras cosas, los procedimientos para obtener licencias de comercio general y licencias de inversión se han simplificado enormemente. A contar de abril de 1985, el gobierno contrató una empresa fiscalizadora privada (Societe Generale de Surveillance --- SGS) para despachar las importaciones en el lugar de origen. En este lugar se estima el monto de los derechos y el valor de las importaciones y el importador paga los derechos directamente en su banco. Al mismo tiempo, el transporte interinsular se ha desregulado lo que reduce la documentación, racionaliza los derechos portuarios, permite que operen los transportistas extranjeros y simplifica los procedimientos para obtener licencias de inversión.

4. Políticas de apoyo a la exportación

El elevado proteccionismo que afecta a los insumos importados ha obligado a Indonesia a adoptar planes "subóptimos" para promover las exportaciones. Estos planes contienen disposiciones que contemplan insumos importados a precios mundiales, financiamiento de las exportaciones, garantías crediticias y facilidades en materias de seguros. El sistema de desgravación tributaria indirecta que se emplea en Indonesia consiste en: a) zonas industriales francas (ZIF) y depósitos manufactureros bajo control aduanero (DMA); b) planes de exención previa de derechos y de reintegro de derechos; y c) reembolso del IVA pagado por los insumos nacionales utilizados en la producción de exportación. Las ZIF y los DMA son administrados por las aduanas, y los últimos dos por Bapeksta. Como en el caso de todas las inversiones aprobadas por la Junta Nacional Coordinadora de Inversiones (BKPM), los proyectos orientados a la exportación pueden además importar maquinaria, equipo e insumos libre de derechos los dos primeros años de funcionamiento. Las ZIF y los DMA son incentivos generales para las actividades manufactureras que producen exclusivamente para los mercados de exportación.

Los regímenes de apoyo a la exportación son, sin embargo, inferiores a las reducciones arancelarias como medio de promover el crecimiento de las exportaciones y su eficacia se ve menoscabada por las restricciones presupuestarias y la falta de personal calificado para implementarlos con eficiencia. Además, la mayoría de los regímenes no son transparentes. El tiempo necesario para tramitar estas transacciones eleva los costos del inventario y la demora puede provocar la pérdida de los pedidos de exportación. Las empresas situadas en las ZIF y los DMA tienen que asumir costos adicionales ya que deben cercar sus recintos y albergar, alimentar y transportar a los funcionarios de aduanas que controlan físicamente sus operaciones noche y día. Los regímenes están sujetos también a abusos, tanto por la comunidad empresarial como por los funcionarios de los organismos administradores y de la banca. Hay informes recientes que sugieren que algunos fabricantes han venido solicitando dolosamente reintegros de derechos de importación y reembolsos del IVA por exportaciones ficticias de textiles. En 1994, más de 20 empresas fueron sospechosas de haber falsificado facturas de exportación y reclamado beneficios

por bienes que de hecho no habían exportado; tres fueron procesadas y el resto multadas. Casi siempre el destino declarado de las exportaciones ficticias es Singapur, ya sea por su proximidad a Indonesia o por la práctica vigente allí de no revelar datos sobre sus transacciones económicas con Indonesia.

III. POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE COMERCIO

A. INTRODUCCIÓN

La prosperidad de Indonesia depende de su asociación con un sistema de comercio multilateral más liberal y reglamentado, como el logrado durante la Ronda Uruguay.^{6/} Sólo dentro de este marco multilateral, Indonesia puede aprovechar la afluencia de factores de producción externos y penetrar los mercados internacionales. Sin embargo, el sistema exige que Indonesia revise su política comercial e industrial proteccionista y que haga funcionar mejor el mercado fortaleciendo su infraestructura, especialmente el sistema legal y contable.

Indonesia fue un activo participante en la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT en el período 1986-1994 y signatario del Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, aprobada en Marrakesh, Marruecos, en abril de 1994. El Acta Final contiene 28 acuerdos y 26 000 páginas de anexos en que figuran las listas de servicios y aranceles nacionales. Los signatarios del Acta Final tienen que aceptar en bloque todos los resultados de la Ronda Uruguay, es decir, los países no pueden eximirse de ninguno de los acuerdos de la Ronda Uruguay. La legislación que permite la incorporación de los acuerdos de la Ronda Uruguay en el derecho nacional fue enviada al parlamento indonesio (*DPR-Dewan Perwakilan Rakyat*) en septiembre de 1994. El Parlamento dio su aprobación a dicho acuerdo el 12 de octubre de 1994 y posteriormente el Presidente firmó la ley que lo implementa (Ley N° 7 de 1994), convirtiendo a Indonesia en miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada el 1 de enero de 1995.

En su calidad de miembro fundador e influyente del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), Indonesia, bajo el liderazgo del Presidente Suharto, ha venido procurando modificar la filosofía de la organización sobre el diálogo Norte-Sur, para transformar la actitud confrontacional previa en un enfoque más pragmático para resolver los problemas mundiales. Asimismo, Indonesia ha venido promoviendo activamente la cooperación económica Sur-Sur, fomentando el libre flujo del comercio y la inversión y la transferencia de tecnología (incluido el intercambio de experiencias de desarrollo) entre los países menos desarrollados.

En el frente regional, Indonesia suscribió la histórica declaración de la Cuarta Reunión Cumbre de la ASEAN en Singapur, en enero de 1992, para establecer un Área de Libre Cambio de la ASEAN (AFTA). En su reunión de septiembre de 1995 en Brunei, los ministros de

^{6/} Los acuerdos de la Ronda Uruguay no contienen, empero, limitaciones al empleo de acciones unilaterales por parte de un gran país (como los Estados Unidos) o de un gran bloque comercial (como la Unión Europea) para presionar a otros países por sus políticas comerciales o incluso por sus políticas internas (Deardorff, 1996).

economía de la ASEAN acordaron acelerar la implementación del AFTA a fin de reducir los aranceles al nivel de 5% para el año 2003. El acuerdo del AFTA modifica la concepción de la cooperación económica de la ASEAN, reemplazando la antigua política de sustitución de importaciones, inoperante a escala regional, por acuerdos regionales más abiertos. En el seno de la ASEAN, Indonesia promueve las iniciativas de cooperación económica subregional mediante la formación de el "triángulo de crecimiento" (que vincula el Estado de Johor de Malasia, Singapur y las islas Riau de Indonesia) y el "polígono económico" (que comprende la parte oriental de Indonesia, Malasia oriental, Brunei Darussalam y Filipinas meridional). Además, el gobierno central ve con buenos ojos que las provincias de Indonesia oriental tengan lazos económicos formales con sus estados vecinos de Australia.

Indonesia es miembro fundador de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Establecida en 1989, el objetivo de la APEC es promover la cooperación económica regional sobre la base del "regionalismo abierto". Se apoya en tres fundamentos, a saber, la liberalización del comercio y la inversión, la facilitación y la cooperación en materia de desarrollo. Dado que la APEC no es un acuerdo para crear un área de libre comercio, para lograr sus objetivos se emplea una combinación de acciones unilaterales concertadas, acciones colectivas y acciones multilaterales. Todo resultado tangible para facilitar los flujos de comercio e inversión en el seno de la APEC pasarían a ser multilaterales sobre una base NMF.

Cuando fue sede de la reunión anual de los líderes económicos de la APEC en Bogor, en noviembre de 1994, Indonesia jugó un papel decisivo para elaborar una declaración que estableció el año 2020 como fecha límite para alcanzar su objetivo de un comercio e inversión libre y abierto en el plano interno, adelantándola al año 2010 para los países ricos. En su calidad de líder del NOAL, Indonesia espera que la APEC pase a ser un modelo de cooperación económica norteamericana. En la Reunión Cumbre de Osaka en 1996, se dejó explícito el principio de regionalismo abierto destacando la decidida oposición de los participantes a los bloques comerciales autárquicos que no buscaran el libre comercio mundial, y su compromiso a mantener firmemente la cooperación regional abierta.^{7/} Como no constituye un tratado ni de un acuerdo, su decisión no es obligatoria en el sentido legal. La organización está apoyada por una secretaría y un presupuesto modestos. La APEC carece de facultades ejecutivas y administrativas y su secretaría se limita exclusivamente a coordinar las actividades de diversos comités de la organización. Aunque no son formalmente obligatorias, las decisiones de la APEC van a robustecer los compromisos de la OMC de realzar la dinámica política con cada país miembro a fin de acelerar sus respectivos programas desreguladores. La razón es sencilla, ya que todos los miembros de la APEC se percatan de que su prosperidad depende de su adhesión a un sistema internacional más liberal.

^{7/} Algunos países consideran el libre comercio como una bendición para sus ciudadanos y favorecen su ejercicio con los miembros de una agrupación así como con los que no pertenecen a ella. Otros desean utilizar la apertura del mercado como cartas negociadoras para abrir mercados en otras partes.

B. LAS NUEVAS REGLAS Y REGLAMENTOS

Los acuerdos de la Ronda Uruguay y del AFTA y las decisiones de la APEC liberalizan el comercio y la inversión mundial y regional de varias maneras. Reducen las barreras arancelarias y no arancelarias y expanden la cobertura de las transacciones internacionales mediante el sistema de comercio multilateral. Asimismo, mejoran y armonizan las reglas y reglamentos que rigen la competencia en los regímenes de comercio mundiales y regionales. Además, al mejorar los derechos de propiedad intelectual y el mecanismo de solución de controversias, los acuerdos y decisiones brindan asimismo un ambiente más predecible para las operaciones de las empresas multinacionales.

1. Acceso de los bienes al mercado

Uno de los logros principales de la Ronda Uruguay es el compromiso de los países miembros de restringir el empleo de aranceles a las importaciones. Durante dicha ronda, Indonesia se comprometió a: a) consolidar sus derechos a los bienes importados a una tasa máxima de 40%; b) reemplazar por aranceles las BNA a los productos agrícolas; c) eliminar las BNA a las partidas arancelarias consolidadas; y d) eliminar las sobretasas a la importación de partidas arancelarias consolidadas. Los compromisos contraídos por Indonesia en virtud de las negociaciones de la Ronda Uruguay se resumen en el cuadro 6 y están contenidas en la lista XXI revisada del Acta Final de la Ronda.

En el marco de la OMC, las consolidaciones arancelarias generales abarcan el 95% de todos los renglones arancelarios (8 878 de 9 382 renglones sobre una base de 9 dígitos del SA) y 92% de todas las importaciones. Respecto a la conversión arancelaria y consolidación de los productos agrícolas, Indonesia se comprometió a reducir los aranceles al menos en 10% por renglón (24% en total) en el plazo de 10 años. Se efectuó la conversión arancelaria en dos casos, a saber: productos lácteos y clavos de olor. Los aranceles se consolidaron a tasas máximas para los siguientes productos: arroz, carne, algunas frutas y verduras, té, café y especias, margarina, cereales, azúcar, bebidas alcohólicas y cigarrillos. Se estableció un umbral de acceso garantizado para las importaciones de arroz de 70 000 toneladas anuales a un arancel de 90%, con vigencia inmediata a partir de 1995 y se ofreció mantener el acceso vigente para la leche y la crema (la cuota de 414 700 toneladas equivalentes de leche fresca se ofreció a un arancel de 40%).

Indonesia se compromete a eliminar 179 BNA (de un total de 269 renglones arancelarios objeto de BNA) en un plazo de 10 años. De éstas, 81 corresponden a productos agrícolas y 98 a productos industriales: lo que representa un monto de 350 millones de dólares, es decir, el 6% del valor de las importaciones en 1992. Sin embargo, hay un grupo de 504 productos que quedan fuera de la oferta de acceso al mercado que hace Indonesia. Ellos son sal, productos radioactivos, algunos productos químicos orgánicos e inorgánicos, ciertos productos farmacéuticos, explosivos, algunos plásticos y productos de caucho, algunos productos de hierro y acero, aviones y partes de aviones, algunos barcos, determinados instrumentos, armamentos y municiones y obras de arte y antigüedades. Estos grupos de excepciones correspondieron a los 2 285 millones de dólares en

importaciones en 1992, o sea, 8.4% del total de renglones arancelarios. De ellos, 61 artículos están sujetos a aranceles superiores a 40%.

Cuadro 6
OFERTA DE ACCESO AL MERCADO POR PARTE DE INDONESIA EN VIRTUD
DE LA RONDA URUGUAY

	Renglones arancelarios		Importaciones 1992	
	Número	Porcentaje	En millones de dólares	Porcentaje
A. Consolidación arancelaria				
1. Total de manufacturas consolidadas	7,537	80.3	22,529	82.6
Consolidaciones existentes	823	8.8	6,227	22.8
Nuevas consolidaciones	6,714	71.6	16,302	59.8
2. Total de agricultura (todas consolidadas)	1,341	14.3	2,464	9.0
3. Excepciones	504	5.4	2,285	8.4
Total	9,382	100.0	27,279	100.0
B. Agricultura				
1. Conversión en aranceles y consolidación de todas las partidas				
2. Reducción de derechos de 10% por renglón arancelario en 10 años				
3. Eliminación del requisito de contenido local para los productos lácteos				
4. Acceso convenido de 70 000 toneladas de importaciones de arroz anualmente				
C. Eliminación de barreras no arancelarias a las partidas arancelarias consolidadas				
Las BNA a 98 renglones arancelarios industriales que representan 358 millones de dólares en importaciones se eliminarán dentro de 10 años				
D. Eliminación de sobretasas de importación a las partidas arancelarias consolidadas				
Las sobretasas varían entre 5% y 25% y corresponden a 159 renglones arancelarios que representan 838 millones de dólares en importaciones y se eliminarán en 10 años.				

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

Hay tres tipos de barreras no arancelarias que deben eliminarse, a saber: a) la licencia importador-productor (IP); b) la licencia de importador (IT); y c) la licencia de agente exclusivo (AT). La licencia IP se aplica a los siguientes productos: hierro y acero laminado; tubos y cañerías de hierro y acero; motores y partes de motores; horquillas elevadoras; excavadoras; tractores; e instrumentos musicales electrónicos. El permiso IT corresponde a: sustitutos del azúcar, algunas herramientas manuales; y encendedores a gas desechables. La licencia AT se aplica a los motores de locomotoras y a la importación de ciertos lubricantes.

Algunos de los compromisos ya se han implementado e incluso se han eliminado algunas partidas no consolidadas en los paquetes de reforma de la política comercial unilaterales introducidos anualmente desde 1995. Los paquetes desreguladores de junio de 1994 redujeron las partidas no consolidadas a 87 y la reforma de la política comercial de mayo de 1995 eliminó 51

BNA a partidas no consolidadas. En julio de 1997, se eliminaron los pesqueros de arrastre de la lista de BNAs.

Amparada en las disposiciones de la OMC que permiten aplicar medidas de estabilización de precios, Indonesia no se comprometió a reducir las medidas de apoyo interno a la agricultura. La única restricción de dichas disposiciones es que no se deben sobrepasar el 10% del valor de la producción interna. Todos los programas nacionales de apoyo existentes figuran en la Lista XXI correspondiente a la “Caja Verde” o exenciones de los compromisos de reducción. Los planes de existencias reguladoras de Bulog, la agencia logística, para estabilizar los precios de los alimentos en el mercado interno y ofrecer incentivos a los agricultores, han estado exentos del compromiso de reducir el apoyo interno. Sin embargo, el país se ha comprometido a mantener el subsidio a las exportaciones de arroz dentro de una banda que fluctúe anualmente entre 27.6 millones de dólares (1995) y 21.5 millones de dólares (2004), y abarque un volumen que oscile entre 295 000 toneladas y 257 000 toneladas, respectivamente.

2. Servicios

Cabe reiterar que el sector servicios es desde el punto de vista estadístico muy importante en la estructura global de la economía indonesia. Sin embargo, el sector está dominado por actividades menores e intensivas en mano de obra como el comercio minorista y los restaurantes del sector informal que requieren poco capital y especialización. Indonesia ha sido un importador neto de servicios comerciables a nivel internacional, sobre todo en los sectores que requieren capital y conocimientos, como transporte y comunicaciones, y servicios financieros, industriales y de esparcimiento (por ejemplo, música en vivo y grabada y películas).

Los servicios están cubiertos por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y pueden dividirse en dos grandes grupos, a saber, financieros y no financieros. Los últimos incluyen los servicios a las empresas (como publicidad, transporte marítimo, agente marítimo, carga y descarga, transporte por carretera, transporte por taxi y bus) y los servicios profesionales (como médicos, contables, topográficos, arquitectónicos, de consultoría y legales).

Los rápidos cambios tecnológicos y el volumen creciente de las transacciones internacionales de servicios no han cambiado las características esenciales de la industria de servicios. A diferencia del comercio de bienes, el comercio de servicios no cruza las fronteras nacionales y los que si lo hacen mediante la tecnología moderna todavía es difícil detectarlos. Por estas razones, no están sujetos a las mismas clases de barreras arancelarias y no arancelarias. En consecuencia, el enfoque seguido en el GATT para reducir gradualmente las barreras mediante negociaciones no rige para los servicios. Por ello, el AGCS adopta un enfoque diferente basado en tres pilares (cuadro 7). El primero es el Acuerdo mismo, que define las obligaciones y disciplinas aceptadas por sus miembros: reglas y principios generales como no discriminación (NMF), transparencia, trato nacional (TN) y compromisos específicos sobre acceso al mercado. Esto exige que los proveedores de servicios de todos los países estén sujetos a los mismos principios de NMF y TM.

Cuadro 7
LA ESTRUCTURA DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

<i>Marco</i>	
<i>Preámbulo</i>	
Parte I	Alcance y definición
Artículo I	Alcance y definición
Parte II	Obligaciones y disciplinas generales
Artículo II	Trato de la nación más favorecida
Artículo III	Transparencia
Artículo III bis	Divulgación de la información confidencial
Artículo IV	Participación creciente de los países en desarrollo
Artículo V	Integración económica
Artículo VI	Reglamentación nacional
Artículo VII	Reconocimiento
Artículo VIII	Monopolios y proveedores exclusivos de servicios
Artículo IX	Prácticas comerciales
Artículo X	Medidas de salvaguardia urgente
Artículo XI	Pagos y transferencias
Artículo XII	Restricciones para proteger la balanza de pagos
Artículo XIII	Contratación pública
Artículo XIV	Excepciones generales
Artículo XIV bis	Excepciones relativas a la seguridad
Artículo XV	Subvenciones
Parte III	Compromisos específicos
Artículo XVI	Acceso a los mercados
Artículo XVII	Trato nacional
Artículo XVIII	Compromisos adicionales
Parte IV	Liberalización progresiva
Artículo XIX	Negociación de compromisos específicos
Artículo XX	Lista de compromisos específicos
Artículo XXI	Modificación de las listas
Parte V	Disposiciones institucionales
Artículo XXII	Consultas
Artículo XXIII	Solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones
Artículo XXIV	Consejo del Comercio de Servicios
Artículo XXV	Cooperación técnica
Artículo XXVI	Relaciones con otras organizaciones internacionales
Parte VI	Disposiciones finales
Artículo XXVII	Denegación de ventajas
Artículo XXVIII	Definiciones
Artículo XXIX	Anexos

Anexos

Anexo sobre exenciones de las obligaciones del Artículo II
Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo
Anexo sobre Servicios Financieros
Segundo Anexo sobre Servicios Financieros
Anexo sobre Telecomunicaciones
Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo
Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas
Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo

Decisiones ministeriales

Decisión relativa a las disposiciones institucionales del Acuerdo
Decisión relativa a determinados procedimientos de solución de diferencias del Acuerdo
Decisión relativa a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas
Entendimiento sobre los Compromisos en materia de Servicios Financieros
Decisión sobre los Servicios Financieros
Decisión sobre los Servicios Profesionales
Decisión sobre las Negociaciones relativas al Movimiento de Personas Físicas
Decisión sobre el Comercio de Servicios y el Medio Ambiente
Decisión relativa a las Negociaciones sobre servicios de Transporte Marítimo

Fuente: Pierre Sauve, "Assessing the General Agreement on Trade In Services *Half-full or Half-empty?*", *Journal of World Trade*, vol.30, N°1, enero de 1996.

Cuadro 8
COMPROMISOS DE LA RONDA URUGUAY SOBRE EL COMERCIO
DE SERVICIOS ASUMIDOS POR INDONESIA

	Limitaciones a los compromisos de Indonesia	
	A. Acceso al mercado	B. Trato nacional
I. TELECOMUNICACIONES		
Servicio de correo vocal	(3),(4)	(3),(4)
Servicios de correo electrónico	para todos	para todos
Servicios de computadora de tiempo compartido		
Servicios de videotex		
Casilla de correo electrónico		
Servicios de transferencia de archivos		
Alarma telemétrica domiciliaria		
Servicios de esparcimiento		
Servicios de gestión de la información		
II. SERVICIOS INDUSTRIALES		
De asesoramiento y consultoría	(3),(4)	(3),(4)
Servicios de diseño técnico	para todos	para todos
Servicios de gestión de proyectos		
Servicios de consultoría vinculados con equipos de computadoras		
Servicios de implementación de programas informáticos		
I&D interdisciplinaria para servicios industriales		
Servicios de ensayo y análisis técnico		
Servicios de la industria manufacturera		
Mantenimiento y reparación de equipos		
Servicios de arquitectura		
Servicios de ingeniería		
Servicios integrados de ingeniería		
Servicios de planificación urbana		
Labores de construcción para obras civiles y edificios y para edificios prefabricados		
Servicios de alquiler para actividades de la construcción		
III. SERVICIOS TURÍSTICOS		
Hoteles	(3),(4)	(3),(4)
Agente de viajes y operador de viajes en grupo	para todos	para todos
Balnearios turísticos		
IV. SERVICIOS FINANCIEROS		
Servicios de seguros distintos de los de vida	(3),(4)	(3),(4)
Servicios de reaseguro	para todos	para todos
Servicios de seguro de vida		
Servicios de corretaje de seguros		
Servicios de corretaje de reaseguros		
Servicios de leasing financiero		
Empresas de valores		

(Cont. Cuadro 8)

	Limitaciones a los compromisos de Indonesia	
	A. Acceso al mercado	B. Trato nacional
V. BANCA		
Servicios a la banca comercial *	(3),(4)	(3),(4)
Préstamos bancarios de cualquier tipo	para todos	para todos
Servicios de pago y transmisión de dinero		
Garantías y compromisos		
Transacciones		
(Inversiones en el mercado monetario, divisas, instrumentos cambiarios, valores transferibles)		
Gestión de activos		

Fuente: Sherry Stephenson y Mari Pangestu, "Indonesia and the emerging trading environment, documento presentado a la conferencia "Study of the Emerging Trading Environment and Developing Asia Conference on Country Study", Manila, agosto de 1996, cuadro II.2.

Notas: 1) Limitaciones al suministro transfronterizo; 2) Limitaciones al consumo en el exterior; 3) Limitaciones a la presencia comercial (derecho de establecimiento), y 4) a la presencia de personas físicas.

* La limitación 1) también se aplica.

El segundo pilar se refiere a las listas nacionales de compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional que están sujetas a rondas sucesivas de negociaciones a intervalos quinquenales. El tercero es un grupo de ocho anexos que se ocupan de las situaciones especiales de determinados sectores de servicios (por ejemplo, movimientos de personas naturales para prestar servicios). Estos acuerdos contienen las listas de los sectores de servicios que deben liberalizar los distintos países miembros y no las barreras a los servicios.

Indonesia comenzó a reforzar su sistema financiero y su política de inversión hacia fines de la década de 1980, antes de que concluyera la Ronda Uruguay. En abril de 1985 y noviembre de 1988 se desreguló la industria naviera. La reforma del sector financiero se inició con la liberalización del mercado de valores en diciembre de 1987. La reforma del sector bancario de octubre de 1988 abrió el mercado interno de la banca a los intermediarios extranjeros, seguida por la apertura del mercado en varios subsectores de seguros en diciembre de 1988. Las reformas del sector financiero abarcaron todos los aspectos del sistema incluyendo medidas para hacer competitivo el mercado, medidas prudenciales y las relativas a la infraestructura del mercado tanto de las entidades financieras bancarias como no bancarias. Se crearon y desarrollaron otros elementos del sistema de mercado como el mercado monetario (véase, entre otros, Nasution, 1995 y Cole y Slade, 1996). La reforma de la política de inversiones disminuyó la lista de actividades comerciales cerradas a la inversión extranjera, y redujo los requisitos mínimos de inversión y traspaso de capital de intereses y otros requisitos distorsionadores en materia de transferencia de tecnología y exportaciones de productos. Estas reformas han facilitado el cumplimiento de los compromisos asumidos por Indonesia en la Ronda Uruguay en materia de servicios. De hecho, la oferta de servicios de Indonesia garantiza básicamente el acceso al mercado existente en el país a los proveedores extranjeros de servicios de otros miembros de la OMC en cinco sectores específicos, a saber: a) telecomunicaciones, b) servicios industriales, c) turismo, d) servicios financieros no bancarios, y e) servicios bancarios.

En el cuadro 8 se enumeran los compromisos sobre el comercio de servicios asumidos por Indonesia en la Ronda Uruguay. Amparada en el Artículo II, Indonesia ha optado por tomar medidas incompatibles con el trato de NMF en todas las ramas del sector servicios. Sin embargo, el requisito de transparencia exige publicar todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas pertinentes que afecten el comercio de servicios. Todos los proveedores extranjeros sólo pueden penetrar el mercado interno de servicios mediante operaciones conjuntas con empresas o formando empresas mixtas. Las empresas extranjeras de transporte marítimo o aéreo que operan en Indonesia tienen que designar a empresas locales como agentes generales. En el sector de telecomunicaciones, sólo pueden operar cinco empresas extranjeras. Además, las empresas extranjeras o mixtas tienen que disponer, arbitrariamente de un capital pagado mayor que el capital que se exige a las empresas nacionales. Desde principio de los años setenta, sólo 10 bancos extranjeros están autorizados a abrir sucursales generales en Indonesia. Sólo los intermediarios de países que ofrecen un trato recíproco están facultados para abrir sucursales y bancos mixtos en el país. Las empresas mixtas extranjeras del sector seguros tienen que tener el quintuplo del capital correspondiente a las entidades nacionales, y los bancos mixtos, los corredores de valores y los aseguradores deben tener el doble del capital inicial exigido a las instituciones nacionales. Como mínimo, el 20% del sector seguros y el 15% de la banca y las empresas de valores deben ser de propiedad nacional.

Respecto a las medidas prudenciales, el Anexo sobre Servicios Financieros del Acta Final estipula el derecho de las partes a contar con normas de prudencia, entre otras, la protección de los inversionistas, tenedores de depósitos y tenedores de pólizas, asegurando con ello la integridad y estabilidad del sistema financiero. En el sistema bancario, Indonesia ha adoptado normas de disciplina y control de corte estadounidense (suficiencias de capital, calidad de los activos, gestión, ingresos, liquidez) donde la liquidez, la suficiencia de capital y la calidad de los activos son las variables claves. De conformidad con las recomendaciones del Banco de Pagos Internacionales, las nuevas medidas elevan también el coeficiente de suficiencia de capital que vincula la base de capital de la institución prestataria con sus activos ponderados en función del riesgo. Asimismo, Indonesia ha armonizado las reglas y reglamentos de las entidades financieras no bancarias con las que rigen en los países adelantados.

Las películas y videocintas extranjeras están reservadas a las empresas nacionales y sujetas a barreras arancelarias y no arancelarias. Están sujetas a cuotas anuales, mientras que su importación y distribución interna están reservadas exclusivamente a un cartel de empresas nacionales. Por ejemplo, la importación y distribución interna de películas y video cintas estadounidenses está en manos de una sola organización, la European and American Film Importers' Association (AIFEA).

C. NUEVAS DISCIPLINAS COMERCIALES

1. Derechos de propiedad intelectual

Indonesia ingresó a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 1979. Varias leyes y reglamentos que protegen los derechos de propiedad intelectual (DPIs), como las de autor, patentes y marcas, se introdujeron a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. En 1986 se formó una comisión interdepartamental sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, a fin de preparar los cambios necesarios en el régimen legal existente para proteger los DPIs dadas las convenciones y acuerdos multilaterales vigentes, en especial la Ronda Uruguay de negociaciones. Los países en desarrollo, incluido Indonesia, deben implementar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) para el 1 de enero del 2000.

La ley del derecho de autor, se introdujo por primera vez en 1982 y se revisó en 1987 (cuadro 9). La ley de patentes de 1989 se enmendó en 1991. El principio de la ley de marcas en Indonesia pasó del "sistema del primer usuario" al "sistema de registro" en 1992. En el sistema antiguo, consagrado en la Convención de París y en la Ley de Marcas de 1961, la marca se otorga al primero que usa el producto o servicio. Conforme al "principio de registro", el primero que registra el producto o servicio es el que tiene derecho a registrar la marca. La Ley de Diseño Industrial se introdujo en 1984.

Cuadro 9
CAMBIOS PRINCIPALES EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS RELATIVOS A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Leyes y reglamentos previos a la Ronda Uruguay	Cambios y enmiendas proyectadas
<p>1. Derecho de autor</p> <p>Ley de derecho de autor N° 6. de 1982 y actualizada en la ley N° 7 de 1987.</p> <p>Reglamentación ejecutiva: reglamento gubernativo N°14 de 1986 relativo a la creación de un órgano del derecho de autor y perfeccionado luego en el reglamento gubernativo N°7 de 1989.</p> <p>El Reglamento gubernativo N°1 de 1989 norma las traducciones o reproducción de obras para uso educacional, científico, de investigación y desarrollo.</p> <p>La instrucción presidencial N°17 de 1998 ratifica el acuerdo bilateral entre Indonesia y la Comunidad Europea sobre fonogramas.</p> <p>Varios acuerdos bilaterales de producción del derecho de autor con los Estados Unidos, Australia y el Reino Unido.</p> <p>2. Propiedad industrial</p> <p>1) Ley de patentes (para proteger los descubrimientos tecnológicos) N°9 de 1989, vigente desde el 1 de agosto de 1991, con tres reglamentos gubernativos ejecutivos (N°23, 33 y 34) sobre cómo solicitar una patente, el registro temporal del consultor en patentes, y la importación de materias primas para productos farmacéuticos que no constituyan infracción.</p> <p>2) Marca comercial</p> <p>Ley de marcas comerciales N°19 de 1992, para reemplazar la ley de marcas comerciales N°21 de 1991.</p> <p>3) Diseño industrial</p> <p>Ley de diseño industrial N°5 de 1984, pero hasta la fecha no hay reglamentos ejecutivos.</p>	<p>Enmienda relativa a la protección de los derechos de artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. Nuevo inciso relativo a los derechos de arrendamiento.</p> <p>Mejoramiento en la determinación de nuevos descubrimientos en consonancia con las prácticas internacionales: simplificación de los tipos de descubrimientos que pueden solicitar patente; extensión del período de protección de la patente; patentes para cubrir importaciones.</p> <p>Protección de marcas comerciales para incluir indicadores geográficos y de origen; protección de marcas famosas.</p> <p>Se prepararán reglamentaciones ejecutivas. Promulgar la ley de diseño industrial respecto a los circuitos integrados.</p>

Fuente: Sherry Stephenson y Mari Pangestu, "Indonesia and the emerging trading environment", documento presentado a la conferencia "Study of the Emerging Trading Environment and Developing and Conference on Country Study". Manila, agosto de 1996, cuadro iv.1.

El Acuerdo ADPIC persigue armonizar la protección de los derechos de propiedad intelectual de los países miembros y es mucho más amplio que los principios MNF y TN del GATT y del AGCS (Deardorff, 1966). Como en cualquier otro país en desarrollo, la implementación de las leyes relativas a los DPIs sigue siendo deficiente en Indonesia. La confusión emana del hecho de que varias leyes, normas y reglamentos son implementadas antes de comunicarlas a todos los organismos administrativos respectivos y ser plenamente entendidas por éstos. Aún no ha finalizado el proceso de implementación de varias leyes, como la Ley de Diseño Industrial de 1984. Por ende, los funcionarios ejecutivos tienen un amplio poder discrecional para interpretar e implementar las leyes y reglamentos. La mala protección de los DPIs se refleja en una profusión de productos de imitación y falsificados.^{8/} El sistema de patentes de Indonesia está todavía subdesarrollado y la inspección de patentes es problemática, mientras que su investigación es demorosa.

2. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC)

Las empresas multinacionales, con inversiones sustanciales en muchos países, son actores importantes del comercio internacional. Por ende, la Ronda Uruguay incluye negociaciones sobre políticas no sólo relativas al comercio sino también respecto a las que afectan la inversión extranjera directa. El acuerdo MIC limita las medidas normativas que disponen los gobiernos para influir en las decisiones de inversión de las empresas restringiendo su comercio internacional.^{9/} En particular, hay dos categorías de MIC —requisito de contenido local y medidas compensatorias del comercio— que se consideran incompatibles con el Artículo III del GATT (trato nacional) y otras dos —restricciones al equilibrio de divisas y requisitos de ventas nacionales— que constituyen restricciones cuantitativas y, por lo tanto, son incompatibles con el Artículo XI.^{10/} Estas medidas están incluidas en las cuatro categorías incompatibles con el GATT, pero si se notifican dentro de 90 días de entrada en vigor de la OMC, se beneficiarán de

^{8/} Principalmente debido a las presiones de los Estados Unidos, el Gobierno indonesio anunció en abril de 1995 un plan de acción para intensificar sus esfuerzos de poner en vigor medidas contra la piratería intelectual. Instruyó a los ministerios de gobierno que adquirieran sólo programas de computadoras autorizados. Sin embargo, al año siguiente la oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales sacó a Indonesia de la lista de países en “observación”, y la incluyó en aquellos de “observación prioritaria” por su presunta falta de protección adecuada de la propiedad intelectual en esos ámbitos.

^{9/} El acuerdo MIC sigue sin abordar otros tipos de requisitos y desempeño en materia de inversión de la inversión. Estos son: requisitos de desempeño de las exportaciones, requisitos de exportación de productos específicos, restricciones cambiarias, requisitos de capital. La mayoría de estas medidas se concentran en sectores industriales específicos, a saber: automotriz, químico y petroquímico, agrícola, y el sector de computadoras/informática.

^{10/} Desde un punto de vista económico, el requisito de contenido local es equivalente a un impuesto a los bienes intermedios, que eleva el precio pagado tanto por el productor como el consumidor del bien final. El equilibrio de divisas obra como una restricción cuantitativa a las importaciones, en tanto que los requisitos de venta nacional tienen un efecto similar sobre las exportaciones.

un calendario para eliminarles progresivamente (2, 5 y 7 años para los países industriales, en desarrollo y menos desarrollados, respectivamente).^{11/} No hay un período de transición para los MIC introducidos después de fines de junio de 1994.

En Mayo de 1995 Indonesia notificó al Comité MIC de la OMC, que supervisa el cumplimiento del Acuerdo. Los productos notificados pueden dividirse en cuatro grupos (vehículos automotores, calderas para centrales electrotérmicas, torta de soya y leche fresca) y la mayoría se refieren a requisitos de contenido local. Mediante esta notificación el Gobierno de Indonesia se ha comprometido a eliminar progresivamente los requisitos de contenido local de aquellos productos dentro de un período de cinco años que culmina el 2000.

Cabe recordar que el 28 de febrero de 1996 las autoridades introdujeron el polémico programa del automóvil nacional. Los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón están actualmente impugnando el programa por conducto del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Se presume que el programa viola tres principios de la OMC. Primero, la exención del impuesto suntuario viola el trato nacional. Segundo, la importación libre de derechos de piezas provenientes de una empresa (KIA) y de un determinado país (la República de Corea) va contra el principio de la NMF. Tercero, las reducciones arancelarias vinculadas con la proporción de contenido local violan el Artículo 2 del Acuerdo MIC. Además, PT Timor Putra Nasional, la "pionera" del programa del automóvil nacional, tiene también acceso exclusivo al mercado del sector público y acceso especial al crédito bancario.

A fin de respaldar el programa del automóvil nacional, Indonesia ha introducido también normas de contenido local que se aplican a automóviles, motocicletas y equipos de construcción. El coeficiente de contenido local está vinculado al arancel de importación, el que aumenta vertiginosamente si los materiales y partes tienen un escaso contenido local. El cuadro 10 ilustra los contenidos locales y aranceles de las piezas de repuesto de vehículos de pasajeros y motocicletas.

^{11/} El artículo 5.1 del Acuerdo MIC estipula que dentro de los 90 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, los miembros notificarán por una sola vez todas las MIC que tengan en aplicación y que no estén en conformidad con las disposiciones del acuerdo (pese a las diferentes fechas de eliminación para los distintos grupos de miembros). Sin embargo, hasta ahora la secretaría de la OMC sólo ha recibido dichas notificaciones de parte de 35 países miembros y algunas de ellas efectuaron pasado el plazo de 90 días (UNCTAD, 1996, p.15).

Cuadro 10
CONTENIDO LOCAL Y ARANCELES DE LAS PIEZAS DE REPUESTO
PARA AUTOMÓVILES Y MOTOCICLETAS EN INDONESIA

Partes para automóviles		Partes para motocicletas	
Contenido local	Arancel	Contenido local	Arancel
60%	0%	40%	0%
40-60%	40%	30-40%	10%
30-40%	60%	20-30%	20%
20-30%	80%	0-20%	30%
0-20%	100%		

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

3. Política de competencia

Actualmente, Indonesia no posee una política de competencia, ni una ley de competencia ni una política para que las empresas encaren la competencia en el mercado interno. Debido a varios factores, se considera que la liberalización del comercio (en el sentido de eliminar las barreras no arancelarias y reducir los aranceles) no es suficiente por si sola para mejorar la competencia en el mercado interno (Khemani, 1995). Primero, porque una gran parte de la actividad económica en cualquier país se relaciona con bienes no transables en los que la competencia de las importaciones tiende a tener poco impacto. Segundo, los elevados costos de transporte y otras barreras al ingreso pueden aislar a las empresas nacionales de la competencia extranjera. Tercero, hay barreras administrativas importantes creadas por el gobierno como permisos, licencias, cuotas, adquisición preferencial y patentes.

El cuarto motivo es que ciertos tipos de arreglos y prácticas comerciales anticompetitivas (como la política antidumping) de las empresas privadas pueden atenuar los efectos de la competencia de las importaciones.^{12/} Las empresas nacionales siguen amparadas por esos obstáculos de la competencia internacional, aunque se eliminen las barreras fronterizas. Cabe recordar que el Gobierno de Indonesia ha adoptado una política para fomentar el desarrollo de unas pocas empresas estatales de gran envergadura y conglomerados privados bien conectados para explotar el mercado interno y officiar de “campeones nacionales” en el mercado internacional. Las autoridades otorgan un poder monopólico a las empresas nacionales y les permiten que obtengan utilidades excesivas que no podrían obtener si las empresas extranjeras pudieran

^{12/} Graham y Lawrence (1996) señalan otras restricciones a la libre competencia en los mercados internacionales: i) las inherentes a formas particulares de competencia de mercado que están presentes inevitablemente en ciertas producciones y actividades, como las economías de escala, el aprendizaje por la práctica y la lealtad del consumidor; ii) ventajas emanadas de una larga familiaridad con la cultura local y otros aspectos del sistema social; y iii) barreras naturales y geográficas que sólo podrían superar los adelantos en materia de transporte y comunicaciones.

competir en sus mercados nacionales. Esta política de “seleccionar ganadores” mediante una gran concentración industrial parece ser costosa y la correlación entre el tamaño de la empresa y su desempeño económico parece ser ínfima. Este aspecto se examinará con mayor detalle en el capítulo IV.

Un estudio empírico realizado por Aswicahyono, Bird y Hill (1996) muestra algunos impactos importantes de la liberalización económica en la industria manufacturera indonesia desde mediados de los años ochenta. La liberalización comercial redujo notoriamente la participación del grupo de empresas estatales en el valor agregado del sector manufacturero, de 42% en 1986 a 37% en 1990. El grupo de empresas estatales domina todavía en los sectores de petróleo y gas, productos químicos, minerales no metálicos y metales básicos. Durante el mismo período, aunque la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial aumentó apenas de 14% a 15%, estas tienen una fuerte presencia en dos grupos de industrias, a saber, productos de papel y productos metálicos. El principal beneficiario de la reforma es el grupo de empresas privadas nacionales cuya participación en la producción industrial subió de 44% en 1986 a 48% en 1990. El estudio indica que las firmas medianas crecieron notoriamente luego de la reforma, pero que la liberalización tuvo pocos efectos sobre la economía espacial, ya que la industria sigue concentrada en torno a Yakarta y Surabaya en la isla de Java. La competencia de mercado más acentuada habría contribuido al marcado incremento de la productividad total de los factores. Debido a la existencia de una combinación de barreras impuestas por el gobierno y las acciones competitivas y colusivas de las empresas, el nivel de concentración sigue siendo elevado en algunos subsectores de la industria manufacturera.

Las empresas extranjeras y las filiales extranjeras de participación mayoritaria no están facultadas para distribuir productos en el mercado interno a menos que los fabriquen en Indonesia. Si la empresa extranjera no fabrica en Indonesia, tiene que emplear un agente o distribuidor indonesio para la distribución al por mayor. La distribución y las ventas al por menor están reservadas a las empresas y particulares indonesios. El mercado interno de varios productos está sujeto a una acentuada intervención gubernamental y a arreglos anticompetitivos del sector privado que son aprobados e incluso puestos en vigor por el gobierno. Los productos incluyen aquellos que expende el Estado como arroz, harina de trigo, azúcar, cemento, acero, fertilizantes, pulpa/papel y vidrio (Guozhong y De Bruyn Kops, 1995). Las exportaciones de productos forestales están en manos de carteles, como Apkindo (*Asosiasi Panel dan Kayu Indonesia*) para trozas elaboradas (véase el cuadro 11).

Cuadro 11
ESTRUCTURA DE MERCADO DE INDUSTRIAS SELECCIONADAS EN INDONESIA

	Participación en las manufacturas a/			Organización industrial			Estructura de mercado/Control del gobierno b/				
	Producción	Valor agregado	Exportación	Monopolio	Cartel	Empresa de propiedad estatal	Precio	Cuota regional	Exportación	Capacidad	Ingreso
Harina de trigo	0.1	0.1	0.1	Si		parcial					Si
Fideos	0.4	0.4	0.0	Si		dominante	Si				Si
Azúcar	1.9	3.4	0.0		Si		Si				Si
Hilado	4.6	3.6	2.1		Si		Si				Si
Madera contrachapada	8.0	7.3	27.7		Si		Si	Si	Si		Si
Papel	3.3	4.0	3.2		Si		Si		Si		Si
Fertilizantes	2.6	3.0	2.5		Si		Si		Si		Si
Cemento	1.5	1.9	0.2		Si		Si		Si		Si
Acero	6.8	5.7	3.2		Si		Si	Si	Si		Si
Montaje de vehículos	4.2	2.5	0.0		Si		Si	Si	Si		Si
TOTAL	33.3	31.9	39.1								

Fuente: CEPAL, sobre la base de X. Guozhong y O. De Bruyn Kops, "Clogged distribution channels: marketing practices for industrial commodities in Indonesia", documento presentado a la conferencia "Deregulation of the Indonesian Economy, Yakarta, abril de 1995.

a/ Sobre la base de datos de la Encuesta Industrial BPS de 1991.

b/ Sobre la base de conclusiones subjetivas de los autores respecto a la reglamentación gubernamental o de los arreglos informales que operan el mismo efecto, excluidas las barreras tecnológicas o financieras.

4. Normas y protección de contingencia

Los compromisos de la Ronda Uruguay invitan a perfeccionar la facilitación y reglamentación del comercio para mejorar la transparencia del mercado y reducir los costos de un arbitraje regulador inconveniente.

a) Leyes aduaneras

Cabe recordar que en abril de 1985 el gobierno transfirió la autoridad para inspeccionar los bienes importados de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda a la Societe Generale de Surveillance (SGS). Asimismo, esto modificó la base de inspección y valuación de la mercancía para calcular los aranceles y los incentivos a la exportación. La inspección que se hacía con posterioridad al embarque o a la llegada de la mercancía pasó a hacerse en el lugar de origen. El contrato con la SGS era renovable cada tres años. Así el método de evaluación para calcular los aranceles a partir de los precios de inspección, fijados periódicamente por el gobierno, pasó a basarse en los precios de mercado.

Sin perjuicio de cumplir con los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, Indonesia ha adoptado una serie de medidas para restablecer la autoridad de la oficina de aduanas. En 1991 se estableció PT Surveyor Indonesia, una empresa mixta entre la aduana y SGS, para realizar la inspección pre-embarque. En 1995, se aprobó una nueva Ley de Aduanas (Ley N° 10 de 1995), que entró en vigor en abril de 1996, con un período de transición de un año. El método de evaluación en la nueva Ley de Aduanas se basa en la autoevaluación, mientras que la inspección de bienes se basa en el examen físico selectivo. Desde 1995 se ha permitido la inspección selectiva de bienes basada en el pos embarque o a la llegada.

b) Antidumping

Tal como su predecesor, el Acta Final de la Ronda Uruguay permite la aplicación de derechos antidumping (AD) en ciertas condiciones. El dumping se define como la exportación de un bien a un precio inequitativamente bajo, ya sea inferior al precio vigente en el país del exportador o inferior a alguna definición de costo. Asimismo, el Acta Final sólo se ocupa de cómo los países importadores pueden responder al dumping. Sin embargo, la OMC no prohíbe el dumping ni pide a los países miembros que soliciten a la empresa abstenerse de hacerlo. Cuando el dumping provoca daños, el Acta Final faculta a los países importadores para gravar con derechos antidumping las importaciones por un monto igual al “margen de dumping”, es decir, la diferencia entre el precio real y el precio justo de mercado percibido, a fin de compensar el daño a la industria nacional.

Finger y col. (1993) señalan que ha habido una notoria tendencia a aumentar el empleo de medidas antidumping como instrumento de protección en los países desarrollados. Pese a los adelantos, las normas antidumping contenidas en el Acta Final de la Ronda Uruguay siguen siendo flexibles para asegurar que las conclusiones de las investigaciones realizadas sobre esta materia en los Estados Unidos y Europa tengan resultados positivos (Deardorff, 1996).

Los Artículos 20 y 23 de la Ley Aduanera de 1995 sentaron las bases para emplear medidas antidumping y aplicar derechos compensatorios en el mercado indonesio. El Reglamento del Gobierno, N° 34 de junio de 1996, reglamenta la metodología y las normas de procedimiento para efectuar investigaciones en materia de dumping. Dos decretos (N° 131 y N° 133) emitidos por el Ministerio de Industria y Comercio en 1996 establecieron el Comité Antidumping, cuyos miembros son funcionarios del Ministerio de Comercio e Industria y del Ministerio de Hacienda. A comienzos de 1997, el Comité gravó con derechos antidumping el acero y los productos de acero importados de los ex países socialistas.

IV. POLÍTICAS MICROECONÓMICAS PARA FORTALECER LA CAPACIDAD INTERNA

La política económica para fortalecer la capacidad interna formaría parte de tres políticas entrelazadas: macroeconómica, microeconómica y social. El objetivo clásico de la política macroeconómica es lograr el equilibrio interno y externo de la economía (Mundell, 1968). El primero está dirigido a mantener la estabilidad del nivel de precios con un empleo y tasas de crecimiento sustentables. El equilibrio externo se ocupa de la viabilidad de la balanza de pagos y de la estabilidad del tipo de cambio. Los instrumentos normativos que suelen emplearse para perseguir estos objetivos son las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

La política microeconómica se ocupa principalmente de la asignación de recursos entre las actividades económicas para mejorar la eficiencia y fortalecer la capacidad nacional para mejorar la competitividad internacional. Los instrumentos normativos que se emplean en este caso comprenden la política de competencia, la política crediticia, la política industrial y la política de mercado. La política social se ocupa sobre todo de la distribución de recursos entre individuos y grupos. Varios instrumentos pueden emplearse para incidir en esta distribución, como la prestación de servicios de salud y educativos, la política laboral y los pagos de transferencias a grupos de bajos ingresos. En el capítulo siguiente se verá que las políticas macroeconómicas, incluida la política cambiaria, también desempeñan un papel decisivo en lograr estos objetivos microeconómicos y sociales.

Tal como los demás miembros de la OMC, Indonesia está comprometida a modificar el paquete de sus intervenciones normativas para compatibilizarlas con el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT. Cabe recordar que actualmente dicha política combina elementos de dirigismo y *laissez-faire*. La política dirigista se caracteriza por el activismo o la mano visible del gobierno. En cambio, el *laissez-faire* se caracteriza por la pasividad y las imperfecciones del mercado se consideran triviales o transitorias, mientras que los problemas de las externalidades, como el sistema legal, pueden resolverse mediante una infraestructura de mercado eficiente. En la visión estructuralista, la intervención del gobierno es invasiva para reemplazar el mercado porque se considera que la falla del mercado es invasiva. La intervención del gobierno es generalizada en las “industrias estratégicas” autárquicas y en las industrias que producen “productos expendidos por el Estado”.

Los principios del GATT/OMC se asemejan a los de la filosofía neoclásica. Reconocen la existencia de las imperfecciones y fallas del mercado. De comprobarse su existencia, las autoridades deben responder asignando a las metas los instrumentos normativos apropiados. Las intervenciones conforme a esta filosofía están basadas en los principios de la clasificación efectiva del mercado y la intervención óptima. El hecho de no asignar instrumentos normativos apropiados a determinadas distorsiones no sólo eleva el costo de la intervención sino que puede empeorar la situación. A diferencia de la visión estructuralista, el objetivo fundamental de la intervención

no es reemplazar el mercado, sino aumentarlo y hacerlo funcionar con más eficiencia. Las medidas de protección consistente del GATT están vinculadas principalmente a estas justificaciones.

El presente capítulo examina las bases del papel del Estado en la economía, cómo el Estado privilegia las empresas estatales, los conglomerados del sector privado y las organizaciones comerciales, y cómo se implementan las políticas en el mercado laboral y se mejora la capacidad tecnológica.

A. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Cabe recordar que el programa de ajuste económico no significa necesariamente que las autoridades compartan plenamente la filosofía neoclásica liberal, y que dependan exclusivamente de los mecanismos del mercado para determinar el curso del desarrollo económico en Indonesia.^{13/} Simultáneamente con las reformas normativas, las autoridades endurecen las normas y reglamentos relativos a los derechos y obligaciones de los agentes económicos. Parte del marco regulador persigue mejorar la infraestructura del mercado y minimizar los costos de transacción. Cuando estos están ausentes, se crean nuevos mercados. Algunas de las normas y reglamentos son instrumentos de la intervención del Estado para cumplir su papel de “agente del desarrollo” que tiene la responsabilidad directa de corregir las fallas del mercado para mejorar la eficiencia de la asignación de recursos, incrementar su productividad y mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo, las intervenciones estatales son también en parte típicas manipulaciones del mercado para crear un entorno favorable a los proyectos ISI de propiedad de grandes conglomerados empresariales políticamente bien conectados y de algunos funcionarios gubernamentales corruptos que pueden observarse en cualquier Estado blando o patrimonial.

La base de las funciones económicas del Estado para asignar recursos está establecida en la Constitución de 1945. El Artículo 33 de la ley fundamental proclama que la economía debe organizarse como una empresa común basada en el ethos familiar compartido (*‘asas kekeluargaan’*) y que las ramas productivas que son importantes para el Estado y afectan la vida del grueso de la población deben ser controladas por este.^{14/} Se considera que la cooperativa es el principal vehículo institucional para implementar el principio “kekeluargaan” en la vida económica. En un sistema económico mixto como el indonesio, el papel de las empresas estatales

^{13/} La virtud neoclásica de la política económica basada en el libre mercado y en políticas financieras racionales como la clave para el desarrollo económico es sostenida por el Banco Mundial (1993, p. 85) como el enfoque “óptimo” para alcanzar el desarrollo económico. Como este criterio era compartido por la mayoría de los banqueros, consultores y decisores que se reunían regularmente en Washington, D.C., John Williamson del Instituto de Economía Internacional (Williamson, 1993, p.1329) lo denominó “el consenso de Washington”.

^{14/} Para una breve historia de las funciones del Estado en la economía de Indonesia véase, entre otros, Woo, Glassburner y Nasution (1994).

es muy importante. Además, la doctrina “*dwifungsi*” otorga a las fuerzas armadas papeles duales tanto en los asuntos militares como sociopolíticos. Esto justifica el empleo de personal militar en funciones no militares, incluidas las instituciones sociales y políticas, la administración pública y el sector empresarial.

En Indonesia, el nacionalismo económico está tradicionalmente muy ligado a el *pribumi-ismo* (incluso las cooperativas) y a las empresas estatales que son consideradas como los bastiones contra la dominación de la propiedad china y extranjera. La mayoría de la población estima que el gran poder económico de los habitantes chino-indonesios proviene de que los primubi (indonesios nativos) fueron víctimas de las políticas coloniales holandesas. Esta percepción tradicional se ha suavizado en parte bajo el gobierno actual del presidente Suharto. Pese a esta retórica, el poder económico del grupo chino se ha expandido con rapidez durante los 30 últimos años de su gobierno. El grupo chino, pese a constituir menos de 3% de la población, controla gran parte del sector empresarial y comercial moderno, especialmente los nuevos conglomerados empresariales emergentes. En general, se percibe que estos conglomerados chinos económicamente exitosos están estrechamente vinculados con la primera familia y que expanden su influencia en parte a costa de las empresas pequeñas y medianas (Mackie, 1992 y McIntyre, 1994).

El régimen actual adopta un plan económico indicativo que sienta las bases para asignar la inversión del sector público y orienta las actividades del mismo. El organismo de planificación nacional, las oficinas de planificación ministeriales y las juntas regionales de planificación son los ejes del gobierno. Originalmente, el presupuesto del gobierno perseguía reflejar la implementación anual de los planes quinquenales de desarrollo. En realidad, no hay coordinación entre ambos porque los ingresos del gobierno son difíciles de predecir. Las fuentes principales del ingreso fiscal, como los impuestos petroleros, impuestos al comercio internacional, la ayuda y empréstitos externos, escapan al control del gobierno. Además, las crisis externas como la declinación de los precios de los productos de exportación del país, el alza de las tasas de interés y los reajustes monetarios en los años ochenta han dificultado aún más predecir la capacidad del gobierno para servir la deuda. Esto ha hecho que los planes quinquenales de desarrollo e incluso los presupuestos anuales queden obsoletos en cuanto se anuncian.

B. EMPRESAS ESTATALES

Mediante sus propias empresas, los gobiernos central y locales suministran directamente bienes y servicios privados en casi todos los sectores de la economía, que incluyen los ajenos a los servicios de utilidad pública tradicionales. En 1995, el gobierno central poseía por sí sólo 180 empresas en todos los sectores económicos, a saber, agricultura (35), industria manufacturera (38), transporte (17), obras públicas (19), finanzas (30) y demás sectores (41). Gran número de estas empresas son ex firmas holandesas nacionalizadas en los años sesenta y el resto fueron establecidas por el gobierno. Consideradas como grupo, producían 15% del PIB, empleaban a 1.4% de la fuerza laboral y el valor de libros de sus activos ascendía a Rp295 mil millones, o sea,

140 mil millones de dólares (al tipo de cambio de Rp2.160 por dólar estadounidense) en 1994 (Banco Mundial, 1995). Estas cifras corresponden a empresas en que el gobierno central tiene una participación mayoritaria directa, incluyen las empresas mixtas pero excluyen las empresas de propiedad de instituciones semifiscales (como el Banco de Indonesia -el Banco Central -Bulog-la Agencia logística- y las dependencias cooperativas de diversas ramas de los servicios fiscales y militares). En teoría, las empresas estatales son independientes y sujetas al derecho comercial tal como las empresas privadas. En la práctica, son meras prolongaciones de la burocracia gubernamental y su rendimiento comercial es relativamente pobre.

En Indonesia la privatización se realiza mediante una combinación de ventas de empresas estatales a compradores políticamente bien relacionados mediante mecanismos no transparentes, traspaso parcial de intereses y otorgamiento de concesiones para proyectos de infraestructura independientes. Sin embargo el programa de privatización avanza con suma lentitud. Hasta ahora sólo cinco empresas estatales han venido vendiendo valores en las bolsas nacionales internacionales, a saber: telecomunicaciones (PT Indosat y PT Telkom); empresa minera del estaño (PT Tambang Timah); y dos bancos (PT Bank Tabungan Negara y PT Bank BNI). Indonesia utiliza parte de los ingresos de la venta parcial extraterritorial de empresas no bancarias para reembolsar anticipadamente su deuda externa. Todos los proyectos de infraestructura son otorgados a empresas políticamente bien relacionadas sin una licitación competitiva.

C. CONGLOMERADOS EMPRESARIALES

La prominencia que cobraron los conglomerados en los años sesenta y setenta se vio facilitada por los derechos monopólicos, las altas tasas de protección efectiva y el acceso especial a recursos financieros subsidiados del sector público, sobre todo de los bancos estatales. A principios de los años ochenta, el crecimiento de los conglomerados se intensificó debido principalmente a las licencias de importación. Su crecimiento ha sido mucho más acelerado luego de las reformas a la privatización de los servicios públicos y el acceso creciente a un sector financiero medianamente regulado y a instituciones financieras no bancarias estatales. Algunos surgen para capturar las economías de escala. Muchos de ellos brotaron para capturar rentas generadas por distorsiones de mercado inducidas por medidas normativas. Esto suele sacrificar la maximización del bienestar del consumidor en aras de los productores.

Por conducto de redes recíprocas de propiedad, comercio y gestión, la mayoría de las instituciones financieras privadas están estrechamente vinculadas con grandes conglomerados empresariales que operan en el sector real de la economía. Estos grupos empresariales, que antes no poseían bancos, han establecido algunos después de la reforma del sector financiero de 1988. La conglomeración también está aumentando en la industria financiera ya que la mayoría de los bancos privados poseen ahora filiales dedicadas a seguros, leasing, factorización, corretaje y transacción de efectos comerciales y demás formas de actividad financiera. Desde un punto de vista microeconómico, la conglomeración es parte de la estrategia de una empresa para compartir información y recursos humanos escasos, y puede brindar nuevas fuentes de capital y

oportunidades comerciales. Los conglomerados pueden invertir en tecnologías de rendimiento creciente, porque los costos fijos de esas tecnologías pueden distribuirse entre un mayor número de usuarios. La coordinación es más fácil dentro de un grupo de empresas porque les es más barato comunicarse entre sí. La clientela de las instituciones financieras de un conglomerado empresarial se construye en torno a sus empresas asociadas y sus proveedores, distribuidores y clientes.

Mientras todas las empresas de un conglomerado operen con eficiencia conforme a estándares internacionales, la conglomeración se traduce en sinergia. El problema surge si las filiales menos eficientes se perpetúan gracias a sus ventas a otras empresas del mismo grupo. Además, las grandes empresas pueden perder la flexibilidad necesaria para seguir respondiendo en forma adecuada a los nuevos desafíos y entornos comerciales cambiantes. El colapso reciente de grandes conglomerados, como PT Bentoel, PT Mantrust y PT Bank Summa, indican que algunos sectores dentro de los conglomerados pueden convertirse más en una carga que en una bendición. Parte del problema estriba en que la mayoría de los conglomerados han adoptado una estrategia basada en una elevada relación pasivo-capital que tal vez era apropiada en la era de las tasas de interés subsidiadas y mercados internos altamente protegidos, pero no en el período actual de desregulación.

D. ORGANIZACIONES COMERCIALES

La Kadin (la Cámara Indonesia de Comercio e Industria), establecida en 1967, es la organización matriz de más de 200 asociaciones industriales y comerciales, que son las plataformas de la interacción industria-gobierno y de los productores primarios y elaboradores. Más un producto del gobierno que una iniciativa del sector privado, Kadin fue reorganizada en 1987 para representar y armonizar los intereses de tres sectores comerciales de la economía: las empresas estatales, el sector privado y las cooperativas (Sadli, 1991). Los países con compromisos comerciales importantes en Indonesia han establecido sus propias cámaras, como US-AMCHAM (Cámara Estadounidense de Comercio), la Ekonid alemana, el Club japonés y la INA holandesa. Respaldadas por órganos ejecutivos poderosos, tienen buenas relaciones con el gobierno. Por decreto gubernativo, las empresas extranjeras en Indonesia tienen que ser miembros de la Kadin.

Hay una división del trabajo entre la Kadin y las asociaciones en el sentido de que la primera representa los intereses generales de la comunidad empresarial, como las políticas macroeconómicas y el clima empresarial general.

La función de las asociaciones se centra más en una industria determinada o en los intereses sectoriales. Salvo la Apkindo (la asociación de industrias de madera contrachapada), la Kadin y las asociaciones comerciales no poseen órganos ejecutivos poderosos para influir en las grandes decisiones económicas del gobierno. Sin embargo, la Kadin y las asociaciones sectoriales son las entidades formales donde se dan las negociaciones intra e interindustrias y las interacciones entre el sector privado y el gobierno. Debido a la fuerte presencia de las empresas

estatales y de altos funcionarios de los ministerios del ramo, algunas asociaciones han pasado a ser entidades formales para solucionar diferencias y modificar acuerdos, que incluyen controles de precios, comercialización y capacidad. Éstas comprenden asociaciones de productores de cemento, fertilizantes y otros petroquímicos, pulpa y papel y aceite para cocinar.

E. POLÍTICA Y MERCADO LABORAL

Los reglamentos que restringen las migraciones nacionales e internacionales y los sindicatos mantienen bajos los salarios en una economía con excedente de mano de obra como la indonesia. Este es otro tipo de renta que gozan las empresas que operan en este país.^{15/} La oferta laboral es prácticamente ilimitada con una tasa de crecimiento promedio de nuevos integrantes de la fuerza de trabajo de 4% anual. Con un crecimiento demográfico 1.8% anual (1985-1990), dos tercios de la población de 180 millones de habitantes (1990) viven en las islas superpobladas de Java, Madura y Bali. La mayoría de las migraciones laborales recientes se han dirigido a las grandes ciudades como Jakarta, Surabaya, Semarang y Medan, donde se han hiperconcentrado las nuevas ocupaciones. El costoso programa de transmigración masiva patrocinado por el gobierno para trasladar gente de estas islas tan densamente pobladas a islas situadas más afuera, tropieza con un presupuesto limitado. La migración interinsular voluntaria está restringida por la dificultad para obtener títulos de dominio y por los elevados costos del transporte. Hay pocas oportunidades de una emigración internacional masiva, debido a la mínima especialización o los reglamentos gubernamentales restrictivos. Estos últimos comprenden un impuesto de salida de Rp 250 000 (equivalente aproximadamente a 102 dólares al tipo de cambio de Rp 2 450 por dólar) y un impuesto de aeropuerto o puerto marítimo. Los indonesios que trabajan en ultramar están sujetos también a diversos gravámenes que comprenden, entre otros, deducciones destinadas a capacitar y mejorar las aptitudes de los que se quedan en el país.

La cantidad de educación (tanto la educación formal previa al empleo como aquella en el empleo y posterior a él) se ha expandido con rapidez gracias al amplio programa de construcción de escuelas implementado durante el último cuarto de siglo. Sin embargo, su calidad no ha mejorado gran cosa debido a equipos, materiales docentes y bibliotecas inadecuadas y a profesores mal calificados. Las instituciones de enseñanza pública tienen poca autonomía y flexibilidad en la utilización de recursos y escasos vínculos con la industria. Las escuelas e instituciones de formación privadas, financiadas en gran parte por las matrículas estudiantiles, adolecen de instalaciones inadecuadas. Pese a sus ingresos económicos, la mayoría de las empresas nacionales no tienen buenas instalaciones de formación internas. Los cursos en las escuelas e instituciones de enseñanza superior se concentran sobre todo en las ciencias sociales

^{15/} Según un economista laboral anónimo del Banco Mundial, los costos laborales de una empresa típica han representado tradicionalmente sólo el 5% a 10% de los costos totales de producción. Sólo en Bangladesh y Guatemala son más baratos (*Indonesia: Suharto signals that he wants a seventh term, Asiaweek*, 27 de octubre de 1995).

y en materias generales que exigen poca inversión de capital. Para mejorar la calidad de la educación, a partir del sexto plan quinquenal de desarrollo (Pelita VI), 1994/1995 - 1998/1999, el gobierno ha impulsado un plan para expandir el acceso al primer ciclo de la enseñanza secundaria y lograr una escolaridad obligatoria universal de nueve años dentro de 10 a 15 años. Dado al estado actual del sistema educativo en Indonesia, esta meta parece demasiado ambiciosa.

El mercado laboral indonesio puede dividirse en cuatro sectores principales: la administración pública, las empresas públicas, las grandes empresas privadas y las empresas privadas medianas y pequeñas. Los salarios promedio son más elevados en los dos primeros sectores, pero también lo son los requisitos educacionales y profesionales para las ocupaciones que ofrecen. Las empresas privadas pequeñas y medianas, que constituyen casi todo el sector agrícola y de servicios y la mayoría de la industria manufacturera, emplean el grueso de la fuerza de trabajo. Los sindicatos son débiles debido a factores económicos de fondo o a leyes hostiles. Los factores económicos comprenden una población en rápido crecimiento, una gran movilidad laboral, un ingreso real bajo y bruscas fluctuaciones de la economía. Estrictamente controlados por el gobierno, los sindicatos están integrados a la SPSI (*Serikat Pekerja Seluruh Indonesia*) —la Federación Central de Sindicatos de Indonesia— la federación rectora que pertenece a Golkar, el partido gobernante.^{16/} La política gubernativa impide el surgimiento de cuadros de trabajadores calificados que podrían erigirse en líderes sindicales. Para someter los sindicatos, los funcionarios gubernamentales retirados y políticos de tercer orden del Golkar son designados como líderes de la SPSI.

En vez de permitir que los trabajadores se organicen y negocien beneficios laborales con los empleadores, el gobierno adopta reglamentaciones laborales superfluas y complejas que son onerosas y reducen la flexibilidad operacional de las empresas. Los reglamentos abarcan cinco áreas principales: a) protección y supervisión de los trabajadores que comprender reglamentación específica en materia de horario, sobretiempo, salario mínimo y bienestar; b) requisitos en materia de informes empresariales; c) estándares de seguridad y salud; d) contratación, reducción y movimiento de mano de obra entre las provincias; y e) empleo de trabajadores extranjeros.

El sistema del salario mínimo se ha introducido en la mayoría de las regiones desde principios de los años setenta. Fijado a un monto levemente superior a necesidades mínimas de subsistencia o apenas por encima de los salarios pagados por las empresas pequeñas y medianas, el salario mínimo está vinculado al índice de precios al consumidor y varía entre los sectores y subsectores económicos y entre regiones geográficas. Sin embargo, el salario mínimo legal sólo rige efectivamente en el sector público y en algunas grandes empresas. La existencia de un salario mínimo en una economía con mano de obra excedentaria, como la indonesia, protege a los trabajadores ocupados pero reduce la probabilidad de que los recién ingresados no calificados a la fuerza laboral hallen empleo.

^{16/} Respecto a la estructura del mercado laboral y las políticas laborales en Indonesia, véase, por ejemplo, Manning y Hardjono (1993) y Agarwal (1995).

También se reglamentan las condiciones de trabajo y existe un programa de seguridad social obligatorio (*Jamsostek-Jaminan Sosial Tenaga Kerja*) para los trabajadores, introducido en 1992. El programa comprende seguro de vida, seguro de accidentes, beneficios de jubilación, atención de salud gratuita para los trabajadores y sus familias (cónyuge y hasta tres hijos) y seguro de indemnización para el trabajador en caso de accidentes y enfermedades laborales (McLeod, 1993). Sin embargo, toda esta legislación y reglamentación laboral son demasiado ambiciosas e imposibles de aplicar en la etapa actual del desarrollo económico indonesio.

Los permisos laborales para trabajadores extranjeros están restringidos por diversos medios. Los permisos son otorgados mediante visas y son relativamente fáciles de conseguir para varios cargos técnicos y altamente especializados donde la oferta de trabajadores indonesios es relativamente escasa. Los trabajadores extranjeros deben capacitar a la fuerza de trabajo local y contribuir con 100 dólares mensuales al fondo de desarrollo para mejorar las aptitudes de los trabajadores indonesios. Parte de los fondos se ha utilizado para construir escuelas profesionales dependientes del Ministerio del Trabajo. Sin embargo, no hay un presupuesto adecuado para operar las escuelas y para contratar instructores calificados para mejorar las aptitudes de los trabajadores locales. El trabajador extranjero residente debe pagar Rp 250 000 como impuesto de salida el que puede deducir de su impuesto a la renta.

F. POLÍTICA TECNOLÓGICA

El progreso tecnológico asume básicamente tres formas: a) una mayor producción por unidad de insumo, es decir, innovación de procesos; b) un producto de mejor calidad, es decir, mejoramiento de la calidad; y c) un producto que reemplaza un producto existente o crea y satisface una demanda nueva, es decir, innovación de productos (Ozawa, 1985). Para un país como Indonesia, que depende de la tecnología importada, adoptar productos e industrias que existen en los países industriales adelantados es más relevante para su progreso tecnológico que tratar de inventar nuevos productos.

Dado que la estrategia de desarrollo privilegia claramente la agricultura, la explotación de recursos naturales y la industria manufacturera de sustitución de importaciones, el progreso tecnológico se ha concentrado principalmente en estos sectores. Aunque relativamente sencillas, las tecnologías intensivas en capital empleadas en estos sectores no se adaptan fácilmente a otros sectores de la economía. La difusión de tecnologías está bloqueada además por la naturaleza de enclave de las industrias basadas en recursos naturales y “estratégicas”. Las tasas de protección exorbitantes y la ausencia de competencia de mercado interna y externa han desalentado el progreso tecnológico.

La agencia para el desarrollo de industrias estratégicas (BIPIS), fundada en 1989, hace de sociedad de inversiones para las 10 empresas estatales que se han establecido como vehículos para desarrollar “las industrias estratégicas”. Encabezado por el Presidente de la República, el Consejo de Gestión Industrial establece las directrices para la BIPIS. El Ministro de Ciencia y Tecnología

(MOST) es vicepresidente del consejo integrado por siete ministros del gabinete y el jefe del estado mayor de las fuerzas armadas. El MOST es también presidente del BIPIS y de la BPPT (la Agencia para la evaluación y aplicación de la tecnología).

Creada en 1978, la finalidad principal de la BPPT es desarrollar la tecnología industrial, en particular la selección, evaluación y aplicación de la ciencia y tecnología apropiadas. La BPPT ha contado con la asistencia de las instituciones de investigación y de enseñanza superior existentes tales como el Instituto de Ciencia y Tecnología (LIPI) y el Centro de Investigación, Ciencia y Tecnología (PUSPITEK), para difundir información sobre tecnología industrial y prestar servicios de apoyo a los laboratorios de investigación y ensayos. Hay también varios institutos dedicados a la investigación y desarrollo de determinadas industrias, dependientes del Ministerio de Industria y Comercio. Sin embargo, tiene poca capacidad para prestar servicios de extensión industrial en el ámbito de la tecnología y la gestión debido a la falta de mano de obra calificada, presupuesto y equipo.

Pese a los adelantos, las capacidades de las instituciones locales de enseñanza superior e investigación en Indonesia para aprovechar, adaptar y difundir la tecnología importada empleada en el sector manufacturero siguen siendo mínimas. Según McKendrick (1992), la falta de consultores especializados en programas informáticos ha sido el inconveniente principal para transferir la tecnología de información a los bancos indonesios. Los problemas se han acentuado porque el gobierno emplea los escasos recursos para apoyar precisamente los sectores industriales que no son muy relevantes para mejorar la productividad de los sectores intensivos en mano de obra en los que Indonesia tiene una ventaja comparativa. La deficiencia principal de las instituciones es que los rápidos mejoramientos de las instalaciones físicas en el ámbito tecnológico (tales como edificios impresionantes y equipo importado sofisticado) no han ido a la par de los mismos avances en la programación informática. Esto obedece, entre otras cosas, a un acervo escaso de mano de obra calificada, la falta de información derivada de bibliotecas mal dotadas y la falta de incentivos laborales. Kasaku (1990) sugiere que para poder adoptar y exportar productos de alta tecnología, un país necesita que entre 30 a 40% de la matrícula preuniversitaria y universitaria esté integrada por el grupo etario de 20 a 24 años. Como el nivel educativo en Indonesia es muy inferior a este estándar así como al de algunos otros países de la ASEAN y al de la República de Corea y Japón (cuadro 12), su capacidad para absorber, utilizar y modificar tecnologías es relativamente limitada.

Las deficiencias de los mecanismos no relacionados con el mercado para transferir y difundir tecnología mediante las instituciones públicas son corregidas en parte por los sucesivos programas de desregulación que incrementan la apertura de la economía a los mercados internacionales y su acceso a las tecnologías externas. Esto reduce los costos de transferir y difundir las capacidades o conocimientos tecnológicos (técnicos, gerenciales e institucionales) que requieren las empresas para utilizar el equipo y la información con eficiencia. La importación simultánea de plantas y equipo por inversionistas nacionales y extranjeros trae la tecnología incorporada en estos bienes físicos ya que vienen acompañados de instrucciones de funcionamiento, diseños y planos.

Cuadro 12
INDICADORES EDUCATIVOS, PAÍSES SELECCIONADOS, 1965-1993

		Japón	República de Corea	Singapur	Malasia	Tailandia	Filipinas	Indonesia
Coefficiente de matrícula escolar								
Enseñanza primaria	1965	100	101	105	90	78	113	72
	1980	101	110	108	93	99	113	107
	1993	102	101	107	93	98	111	114
Enseñanza secundaria	1965	82	35	45	28	14	41	12
	1980	93	78	58	48	29	64	29
	1993	96	93	78	59	37	79	43
Enseñanza superior	1965	13	6	10	2	2	19	1
	1980	31	15	1	4	13	24	2
	1993	30	48	-	-	19	26	10
Coefficiente etario de eficiencia (medido como porcentaje de la matrícula neta respecto de la matrícula bruta)								
Primaria	1980	-	64	-	-	-	89	82
	1993	-	60	-	-	-	88	85
Secundaria	1980	100	90	-	-	-	70	-
	1993	100	94	-	-	-	70	86

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C., varios números y World Development Indicators. Washington, D.C., 1997.

Gran parte de la transferencia de tecnología se da mediante la inversión extranjera directa y las empresas mixtas (Eons, Lall y Yen, 1997). La tecnología también se transfiere mediante la subcontratación, participación en la producción, concesiones, compra de licencias y patentes, contratos de gestión y de comercialización y diversas especies de asistencia técnica y cooperación técnica. La tecnología se transfiere asimismo mediante la capacitación en la empresa y las actividades educativas para satisfacer las necesidades fabriles y ocupacionales, los contratos de colaboración y mediante la transferencia informal de conocimientos técnicos, la consultoría y la interacción entre extranjeros, trabajadores locales y profesionales en la operación de las actividades comerciales. Aunque la IED puede brindar acceso a las tecnologías más modernas, éstas sólo transfieren los conocimientos que pueden absorber las empresas locales.

En general, la capacidad de las empresas locales para absorber tecnologías extranjeras es todavía relativamente limitada. La razón principal es que la mayoría de ellas no invierten lo suficiente en la información y capacidad necesarias para ubicar, elegir y negociar las mejores tecnologías importadas. Esta capacidad es muy decisiva porque el mercado internacional de la tecnología es imperfecto: es altamente oligopolístico y fragmentario y su transmisión de información es asimétrica (Lall, 1993). La incapacidad de comprar la tecnología "adecuada" al precio "adecuado" se traduce en costos de capital elevados y baja eficiencia productiva. Las

capacidades de las empresas indonesias para dominar con propiedad las tecnologías importadas también son relativamente débiles debido a la insuficiencia de mano de obra altamente calificada. Esto menoscaba también sus capacidades para adaptar o mejorar las tecnologías importadas a fin de encarar las circunstancias cambiantes en el plano interno o el progreso tecnológico externo. La capacidad para abordar las fronteras tecnológicas mundiales es clave para tener éxito y mantener la competitividad en los mercados internacionales. Empero, es indudable que la importación de tecnología extranjera y de personal extranjero ha contribuido a aumentar el déficit en cuenta corriente del balance de pagos.

Las intervenciones gubernamentales en el desarrollo de la tecnología industrial no sólo no resuelven las fallas del mercado sino que además incrementan notoriamente la ineficiencia. El origen del fracaso gubernativo estriba en que el Doctor Habibie, actual Ministro de Investigación y Tecnología, está interesado fundamentalmente en promover las capacidades tecnológicas locales para apoyar las quiméricas y onerosas “industrias estratégicas” que dirige. Cabe recordar que por intermedio de barreras no arancelarias los consumidores locales están siendo forzados a comprar productos caros pero de calidad tecnológica inferior.

Dado lo reducido y magro de los conocimientos tecnológicos y de la base industrial actual en Indonesia, es improbable que las “industrias estratégicas” generen externalidades “marshallianas” pecuniarias y tecnológicas. El primer tipo de externalidad incide en los precios de los insumos y productos de otras empresas y, por lo tanto, se transmite mediante las transacciones de mercado. Debido a los pocos encadenamientos “hacia atrás” y “hacia adelante” de estas industrias con otros sectores de la economía, es difícil que la inversión en ellas produzca los máximos efectos multiplicadores en el sentido keynesiano. Lo magro de los conocimientos y la base industrial de Indonesia limita, una vez más, su capacidad para absorber o transferir tecnología extranjera y asimilarla y difundirla para producir el efecto máximo de las externalidades técnicas dinámicas, o la eficiencia shumpeteriana para la economía nacional.

V. ENTORNO MACROECONÓMICO

La política financiera racional ha sido uno de los ingredientes esenciales de la política macroeconómica en Indonesia durante las tres últimas décadas para mantener la estabilidad económica y promover la movilización del ahorro interno. Esta política produce un efecto de confianza que ha llevado a una mejor disposición del público para ahorrar en moneda nacional en vez de invertir en bienes y monedas extranjeras y a fomentar la inversión del sector privado. El núcleo de la política financiera estriba en un sistema cambiario abierto con una política de tipo de cambio efectivo real relativamente estable que es apoyada por una disciplina fiscal estricta y un sistema financiero reprimido.

Los factores de ajuste de una gestión tan activa del tipo de cambio han venido elevando las tasas de inflación y de interés internas. Las presiones de la tasa de inflación ascendente han sido suprimidas en parte por la política gubernamental de subsidiar los precios de los productos que expende el Estado y mediante la liberalización económica que reduce los precios de las importaciones y eleva la productividad. Hasta hace poco, las autoridades controlaban directamente la asignación de las tasas de interés de los créditos, depósitos y préstamos bancarios. La política crediticia selectiva asignaba los recursos establecidos por las autoridades, incluidos los destinados a los proyectos ISI y a las empresas encargadas de ejecutarlos.

A. POLÍTICA CAMBIARIA

El tipo de cambio es el precio relativo más importante en la economía. En una economía abierta como la indonesia, la transmisión monetaria opera a través de los efectos cambiarios sobre las exportaciones netas y los efectos de la tasa de interés de la cartera financiera. El sistema cambiario abierto introducido en octubre de 1966 se liberalizó más con una devaluación y la unificación del tipo de cambio en 1971. Desde entonces, Indonesia ha tenido un sistema de divisas que está libre de restricciones a los pagos y transferencias por las transacciones externas corrientes ni está sujeto a requisitos de cesión por los ingresos de exportación, ni impuestos o subsidios por la compra o venta de divisas. Los nacionales extranjeros y los ciudadanos indonesios están facultados para abrir cuentas en Indonesia en rupias o moneda extranjera en bancos autorizados para operar con transacciones en divisas. Estos bancos autorizados están autorizados para otorgar créditos en moneda extranjera con un impuesto de retención porcentual sobre las tasas de interés. Indonesia ha adoptado un sistema cambiario tan liberal simplemente porque carece de las agencias burocráticas para administrar con eficiencia y eficacia el control del capital en un archipiélago tan vasto integrado por más de 17 000 islas pequeñas y grandes, y porque en el medio de éste se halla Singapur, un gran mercado financiero regional.

La política cambiaria en Indonesia, sumada a otras políticas, ha sido utilizada principalmente para contribuir a eliminar las distorsiones económicas, y, por lo tanto, fomentar más la asignación de recursos hacia los sectores de bienes transables de la economía y promover

las exportaciones no petrolíferas. Esta política evita el empleo de la sobrevaluación prolongada del tipo de cambio real como instrumento principal para suprimir la tasa de inflación interna y reducir las tasas de interés. A fin de contrarrestar el efecto denominador mal holandés del auge petrolero, en noviembre de 1978 las autoridades devaluaron la rupia y reemplazaron el dólar estadounidense que era su ancla externa por una canasta encubierta de monedas importantes, e implementaron un sistema cambiario flotante dirigido. El Banco de Indonesia, que es el Banco Central, intervino en el mercado de divisas comprando y vendiendo rupias dentro de una “banda de intervención” en torno al tipo de cambio central. El alza sostenida del tipo de cambio efectivo real traduce una política cambiaria activa para mejorar la competitividad internacional del país. Dicha política destinada a estabilizar el tipo de cambio real sirvió también para evitar graves crisis económicas, incluso cuando el entorno económico mundial se mostraba inhóspito.

Para permitir que las fuerzas del mercado tengan un mayor papel en la fijación del tipo de cambio, el Banco de Indonesia ha ampliado seis veces la banda de intervención desde 1992 al nivel de 6%, en vigor a contar de julio de 1997. La mayor flexibilidad cambiaria provoca una incertidumbre que puede desalentar parte de los flujos de capital meramente especulativos y permitir que las autoridades monetarias tengan mayor libertad para ejercer su control sobre los agregados monetarios. Por otra parte, una banda demasiado ancha invita al escepticismo acerca del compromiso del gobierno de defender la política cambiaria. Para defender sus reservas externas de fuertes ataques especulativos, las autoridades eliminaron la banda de intervención el 14 de agosto de 1997 y adoptaron un régimen cambiario de flotación libre.

Para estimular la afluencia de capitales, desde enero de 1979 hasta diciembre de 1991 se puso a disposición de los prestatarios nacionales un tipo de cambio especial subsidiado. El subsidio se otorgaba mediante el mecanismo de swap cambiario. El Banco de Indonesia, mediante este mecanismo, otorgaba cobertura a plazo a un contrato o swap de préstamo en divisas a los bancos y las instituciones financieras no bancarias así como a sus clientes con obligaciones en moneda extranjera. El subsidio se generaba debido al desfase cronológico que se producía ya sea por el ajuste al alza de la prima del swap o la depreciación nominal de la rupia o una combinación de ambos. Las autoridades cubrían también en parte los riesgos cambiarios y de tasas de interés del financiamiento externo de grandes proyectos de infraestructura en gran escala emprendidos por el sector privado.

B. POLÍTICA FISCAL

La disciplina fiscal indonesia se ha concretado en la política de presupuesto equilibrado adoptada desde 1968. La esencia de esta política es poner un tope al déficit del presupuesto público hasta un nivel que pueda financiarse con empréstitos externos. Desde fines de los años sesenta, la estrategia indonesia de endeudamiento externo ha consistido sistemáticamente en maximizar la afluencia de ayuda para el desarrollo en condiciones concesionarias de parte de sus acreedores occidentales y asiáticos. El “auge petrolero” de los años setenta no modificó esta estrategia. Junto con el alza consiguiente del ingreso real, el auge petrolero sólo significó que Indonesia estuvo en situación de recibir un paquete de ayuda en condiciones menos favorables. Cuando encaró el

problema del incremento de los reembolsos de la deuda luego del reajuste monetario de 1985-1986, Indonesia también recurrió a sus acreedores, sobre todo a los japoneses. Para paliar el problema del servicio de la deuda, los donantes han venido otorgando desde 1986 “préstamos de asistencia especial” a Indonesia en la forma de préstamos en condiciones concesionarias y no atados, de rápido desembolso, a fin de apoyar tanto el presupuesto público como el balance de pagos.

Al perfilarse claramente la perspectiva de que el crecimiento de los ingresos provenientes de los impuestos petrolíferos comenzaría a declinar, las autoridades reformaron el sistema tributario entre 1983 y 1985 y volvieron a revisarlo en 1995. El nuevo sistema tributario se funda en la simplicidad, progresividad y certidumbre y elimina los resquicios para la evasión tributaria. El nuevo sistema ha generado ingresos públicos de parte de los sectores no petrolíferos y no pertenecientes al comercio exterior de una manera eficiente, equitativa y sustentable. El nuevo sistema tributario mejora la eficiencia y equidad en la asignación de recursos ya que ha reducido las graves distorsiones de los incentivos económicos.

En respuesta al notorio incremento de los flujos netos de capital desde fines de los años ochenta, las autoridades han modificado la política fiscal adoptando una política de “excedente presupuestario”. Los ingresos extra provenientes de los aumentos imprevistos del precio de petróleo y parte de las utilidades emanadas de la privatización de empresas estatales se están utilizando para reembolsar anticipadamente la considerable deuda externa.

En el presupuesto público, la mayoría de las tareas para perseguir el objetivo de equidad del sistema fiscal implican gastos. El mejoramiento del acceso de los grupos de bajos ingresos a la satisfacción de sus necesidades humanas esenciales como alimentos, educación primaria y atención de salud (incluido el programa de planificación familiar) es un elemento importante de los programas del gobierno para reducir la pobreza. La prestación adecuada de atención en salud y de servicios educacionales a los grupos de bajos ingresos mejora su productividad y sus capacidades para responder a las oportunidades económicas. La inversión en este recurso humano, sumada a la inversión en infraestructura económica, es decisiva para el crecimiento a largo plazo.

C. SECTOR FINANCIERO Y POLÍTICA MONETARIA

Durante el largo período de represión financiera que duró hasta fines de los años ochenta, el sistema bancario estatal había sido el dispensador principal de programas crediticios subsidiados y de bajo riesgo para financiar los sectores económicos favorecidos.^{17/} Esto favoreció a las industrias de sustitución de importaciones y a las empresas del sector privado políticamente bien

^{17/} Estos comprenden los sectores agrícolas arroceros y orientados a la exportación. La disponibilidad de dicho crédito, sumada a las grandes inversiones públicas en infraestructura rural y modernización de la tecnología mediante los servicios de extensión, ha permitido que Indonesia incremente la producción de alimentos y cultivos comerciales. Cabe recordar que después de haber sido el primer importador de arroz del mundo a principios de los años setenta, Indonesia logró la autosuficiencia en este producto en 1984.

relacionadas. En el marco de este sistema de topes complicados y rígidos sumados a una política crediticia selectiva con préstamos a tasas de interés subsidiadas, las autoridades asignaban directamente los recursos financieros a los beneficiarios seleccionados. Dado que las tasas de interés de los préstamos eran ínfimas o incluso negativas, el papel de los factores no relacionados con los precios pasó a cobrar más importancia como instrumento para asignar el crédito bancario.

La administración del programa crediticio es relativamente fácil, ya que el grupo de bancos estatales es la columna vertebral del sistema bancario de Indonesia, el que a su vez es el núcleo del sistema financiero nacional. El sistema bancario está compuesto por el Banco de Indonesia, (o el Banco Central), y los bancos comerciales, de ahorro y desarrollo, siete de los cuales son estatales. El grupo de bancos en su conjunto poseía en 1991 más de 90% de los activos brutos del sistema financiero. En el apogeo del "auge petrolero" en 1980, más de 80% del crédito bancario estaba controlado por el grupo de bancos estatales. Hay otras instituciones financieras que son segmentos en rápido crecimiento del sistema financiero, pero como grupo son relativamente pequeñas (véase, entre otros, Nasution, 1996). Los mercados monetario y de capital se hallan en su etapa inicial de desarrollo y el SBI (*Sertifikat Bank Indonesia*), el certificado del Banco Central es el instrumento más importante que se transa en el mercado monetario de corto plazo.

Las grandes reformas de la banca, conocidas como Pakto, comenzaron en octubre de 1988,^{18/} seguidas por reformas del mercado de capitales y la privatización de las bolsas de valores, y las reformas de los fondos de pensiones y otras ramas del sector financiero en 1989. Los aspectos y la cobertura de las reformas de la política bancaria figuran en el cuadro 13.

^{18/} La primera etapa de desregulación de la banca se dio el 1 de junio de 1983. Esto entrañó la eliminación de la mayoría de los programas crediticios subsidiados, y la reducción por parte del Banco Central del financiamiento de los programas crediticios de los bancos estatales. En la segunda etapa, introducida en 1984, se reestructuraron los servicios del Banco Central y comenzó a desarrollarse el mercado monetario.

Cuadro 13
REFORMA DE LA BANCA EN INDONESIA, 1983-1995

Medidas normativas	Antes de la reforma	Después de la reforma	Fecha
I. Medidas competitivas			
1. Ingreso de nuevos bancos a) Bancos privados b) Bancos extranjeros	Moratoria desde 1970 Moratoria desde 1970	Permitido Permitido el ingreso como empresa mixta	Octubre de 1988 Octubre de 1988
2. Establecimiento de sucursales a) Bancos privados b) Bancos extranjeros	Restringido <u>a/</u> Restringido a Jakarta	Permitido a los bancos afianzados Permitido en 7 ciudades (más tarde Batan)	Octubre de 1988 Octubre de 1988
3. Licencia para operar con divisas	Restringida <u>a/</u>	Opcional para los bancos afianzados	Octubre de 1988
4. Tipos de préstamos a) Bancos estatales b) Bancos privados c) Bancos extranjeros	Principalmente los programas crediticios ampliados subsidiados, establecidos y refinanciados por el banco de Indonesia Fijación libre Fijación libre	Se reduce el ámbito y la cobertura de los programas de crédito subsidiados 20% del crédito total debe otorgarse a la pequeña empresa <u>b/</u> 50% del crédito total debe otorgarse a las actividades	Junio de 1983 Enero 27, 1990 Octubre de 1988 Octubre de 1988
5. Tipos de planes de ahorro y depósitos a) Bancos estatales b) Bancos privados c) Bancos extranjeros	Fijados por el Banco de Indonesia Fijación libre Fijación libre	Fijación libre Fijación libre Fijación libre	Junio 1 de 1983
6. Depósitos del sector público	Restringidos a los bancos estatales	Restringidos a los bancos estatales	Octubre de 1988
7. Depósitos de empresas estatales	Restringidos a los bancos estatales	Hasta 50% en los bancos privados	Octubre de 1988
8. Tasas de interés de los depósitos a) Bancos estatales b) Bancos privados c) Bancos extranjeros	Fijadas por el Banco de Indonesia Fijación libre Fijación libre	Fijación libre Fijación libre Fijación libre	Junio 1 de 1983
9. Tasas de interés de los préstamos a) Bancos estatales b) Bancos privados c) Bancos extranjeros	Controladas por el Banco de Indonesia Fijación libre Fijación libre	Fijación libre Fijación libre Fijación libre	1 de Junio de 1983
10. Topes crediticios a) Bancos estatales b) Bancos privados c) Bancos extranjeros	Fijados por el Banco de Indonesia Fijados por el Banco de Indonesia Fijados por el Banco de Indonesia	Eliminados Eliminados Eliminados	1 de junio de 1983 1 de junio de 1983 1 de junio de 1983
11. Nivel de divisas (limitado a bancos autorizados)	Sujeto a topes fijados por el Banco de Indonesia	Posición neta neta abierta <u>c/</u>	Noviembre de 1989
12. Encaje legal	15% de los depósitos (diferenciados según los bancos)	2% de los depósitos	Octubre de 1988
13. Ingreso a nuevas actividades a) Leasing b) Capital de riesgo c) Transacción de valores d) Factorización e) Financiamiento de consumidores f) Tarjetas de crédito g) Suscripción de acciones <u>e/</u>	No regulado No regulado No regulada No regulada No regulado No regulado ----	Filial Filial No por cuenta propia, no como corredor/ operador Directa Directo Directo Prohibida	Diciembre de 1985 <u>d/</u>

(Cont. cuadro 13)

Medidas normativas	Antes de la reforma	Después de la reforma	Fecha
13. Ingreso a nuevas actividades (cont.) h) Custodia de valores	No regulada	Aprobación requerida para el mercado de capitales (de lo contrario, se puede obrar como en las actividades habituales)	Diciembre de 1985 <u>d/</u>
i) Fideicomisario y aval	No regulado	Aprobación requerida para el mercado de capitales (de lo contrario, se puede obrar como en las actividades habituales)	
j) Administración de valores	No regulada	Prohibida	
k) Gerente de inversión	No regulada	Filiales	
II. Medidas prudenciales			
1. Requisitos de capital			
a) Bancos generales			
i) Bancos privados	---	Rp 10 mil millones	Octubre de 1988
		Rp 50 mil millones	Octubre de 1992
ii) Bancos mixtos (15% mínimo de propiedad indonesia)	---	Rp 50 mil millones	Octubre de 1988
		Rp 100 mil millones	Octubre de 1992
b) Bank Perkreditan Rakyat		Rp 50 millones	Octubre de 1988
2. Límites legales al monto de los préstamos	Ninguno	1. Créditos antiguos (porcentaje del capital del banco) Individuales Grupales 20% 50% 20% 50% 20% 50%	29 de mayo de 1993
		2. Créditos nuevos 20% para los individuales y 20% para los grupales	29 de Mayo de 1993 Diciembre de 1995 Marzo de 1997
3. Razón entre préstamos y depósitos	Ninguna	110%	Febrero de 1991 <u>f/</u>
4. Coeficiente de suficiencia de capital	Ninguno	(Porcentaje de los activos ponderados en función del riesgo) 5% en marzo de 1992 7% en marzo de 1993 8% en diciembre de 1993 <u>g/</u>	Febrero de 1991
5. Posición abierta neta	Ninguna	25% del capital	Marzo de 1989
6. Normas contables	Ninguna	Estandarizadas - Standard Khusus-Akuntansi Perbankan Indonesia (SKAPI)- normas contables para los bancos indonesios	1 de enero de 1993
7. Mercado monetario			
<p>Reintroducido en febrero de 1984, el SBI es el instrumento monetario de mercado más importante en la actualidad. El 1 de junio de 1993, el sistema de subastas del SBI cambió la "tasa de rentabilidad aceptable" por la "tasa de rentabilidad de salida del mercado". En enero de 1985 se introdujo el efecto comercial del sector privado (SBPU). Hasta ahora, el gobierno no ha flotado bonos del Tesoro en el mercado interno.</p> <p>Transparencia y responsabilidad en la presentación de informes y la gestión</p> <p>1. Para mejorar la supervisión bancaria mediante i) la estandarización del sistema contable y de presentación de informes; y ii) la exigencia de que los bancos comerciales presenten planes comerciales detallados al Banco Central y prohíban que las personas involucradas en transacciones fraudulentas o en el no pago de préstamos importantes se conviertan en accionistas, ejecutivos o miembros de la junta de comisionados bancoscaros. Enero de 1995</p> <p>2. Los bancos tienen que i) presentar planes de crédito detallado al Banco de Indonesia y aquellos con créditos incobrables correspondientes a 7.5% o más del crédito total tienen que presentar planes de recuperación crediticia; ii) estandarizar el sistema de auditoría interna, y iii) adoptar tecnología estandarizada en los sistemas de información. Marzo de 1995</p>			

(Conclusión Cuadro 13)

Fuente:

1. Pakto 1988, Pakmar 1988, Pakjan 1990, Pakfeb 1991, Ley Bancaria N° 7, 1992; Reglamento bancario, 29 de mayo de 1993.
2. Nasution Anwar, "Financial Institution and Policies in Indonesia", Singapur, ISEAS, 1983.
3. David Cole y Betty F. Slade, "Development of Money Market in Indonesia". Documento de debate sobre el desarrollo N° 371, Cambridge, MA: Universidad de Harvard, HIID, enero de 1991.
4. John Chant y Mari Pangestu, "An Assesment of Financial Reform in Indonesia: 1983-90". Financial Reform: Theory and Experience, G. Caprio, Jr. y otros, 1992, inédito.

Notas:

- a/ Permitido en principio, pero las necesidades sociales y económicas lo han prohibido en la práctica.
- b/ Desde el 29 de mayo, puede canalizarse mediante otros bancos y otras bancos de crédito
- c/ El endeudamiento del sector público en el exterior está sujeto a topes establecidos por el TKPLLN (equipo coordinador de la gestión de préstamos comerciales extraterritoriales) desde octubre de 1991.
- d/ Los rubros g) a j) están sujetos a la decisión N°1548 del Ministerio de Hacienda, de 4 de diciembre de 1990.
- e/ Pueden suscribir bonos y otros instrumentos de deuda.
- f/ Desde el 29 de mayo de 1993 capital propio; incluido en el denominador.
- g/ EL 29 de mayo de 1993 este calendario se extendió hasta diciembre de 1994.

Las reformas del sector financiero han subido el tempo de la competencia de mercado en todo el sector financiero en el debe y el haber de sus balances,^{19/} mediante diversos mecanismos. Primero, eliminando el sistema antiguo de estricta especialización funcional del sistema financiero ^{20/} y permitiendo que las filiales bancarias participen en actividades bancarias comerciales no tradicionales como suscripción, corretaje y transacción de valores. Segundo, poniendo en un pie de igualdad a los bancos comerciales y los de inversión. Estos bancos están sujetos ahora a las mismas normas de prudencia y reglamentos administrados por la misma institución, el Banco de Indonesia, que es el banco central. Tercero, permitiendo el ingreso de nuevas instituciones extranjeras y nacionales y liberalizando las facultades para que establezcan sucursales.^{21/} Cuarto, eliminando la mayoría de los topes crediticios, la selectividad crediticia y el control de las tasas de interés de los depósitos y préstamos. Quinto, liberalizando el acceso especial de los bancos estatales a los depósitos y préstamos externos del sector público.

^{19/} En febrero de 1991, más de dos años después del Pakto, las autoridades endurecieron los marcos reguladores que rigen la banca adoptando el sistema CAMEL (suficiencia de capital, calidad de los activos, gestión, ingresos, liquidez). Con anterioridad el régimen bancario era prácticamente libre, no regulado y carente de responsabilidad. Según lo sugerido por el Acuerdo de Basilea de los reguladores bancarios en diciembre de 1987, el coeficiente de suficiencia de capital se ha establecido ahora en 8%. Las directrices hacen que toda la gama de activos, incluidos y no incluidos en el balance general, se sujeten a normas de capital basadas en los riesgos. Se ha elaborado un sistema armonizador de ponderación de riesgos para evaluar los diferentes grados de riesgo vinculados con cada categoría de activos. Los activos ponderados en función del riesgo, la suficiencia de capital, la calidad de los activos y la liquidez son las variables claves del sistema CAMEL. Además, las autoridades han introducido una nueva contabilidad estándar y nuevos sistemas de presentación de informes para los bancos. Todos estos elementos forman ahora parte de los sistemas legal y contable de Indonesia. Su contribución al mejoramiento de la infraestructura de mercado depende de la implementación de los mismos.

^{20/} Las instituciones existentes destinadas a fines específicos, como los bancos de desarrollo y de ahorro, se han transformado automáticamente en bancos comerciales. La totalidad de las 12 instituciones financieras no bancarias o bancos de inversiones optaron por transformarse en bancos comerciales en 1992.

^{21/} Los mecanismos mediante los cuales los bancos extranjeros pueden penetrar actualmente los mercados internos están limitados, sin embargo, a la adquisición de un máximo de 49% del capital accionario flotante de los bancos nacionales en los mercados locales de capital y en la formación de empresas mixtas con los bancos locales. La participación máxima de los socios extranjeros en un banco mixto se ha fijado en 85%. Dado que un banco mixto obtiene directamente una licencia para operar en las transacciones cambiarias con socios extranjeros, se establece un capital mínimo inicial de Rp 100 000 millones (44.1 millones de dólares al tipo de cambio de Rp 2.265 por dólar), lo que equivale al doble del monto requerido para un nuevo banco nacional nuevo. Los bancos nacionales pueden abrir sucursales en cualquier parte de Indonesia. Los bancos extranjeros y mixtos pueden abrir una sucursal secundaria en cada una de las ocho ciudades principales (Medan, Batam, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, y Ujung Pandang).

Cuadro 14
 ÍNDICE HIRFINDAHL DE LA BANCA EN INDONESIA, 1981-1991 ^{a/}

Año	Todos los bancos ^{b/}			Bancos privados			Bancos extranjeros			Bancos regionales de desarrollo ^{c/}		
	Depósitos totales	Préstamos	Activos	Depósitos totales	Préstamos	Activos	Depósitos totales	Préstamos	Activos	Depósitos totales	Préstamos	Activos
1981	0.145	0.157	0.151	0.092	0.064	0.078	0.111	0.117	0.122			
1982	0.122	0.157	0.144	0.084	0.061	0.077	0.124	0.150	0.138			
1983	0.110	0.148	0.141	0.080	0.063	0.076	0.133	0.116	0.121			
1984	0.107	0.144	0.142	0.072	0.066	0.070	0.127	0.112	0.134			
1985	0.107	0.139	0.142	0.069	0.066	0.070	0.109	0.107	0.130			
1986	0.112	0.142	0.146	0.069	0.066	0.075	0.107	0.115	0.133	0.081	0.071	0.07
1987	0.103	0.132	0.131	0.067	0.066	0.072	0.124	0.129	0.120	0.078	0.074	0.07
1988	0.102	0.125	0.123	0.066	0.064	0.072	0.124	0.129	0.128	0.080	0.075	0.07
1989	0.088	0.110	0.105	0.077	0.068	0.072	0.143	0.141	0.137	0.083	0.095	0.08
1990	0.084	0.094	0.097	0.089	0.069	0.082	0.145	0.140	0.136	0.092	0.079	0.08
1991	0.074	0.084	0.083	0.096	0.091	0.087	0.133	0.117	0.120	0.089	0.080	0.09

Fuente: Perbana, *Berita Perbanas*, varias ediciones.

Notas:

a/

El índice Hirfindahl (HI) es la suma de la participación cuadrática en el mercado de cada banco de la muestra: $S(X_i/M)$, $i = 1, \dots, n$, donde X es el tamaño del iésimo banco, n es el número total de bancos de la muestra, y M es el tamaño total de los bancos de esa muestra. El valor del índice Hirfindahl oscila entre cero y la unidad. El HI igual a la unidad corresponde a la concentración perfecta o monopolio y el valor cero corresponde a la competencia perfecta.

b/ La muestra comprende 41 bancos (5 estatales, 11 extranjeros y 25 privados) correspondientes al período 1981-1990 y 42 bancos (6 estatales, 11 extranjeros y 25 privados) correspondientes a 1991.

c/ El número de bancos regionales de desarrollo (1986 a 1991) es de 27.

Las reformas han reducido notoriamente el poder de mercado del grupo de bancos estatales, como lo indica una abrupta caída de su índice Herfindahl (cuadro 14). Sin embargo, esto ha redundado a su vez en un poder de mercado creciente de ciertos bancos dominantes entre los grupos de instituciones privadas, en particular los de propiedad de los conglomerados empresariales. Tradicionalmente, el grupo de bancos estatales posee una base de capital exigua. Dado que antes era el principal dispensador de programas crediticios, este grupo de bancos heredó activos de bajo rendimiento y préstamos muy problemáticos. En parte debido a esto último y a problemas de rigidez estructural, el grupo de bancos estatales no pudo satisfacer el requisito de aumentar el capital mediante la venta de acciones al público. La falta de competencia durante el largo período de represión financiera y el excesivo control del gobierno sobre sus operaciones han suprimido la innovación y la modernización de la tecnología y han hecho que la calidad de su personal sea más adecuada para realizar tareas burocráticas. Libres de estos problemas, los bancos privados puede allegar capital mediante la venta de bonos y otros efectos comerciales, modernizar la tecnología y mejorar los productos y los recursos humanos.

Sin embargo, la desregulación no ha eliminado totalmente el poder del Estado para controlar la asignación del crédito bancario (Nasution, 1996). El cuadro 13 indica que la política crediticia sigue siendo segmentada y procíclica, ya que el gobierno mantiene un programa crediticio subsidiado que es refinanciado por el Banco de Indonesia. La lista de actividades incluidas en el programa puede ampliarse a voluntad del gobierno.^{22/} La asignación del crédito bancario y la gestión de cartera se volvieron más complicadas con la introducción de tres nuevas reglamentaciones crediticias en 1989 y 1990. La primera, se aplica al límite legal de los préstamos que restringe el monto total de préstamos y anticipos otorgados a los poseedores de información interna o iniciados, ya sea un prestatario único (persona o empresa) o un grupo de prestatarios como un conglomerado. La norma no se aplica a todas las formas de programas crediticios subsidiados. La segunda norma exige que los nuevos bancos mixtos y sucursales de bancos extranjeros que operen fuera de Jakarta, asignen al menos 50% de sus carteras de préstamos a actividades relacionadas con las exportaciones. La tercera norma obliga a los bancos nacionales privados y estatales a asignar un mínimo de 20% de su cartera de préstamos a las empresas en pequeña escala y las cooperativas o *KUK-Kredit Usaha Kecil*.

Como bien lo ha señalado Stiglitz (1993), las restricciones crediticias a los iniciados han alentado la reciprocidad o el financiamiento cruzado. En este mecanismo, los iniciados de un banco otorgan préstamos a los iniciados de otros bancos, y a tasas que no reflejan el verdadero riesgo real de incumplimiento. La existencia de información asimétrica hace que los bancos

^{22/} Al comienzo, en enero de 1990, el programa crediticio se limitaba a cuatro ámbitos: producción arrocerá, comercialización y existencias reguladoras, e inversión en las regiones menos desarrolladas en la parte oriental del país. Sin embargo, a fines de ese año el crédito en condiciones concesionarias se otorgó también a la BPPC (*Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh*) para financiar las existencias reguladoras de clavo de olor. De propiedad de un grupo de comerciantes privados con buenos contactos políticos encabezada, una vez más, por el señor Tommy Hutomo Mandala Putra, el hijo menor del Presidente Soeharto, la BPPC tiene el derecho exclusivo de operar las existencias reguladoras de clavo de olor, el ingrediente principal para fabricar los populares cigarrillos de ese material.

asignen más créditos a tales socios comerciales, los clientes antiguos y aquellos que poseen influencia política y garantías (Stiglitz y Weiss, 1981). Los bancos de propiedad de los conglomerados empresariales han utilizado también las reglamentaciones sobre crédito selectivo para financiar principalmente a los proveedores y clientes de sus empresas no bancarias. Esto refuerza el control por los conglomerados empresariales de una amplia gama de actividades económicas, desde la producción y las importaciones, hasta la distribución, financiamiento y seguros.

Las empresas de seguros y los fondos de pensiones controlados por el Estado están ahora asumiendo la posición de los bancos estatales débiles financieramente, como proveedores de fondos estatales baratos y de bajo riesgo para financiar los proyectos ISI seleccionados y las empresas comerciales privadas con buenos contactos políticos. Estas instituciones financieras controladas por el Estado, que operan mediante los mercados de capital de Jakarta y Surabaya, están invirtiendo grandes sumas en apoyar emisiones de acciones sin atractivo financiero pero con buenos contactos políticos. Los que han vendido parte de sus valores a precios inflados en los mercados de capital recién liberalizados y mal supervisados han allegado fondos a un costo nulo sin perder el control de la propiedad. Cabe recordar que las autoridades otorgaban rentas mediante el mecanismo de subsidiar el *swap* de divisas en el Banco de Indonesia. Asimismo, el financiamiento externo de PT Chandra Asri y los proyectos de infraestructura de propiedad de empresas privadas con buenos contactos políticos reciben divisas y tasas de interés subsidiadas del gobierno. La aceptabilidad bancaria de la mayoría de estas empresas en los mercados financieros internacionales depende sobremanera de sus vínculos con las entidades públicas.

VI. CONCLUSIONES

Las políticas públicas adoptadas mediante el fuerte liderazgo del Presidente Suharto desde mediados de los años sesenta han desempeñado un papel importante en el desarrollo económico de Indonesia. Bajo su égida ha habido un estrecho trabajo en equipo de “tecnócratas” que han logrado gestionar bien la macroeconomía. Este grupo de economistas altamente capacitados, que controlan el Ministerio de Hacienda y la Junta Nacional de Planificación (*Bappenas*), ha sido el proponentor de amplias reformas económicas y de cambiar la gestión económica hacia la orientación de mercado. El grupo puede desempeñarse bien durante las crisis y tomar las medidas necesarias en el momento adecuado. Sin embargo, las limitaciones burocráticas restringen el alcance de las intervenciones gubernamentales. Asimismo, estas limitaciones demoran las reformas de los regímenes legales y reguladores que son necesarias en un sistema económico de mercado.

La gestión económica racional es el acervo máspreciado de Indonesia. La combinación de esta con las reformas microeconómicas, adoptadas por primera vez en 1986, ha impulsado la inversión del sector privado, las exportaciones no petrolíferas y el crecimiento económico. Una inflación relativamente baja y un tipo de cambio real estable aumenta el ahorro del sector privado, pues fomenta el proceso de monetización e incrementa la disposición del público a atesorar moneda nacional y no moneda extranjera. Asimismo las políticas han logrado modernizar el sector agrícola, mejorando los recursos humanos y la infraestructura física. La intervención del gobierno para acelerar y mejorar las obras de infraestructura ha apoyado el crecimiento económico sostenido y generalizado. En cambio, el largo período de represión financiera así como la estrategia de industrialización autárquica, mediante intervención selectiva han sido en gran medida ineficaces.

Los ingredientes esenciales de las políticas macroeconómicas indonesias son tres, a saber: política de “presupuesto equilibrado”, cuenta de capitales relativamente abierta y una política de tipo de cambio efectivo real creciente. En el marco de la primera, el déficit del presupuesto público queda limitado al nivel que puede financiarse mediante empréstitos externos, de preferencia en forma de asistencia oficial para el desarrollo proveniente de fuentes oficiales. Estas políticas han impuesto una disciplina financiera y han permitido que Indonesia evite el “mal holandés” o apreciación de la moneda nacional debido al auge exportador y/o las avalanchas de capital como ha ocurrido en los países exportadores de petróleo y en las naciones importadoras de capital. Dicha política cambiaria tiene dos objetivos. Primero, fomentar la asignación de recursos en la economía nacional, desde los sectores de bienes no transables, con una productividad relativamente baja, a los sectores de bienes transables con mayor productividad. Segundo, realzar la competitividad de la economía nacional en los mercados internacionales. Para contribuir a controlar las presiones inflacionarias internas emanadas de dicha política cambiaria, las autoridades subsidian los precios de los productos que expende el Estado. Sin embargo, la suma de una cuenta de capitales abierta, la volatilidad potencial de los ingresos de exportación y de los flujos de capital y la debilidad estructural del sistema financiero nacional han dado lugar a prolongados períodos de altas tasas de interés real.

La gestión macroeconómica racional, sumada a una política económica más liberal, fomenta la inversión del sector privado. La política más liberal agranda el mercado, reduce el costo fijo de la industrialización, incrementa la división del trabajo y eleva la competencia en los mercados nacionales, porque la desregulación ha tenido tres aspectos desde un punto de vista microeconómico. Ellos son: a) menores barreras al ingreso al mercado y apertura de la economía nacional a los mercados internacionales de bienes y servicios, activos financieros y mano de obra; b) flexibilización de las restricciones a las actividades del sector empresarial o privado; y c) privatización limitada que se traduce en la transferencia de empresas de propiedad pública al sector privado.

Hasta mediados de los años ochenta, Indonesia adoptó una política industrial autárquica basada en los recursos naturales, y con intervenciones selectivas. La política perseguía explotar el vasto mercado interno (con una población de 182 millones de habitantes pero con un bajo ingreso per cápita de 1 100 dólares en 1993) y recursos naturales relativamente ricos. Aunque en general, la política no ha logrado promover la industria manufacturera, el programa de ajuste no ha incluido algunos de los sectores más protegidos. Estos corresponden a las “industrias estratégicas”, la industria automotriz, petroquímicas, los proyectos de infraestructura, las industrias forestales, y las de productos expendidos por el Estado, de propiedad pública o de propiedad de algunas empresas privadas con buenos contactos políticos. En algunos otros sectores de la economía, la privatización significa transferir los derechos monopólicos del estado a grupos con buenos contactos políticos. Éstos, aprovechando la mala implementación de las normas y reglamentos que rigen el sector financiero, han expandido el papel de los conglomerados nacionales autárquicos. Como su productividad es generalmente escasa, estas inversiones son una carga para el resto de la economía.

La rápida tasa de crecimiento industrial desde mediados de los años ochenta se ha atribuido más a la inversión del sector privado y la IED que a la política industrial del gobierno. La afluencia de IED y el mayor acceso de las firmas nacionales a la tecnología extranjera luego de las reformas han contribuido también a aumentar las capacidades tecnológicas de este país. Como el grueso de ella proviene de Japón y los países de reciente industrialización de Asia, la IED ha conducido a la relocalización de las actividades productivas en esta región y ha promovido la división del trabajo entre ellos conforme al patrón de desarrollo “en cuña” de la ventaja comparativa dinámica cambiante.

El éxito máspreciado de la política agrícola ha sido lograr la autosuficiencia arroceras desde mediados de los años ochenta, fruto de combinar el otorgamiento de incentivos económicos con las intervenciones estatales. El Estado ha invertido sumas considerables en suministrar insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, pesticidas, equipos de ventilación, servicios de extensión y financiamiento) y crear infraestructura para la comercialización rural. Bulog (la agencia logística) desempeña un papel decisivo en brindar incentivos de precios. La intervención estatal fue menos exitosa en otros programas, como la expansión de los cultivos forestales en los años ochenta. Las políticas públicas crean distorsiones en otras áreas agrícolas como la silvicultura, las tangerinas y la comercialización del aceite de palma.

Indonesia ha venido aplicando programas dinámicos en materia de planificación familiar, y atención de salud y enseñanza primaria de carácter masivo. Estos sumados al éxito obtenido en los programas arroceros e intensivos en mano de obra han permitido que el país reduzca la pobreza y mejore los indicadores sociales.

Las represiones financieras como los topes crediticios, y el control de la asignación de créditos y las tasas de interés, han sido en gran medida instrumentos ineficaces e ineficientes para promover el desarrollo económico. El fracaso de los programas crediticios puede atribuirse a la multiplicidad y objetivos, la gestión deficiente de la asignación de créditos y la fungibilidad del dinero. La asignación que no depende de los precios está sujeta a abusos. La falta de competencia le resta eficiencia a la intermediación financiera. Además, la represión financiera presta menos atención a las mejoras imprescindibles de la infraestructura de mercado así como a las normas y reglamentos de prudencia del sistema bancario y su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, Nisha (1995), "Labour Market Policies and International Competitiveness in Indonesia", documento presentado a la conferencia "Consolidar el éxito aprovechando al máximo los beneficios de la desregulación", Yakarta, abril.
- Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Aswicahyono, A.A., Kelly Bird y Hal Hill (1996), "What happens to industrial structure when countries liberalise? Indonesia since the mid-1980's", *The Journal of Development Studies*, vol. 32, N o 2, febrero.
- Banco Mundial (1996), "Indonesia: Dimensions of Growth", Informe N° 15383-IND, Departamento Geográfico III, mayo.
- _____ (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (1991), *Informe mundial sobre el desarrollo, 1991*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bhagwati, J.N. (1990), "Export-promoting trade strategy: theory and evidence", *Export Promotion Strategies: Theory and Evidence from Developing Countries*, C. Milner (comp.), Hemel Hempstead, Harvester Wheateaf.
- Bhattacharya, A. y Mari Pangestu (1993), "Indonesia: Development Transformation and Public Policy", Lesson of East Asia series, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cole, David y Betty F. Slade (1991), "Development of Money Market in Indonesia", documento de debate sobre el desarrollo, N° 371, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, enero.
- Deardoff, Alan (1996), "An Overview of the Post-Uruguayan Round WTO System", documento presentado al séptimo Simposio Académico Coreano-Norteamericano, Ann Arbor, Universidad de Michigan, agosto.
- Enos, John, Sanjaya Lall y Mikyung Yun (1997), "Transfer of technology", *Asia-Pacific Economic Literature*, vol. 11, N o 1, mayo.

- Erwidodo y Ray Trewin (1996), "The social welfare impact of Indonesian dairy policies", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 32, N o 3, diciembre.
- Fane, George y Timothy Condon (1996), "Trade reform in Indonesia, 1987-95", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 32, N o 3, diciembre.
- Finger, J. Michael (1993), *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Forsyth, Peter y Larry Dwyer (1996), "Tourism in the Asia Pacific Region", *Asia-Pacific Economic Literature*, vol. 10, N o 1, mayo.
- Gamaut, Ross (1996), *Open Regionalism and Trade Liberalization. An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System*, Singapur, ISEAS.
- Graham, Edward M. y Robert Z. Lawrence (1996), "Measuring the international contestability of markets", *Journal of World Trade*, vol. 30, N o 5, octubre.
- Guozhong, Xie y Oscar De Bruyn Kops (1995), "Clogged Distribution Channels: Marketing Practices for Industrial Commodities in Indonesia", documento presentado a la Conferencia sobre desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril .
- Hill, Hal (1995), "Indonesia's Industrial Policy and Performance: 'Orthodoxy' Vindicated", documento presentado a la Conferencia sobre desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril.
- James, William E. y Eric D. Ramstetter (1996), "Globalization's Implication for Indonesia: Trade Policy, Multinationals and Competition", documento presentado a la segunda Conferencia Internacional "Indonesia y el mundo": Foro de Indonesia, Yakarta, octubre.
- Kakazu, Hiroshi (1990), "Industrial Technology Capabilities and Policies in Selected Asian Developing Countries (with Particular Emphasis on Transferred Technology)", ADB Economic Working Paper, N o 46, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Khemani, Shyam (1995), "The Role and Importance of Competition Law and Policy in ASEAN Region", documento presentado a la Conferencia sobre desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril.
- Krugman, Paul. R. (1992), "Does the new trade theory require a new trade policy", *The World Economy*, vol. 15, N o 4, julio.
- _____ (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

- Lall, Sanjaya (1993), "Policies for building technological capabilities: lessons from Asian experience", *Asian Development Review*, vol. 11, N° 2.
- Lloyd, Peter J. (1996), "The role of foreign direct investment in the success of Asian industrialization", documento presentado a la vigésima Conferencia sobre la economía de Asia de la ACAES, Selangor, Malasia, mayo.
- Mackie, J.A.C. (1992), "Changing pattern of Chinese big business in Southeast Asia", *Southeast Asian Capitalist*, Ruth McVey (comp.), Ithaca, Cornell University Press.
- Mattoo, Aaditya (1997), "National treatment in the GATS", *Journal of World Trade*, vol. 31, N° 1, febrero.
- McCawley, Peter (1978), "Some consequences of the Pertamina crisis in Indonesia", *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 9, N° 1.
- McIntyre, Andrew (1994), "Power, prosperity and patrimonialism: business and government in Indonesia", *Business and Government in Industrialising Asia*, Andrew McIntyre (comp.), Sydney, Allen & Unwin.
- McKendrick, D. (1992), "Use and impact of information technology in Indonesian commercial banks", *World Development*, vol. 20, N° 1.
- McLeod, Ross (1993), "Social security legislation", *Indonesia Assessment 1993-Labour: Sharing Benefits of Growth*, Chris Manning y Joan Hardjono (comps.), Political and Social Research Change Monograph, N° 20, Canberra, Departamento de Estudios sobre los Cambios Políticos y Sociales, Instituto de Investigaciones y Estudios del Pacífico, Universidad Nacional de Australia.
- Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1989), "Industrialization and the big push", *Journal of Political Economy*, N° 17.
- Nasution, Anwar (1996), *The Banking System and Monetary Aggregates Following Financial Sector Reforms-Lessons from Indonesia*, Research Action, N° 27, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, septiembre.
- _____ (1995), "Aid and development in ASEAN: lessons from the 1980s", *OECD and ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Oman, Charles (1984), *New Forms of International Investment in Developing Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

- Ozawa, Terutomo (1985), "Entrepreneurship and technology in economic development", *Asian Development Review*, vol. 3, N° 2.
- Pearson, Brendan (1993), "Rules of origin", *Asia Pacific Economic Literature*, vol. 7, N° 2, noviembre.
- Plunkett, H.J., W.E. Morgan y J.L. Pomeroy (1997), "Regulation of the Indonesian cement industry", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 33, N° 1, abril.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and Southern-Eastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Sadli, Mohammad (1991), "The Indonesian economy in the Pacific and the role of private enterprise", *Indonesian Industrial Development and its Impact on the Economy*, Suryo Sediono y Kunio Igusa (comps.), Tokio, Instituto de Economías en Desarrollo.
- Sauve, Pierre (1996), "Assessing the General Agreement on Trade in Services. Half-full or half-empty?", *Journal of World Trade*, vol. 30, N° 1.
- Smith, Heather (1995), "Industry policy in East Asia", *Asian-Pacific Economic Literature*, vol. 9, N° 1, mayo.
- Stephenson, Sherry M. (1995), "An improved Tariff Structure for Indonesia", documento presentado a la Conferencia sobre la desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril.
- Stephenson, Sherry M. y Mari E. Pangestu (1996), "Indonesia and the Emerging Trading Environment", documento presentado a la Conferencia sobre estudios por países titulada "Estudio sobre la Gestación de un Nuevo Entorno Comercial en Asia", Manila, agosto.
- Stiglitz, Joseph E. (1993), "The role of the State in financial markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, vol. 71, N° 3.
- Swee, Goh Keng (1996), "The technology ladder in development: the Singapore case", *Asian Pacific Economic Literature*, vol. 10, N° 1, mayo.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996), "Implementation of the WTO Multilateral Trade Agreements", documento presentado a la Reunión de altos funcionarios, preparatoria de la primera Conferencia de Ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), organizada por la UNCTAD, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Yakarta, septiembre.

Warr, Peter (1992), "A comparative advantage and protection in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 28, N° 4.

Williamson, John (1993), "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol. 21, N° 8, agosto.

Woo, Wing Thye, Bruce Glassbumer y Anwar Nasution (1994), *Macroeconomic Policies, Crises, and Long-term Growth in Indonesia, 1965-90*, Washington, D.C., Banco Mundial.