

I. EL ENTORNO ECONÓMICO

1) INTRODUCCIÓN

1. La brusca recesión de 1997/98 interrumpió un cuarto de siglo de continuo crecimiento del PIB de Indonesia, a un ritmo anual del 6-7 por ciento. Durante este período, la población se benefició, aunque de manera desigual, de un aumento del nivel de vida y de la mejora de las condiciones sociales (tasa de alfabetización, situación de la salud y la alimentación, etc.). Indonesia realizó una transformación satisfactoria, aunque incompleta, de su economía, que de estar basada en los recursos naturales pasó a depender cada vez más de los productos manufacturados y de los servicios. La transformación se vio impulsada por la liberalización del comercio y de la inversión, que han sido con diferencia los principales factores que han contribuido al desarrollo económico del país.

2. A pesar de esta liberalización, junto con políticas económicas prudentes, Indonesia ha sido probablemente el país de la ASEAN que se ha visto más gravemente afectado por la crisis asiática. Si bien unos fundamentos macroeconómicos firmes habían protegido inicialmente el país durante la tormenta monetaria tailandesa, que se produjo a mediados de 1997, la situación de los mercados se deterioró gravemente en los meses sucesivos, debido a la preocupación que suscitaba la fragilidad del sistema financiero y el riesgo general del país. El derrumbamiento posterior de la rupia, cuyo valor disminuyó de 2.400 a 13.000-14.000 por dólar EE.UU. en menos de un año, afectó gravemente al sector bancario, ya poco sólido, y deterioró la posición financiera de las sociedades privadas, con deudas sobre todo en divisas. Esta situación contribuyó a la transmisión de la crisis financiera a la economía real y al notable deterioro posterior de los indicadores macroeconómicos principales (PIB, inflación, finanzas del sector público). En 1998, una reducción prevista del PIB superior al 10 por ciento ha provocado la recesión más profunda de Indonesia desde 1963.

3. Habida cuenta de la urgencia económica, el Gobierno se comprometió a realizar una enérgica reforma económica y comercial. Al mismo tiempo que reiteraba su compromiso de aplicar políticas macroeconómicas prudentes, se concentró en la reestructuración del sector bancario y en la adopción de medidas encaminadas a abordar los problemas estructurales antiguos que impedían el crecimiento, muchos los cuales se habían identificado en el Examen de las Políticas Comerciales anterior.¹ En los últimos meses, el Gobierno ha comenzado a eliminar diversos obstáculos perturbadores del comercio que sobrevivieron al largo proceso de liberalización de un decenio (capítulo III) y que a lo largo del tiempo han generado costos crecientes (insumos) para la economía en su conjunto. Por consiguiente, las reformas actuales tienen por objeto promover un uso más racional de los recursos de Indonesia, en particular de sus inmensos recursos naturales, y fortalecer su base industrial y de exportación, que a la larga reduciría su vulnerabilidad frente a futuras recesiones. Para facilitar dichas reformas, Indonesia está recibiendo amplia asistencia técnica y financiera de fuentes bilaterales, regionales y multilaterales.

¹ El Examen de 1994 puso de manifiesto que sobre la economía indonesia pesaban niveles elevados y desiguales de asistencia en todos los sectores, impidiendo a los mecanismos del mercado la asignación eficaz de recursos (página 90). Se analizaron los numerosos obstáculos al comercio, en particular los aranceles de importación, la concesión de licencias, los derechos de exportación, las prescripciones de contenido local y las restricciones al comercio y la distribución internos (páginas 49-89). Se señaló asimismo la existencia de una red amplia y costosa de empresas públicas (páginas 84 y 86), así como las incertidumbres creadas por la ausencia de normas de competencia (página 82), la falta de observancia de las normas y reglamentos, junto con las deficiencias y la falta de transparencia de los procedimientos de compra del sector público (página 64), etc.

4. Aunque la economía se puede beneficiar a plazo medio de las reformas comerciales y estructurales, la enorme depreciación de la rupia crea una presión considerable en la aplicación de la política económica a corto plazo. Al aumentar los precios de los alimentos importados, en un período de sequía, la depreciación de la moneda ha generado una mayor necesidad de subvenciones, sobre todo para alimentos, cuyo costo corre a cargo del presupuesto del Estado. A medida que la inflación importada se extiende a toda la economía, el Banco de Indonesia afronta el problema de, por una parte, endurecer su política monetaria para contener el aumento de los precios internos y, por otra, procurar liquidez suficiente para impedir el derrumbamiento del sistema bancario decadente de Indonesia. Si bien con el tipo de cambio actual los productos indonesios gozan de un notable aumento de su competitividad, las exportaciones no han respondido todavía plenamente, debido a las dificultades que se han encontrado en la importación de los insumos necesarios y en la obtención de financiación comercial.

Cuadro I.1
Indicadores económicos y sociales básicos, 1993-97
(Porcentaje, miles de millones de dólares EE.UU. y de rupias)

	1993	1994	1995	1996	1997
Población (millones)	189,1	192,2	195,3	198,3	201,4
Población urbana (%)	33,5	..	35,8	36,0	36,4
Empleo (%)	41,9	42,7	41,0	43,2	43,2
Tasa de natalidad (por mil)	..	24,1	23,6	23,3	..
Esperanza de vida al nacer (varones/hembras)	..	61,6/64,9	61,5/65,3	63,0/66,0	..
Inflación ^a	10,2	9,7	9,0	6,6	11,6
PIB a precios de mercado (miles de millones de rupias)					
- Precios corrientes	329.777	377.354	452.381	532.631	624.337
- Precios constantes de 1993	329.777	353.974	383.768	414.419	433.685
PIB a precios de mercado (miles de millones de dólares)					
- Precios corrientes	158,0	174,6	201,2	227,4	214,6
- Precios constantes de 1993	158,0	169,6	183,9	198,6	207,8
PIB por habitante (dólares EE.UU.)					
- Precios corrientes	835,6	908,6	1.030,1	1.146,7	1.065,5
- Precios constantes de 1993	835,6	882,4	941,5	1.001,3	1.031,7
Participación en el PIB (porcentaje)					
Agricultura	17,9	17,4	17,2	16,5	16,1
Explotación de minas y canteras	9,6	8,3	8,4	8,6	9,5
Sector manufacturero	22,3	23,9	24,2	25,2	25,6
Servicios	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2
Construcción	6,8	7,4	7,6	7,9	7,5
Comercio, hoteles y restaurantes	16,8	16,6	16,8	16,7	16,7
Transporte y comunicaciones	7,0	7,1	6,8	6,6	6,8
Bancos y finanzas	4,2	4,5	4,7	4,3	4,1
Viviendas y bienes inmuebles	2,9	3,0	2,6	2,5	2,4
Otros servicios	11,4	10,7	10,5	10,2	10,1
Participación en el empleo					
Agricultura	..	..	44,0	44,0	41,2
Explotación de minas y canteras	..	..	0,8	0,9	1,0
Sector manufacturero	..	..	12,6	12,6	12,9
Otros	..	..	42,6	42,5	44,9

.. No disponible.

a Según la medición del CPI (final de período).

Nota: Ejercicios fiscales (es decir, 1993 corresponde al ejercicio fiscal 1993-94), En Indonesia el ejercicio fiscal comienza el 1° de abril.

Fuente: Banco Mundial; Estadísticas Financieras del Banco de Indonesia, Vol. XXXI n° 6, junio de 1998; ESCAP, Indicadores estadísticos para Asia y el Pacífico, junio de 1998; IFS, julio de 1998.

5. Por consiguiente, la reanudación del crecimiento económico está fuertemente vinculada al regreso a un tipo de cambio más realista, que a su vez depende de la estabilización de la economía y la recuperación de la confianza de los inversores. Ambos aspectos están unidos al cumplimiento de varias condiciones, en particular la solución del problema de la deuda externa, la reestructuración del sector bancario y la aplicación de reformas microeconómicas más amplias, con la cooperación de instituciones económicas internacionales. Al mismo tiempo, las reformas económicas y comerciales independientes de Indonesia se deben complementar con la ayuda de la comunidad internacional. Aunque los principales interlocutores comerciales de Indonesia están prestando ya una asistencia financiera y técnica considerable, también necesitan mantener un régimen comercial estable y previsible, resistiendo a las presiones proteccionistas. El éxito del proceso de liberalización de Indonesia y su rápida recuperación económica dependen fundamentalmente del volumen de las exportaciones, que su vez se basa en la apertura de mercados externos importantes y en unas condiciones comerciales estables.

6. En el cuadro I.1 figura un resumen de las características básicas de la economía de Indonesia y en el cuadro I.2 se presentan los últimos indicadores de los resultados económicos.

Cuadro I.2
Resultados económicos, 1993-97
(Variación porcentual)

	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos y absorción					
PIB	6,5	7,5	8,2	8,0	4,6
PIB de los hidrocarburos	-0,3	2,6	0,0	1,4	-1,4
PIB de los productos distintos de los hidrocarburos	7,5	7,9	8,8	8,4	5,0
Por gasto					
- Consumo	4,9	4,4	14,0	8,0	6,7
- Privado	5,8	4,7	15,9	8,6	7,5
Inversión en capital fijo	5,7	13,8	14,0	14,5	4,1
Demanda interna	6,9	8,8	10,1	8,7	..
Exportaciones de mercancías + servicios no imputables a los factores	6,6	9,1	8,6	7,7	6,3
Importaciones de mercancías + servicios no imputables a los factores	4,4	14,5	27,1	6,9	6,6
Indicadores de la competitividad					
Deflactor del PIB (promedio del período considerado)	..	7,8	9,9	8,6	12,0
Índice de precios de consumo (promedio del período considerado)	10,2	9,7	9,0	6,6	11,6
Tipo de cambio efectivo real (1990=100)	101,9	94,7	100,8	108,4	..
Informe monetario (final del período)					
Crédito del sector privado		20,5	21,6	23,0	42,1
Dinero en sentido estricto	12,0	23,9	18,5	18,4	19,6
Dinero en sentido amplio	22,0	20,1	27,6	29,6	23,2
Tipo de interés					
Tipo de los depósitos a 3 meses (porcentaje anual)	10,8	9,9	13,9	15,0	20,7
Saldo fiscal (porcentaje del PIB)					
Ingresos del gobierno central	17,0	17,6	16,2	16,0	17,3
Gasto del gobierno central	13,8	15,0	14,2	14,0	13,5
Saldo fiscal (excluida la ayuda exterior)	-3,2	-2,6	-2,0	-2,0	-3,8

.. No disponible.

Nota: Ejercicio fiscal (es decir, 1993 corresponde al ejercicio fiscal 1993/1994). En Indonesia el ejercicio fiscal comienza el 1° de abril.

Fuente: FMI y Banco Mundial.

2) EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

i) Tendencias recientes del crecimiento y el empleo

7. La economía indonesia registró una oscilación cíclica profunda durante el período objeto de examen, pasando de un crecimiento elevado a la recesión más grave de su historia reciente. En una primera fase, de 1994 a 1996, el crecimiento real del PIB fue superior al promedio de los 15 últimos años (6,9 por ciento) y posiblemente a sus posibilidades a largo plazo. Fue del 7,5 por ciento en 1994, el 8,2 por ciento en 1995 y el 8 por ciento en 1996. La actividad económica alcanzó un máximo en la segunda mitad de 1996, con un ritmo anual de crecimiento del PIB del 10 por ciento. Sin embargo, desde entonces el crecimiento se ha reducido. Cuando en la segunda mitad de 1997 se produjo la crisis monetaria, el ritmo de crecimiento del PIB había disminuido hasta la mitad de los niveles máximos. La crisis financiera transformó una flexión suave en una recesión profunda. La actividad económica se hundió en la primera mitad de 1998, con una disminución del PIB a un ritmo anual de alrededor del 12 por ciento. Para 1998 en conjunto se prevé una reducción del PIB del 10 al 15 por ciento (sección 4) *infra*).

8. El sector industrial fue el motor principal del crecimiento en la primera parte del período objeto de examen (de 1994 a 1996), con un crecimiento anual medio del 12 por ciento, ligeramente superior al promedio del decenio anterior (10 por ciento). Este período se caracterizó asimismo por un crecimiento rápido del sector de los servicios, que ahora representa el 40 por ciento de la producción total (cuadro I.1). Sin embargo, desde la mitad de 1997 la producción ha disminuido en todo sectores (agricultura, industria y servicios), siendo las condiciones climáticas desfavorables (la sequía provocada por el Niño) un factor que ha agravado la situación de la agricultura.

9. La actividad económica en la primera parte del período objeto de examen recibía el impulso de unas inversiones elevadas, tanto de origen nacional como extranjero, y en menor medida de las exportaciones (cuadro I.2). Sin embargo, el período se caracterizó también por una rápida elevación del consumo privado, factor relativamente nuevo en el proceso de desarrollo de Indonesia vinculado al rápido aumento del nivel de vida y del endeudamiento privado. No obstante, desde el segundo semestre de 1997 la demanda interna se vio seriamente afectada por la caída de las inversiones, el derrumbamiento de los sectores bancario y empresarial y la reducción de los ingresos personales.

10. Hasta 1997, los cambios en la estructura del empleo seguían reflejando la modernización del país: La proporción correspondiente a la agricultura se redujo del 44 por ciento del empleo total en 1995 al 41 por ciento en 1997, manteniéndose estable la fabricación (alrededor del 13 por ciento del total), y la proporción de los servicios aumentó del 43 al 45 por ciento. El empleo registró una elevación rápida en los años de crecimiento alto (alrededor del 4,5 por ciento al año entre 1995 y 1997), pero empeoró en 1998 a consecuencia del derrumbamiento económico. La tasa de desempleo, que se situaba alrededor del 5 por ciento en el mejor momento del ciclo económico en 1996, según las previsiones de la Federación de Trabajadores de Indonesia alcanzará el 14 por ciento al final del 1998. En menos de un año (de la mitad de 1997 a la mitad de 1998) habían perdido su empleo unos ocho millones de trabajadores. Habida cuenta de que Indonesia necesita un ritmo mínimo de crecimiento de alrededor del 6 por ciento para absorber los 2,5 millones de personas que se incorporan cada año a la mano de obra, las perspectivas nada prometedoras de crecimiento del PIB suscitan el temor de un nuevo deterioro del mercado de trabajo.

ii) Políticas macroeconómicas

11. Las políticas fiscal y monetaria prudentes han sido un factor decisivo en la prolongada expansión económica de Indonesia. El país se enfrentó al comienzo de la tormenta monetaria con una

base macroeconómica firme: un presupuesto equilibrado, una tasa de inflación inferior al 10 por ciento y un déficit en la cuenta corriente creciente pero sostenible (alrededor del 3,5 por ciento del PIB en 1996). Sin embargo, el derrumbamiento de la rupia ha provocado un deterioro del rendimiento macroeconómico, debido a la elevación del costo de las importaciones a niveles prohibitivos, el aumento de la inflación interna y la creación de una situación general de insolvencia que impide la financiación de la producción y el comercio.

a) Finanzas del sector público

12. Durante más de dos decenios, Indonesia ha aplicado una política presupuestaria racional, exigiendo que los ingresos procedentes de los impuestos nacionales más la ayuda exterior compensen el gasto (tanto periódico como de desarrollo) (cuadro I.3). En los años de crecimiento rápido, el alto nivel de los ingresos procedentes de los impuestos nacionales limitó la necesidad de ayuda exterior a alrededor del 2 por ciento del PIB. Como consecuencia del derrumbamiento de la actividad económica y de sus repercusiones sociales, con una reducción del crecimiento de la recaudación fiscal por lo que respecta a los ingresos y un aumento de las subvenciones a los productos y servicios esenciales (alimentos, energía, medicinas) por lo que concierne al gasto, el presupuesto, excluida la ayuda externa, disminuyó hasta llegar a un déficit del 3,7 por ciento del PIB.² Para 1998-99 se prevé un déficit del 8,5 por ciento del PIB³, que se financiará con cargo a fuentes exteriores. Por consiguiente, en julio de 1998, los países donantes y las organizaciones financieras multilaterales del Grupo Consultivo de Indonesia prometieron una cuantía sin precedentes de la ayuda de 7.900 millones de dólares EE.UU.

13. El Gobierno se comprometió a aplicar medidas fiscales a fin de limitar los desfases a corto plazo y mantener el presupuesto en una perspectiva a largo plazo. En la segunda Carta de Intención (anexo 1, párrafos 8-22) se describían las principales medidas normativas orientadas a restablecer la solidez de las finanzas del sector público del conjunto de medidas de enero de 1998. Otras directrices relativas a la formulación del presupuesto para 1998/99 figuran en la cuarta Carta de Intención de junio de 1998.⁴

² Como se indicaba en la cuarta Carta de Intención de Indonesia, "el costo presupuestario general del programa para la red de seguridad social se estima ahora en alrededor del 7,5 por ciento del PIB. Se calcula que, a los precios corrientes, las subvenciones de los alimentos, el combustible, la electricidad, las medicinas y de otro tipo ascienden a alrededor del 6 por ciento del PIB en 1998/99".

³ El déficit del 8,5 por ciento se basa en varias hipótesis económicas, como una tasa de inflación del 80-100 por ciento, una contracción del PIB del 10-15 por ciento y un tipo de cambio de 10.000 rupias por dólar EE.UU.

⁴ Desde la solicitud de asistencia a las instituciones financieras internacionales, Indonesia ha firmado cuatro Cartas de Intención con el FMI (noviembre de 1997, enero de 1998, abril de 1998 y junio de 1998). Si bien cada una de ellas complementaba el programa establecido en la primera, la segunda era, en muchos aspectos, la más completa. Ésta se refiere a la política presupuestaria, así como a otros aspectos (en particular medidas estructurales).

Cuadro I.3
Resumen de las finanzas del Gobierno
(Miles de millones de rupias)

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Ingresos	76.256	82.023	95.840	132.001
Ingresos internos	66.418	73.014	84.792	108.184
Hidrocarburos	13.537	16.055	19.872	35.357
Productos distintos de los hidrocarburos	52.881	56.959	64.920	72.827
Ayuda exterior	9.838	9.909	11.048	23.817
Gasto	74.761	79.216	95.022	131.544
Periódico	44.069	50.435	61.568	84.606
del cual:				
Costos de personal	12.595	13.001	18.021	19.175
Servicio de la deuda	18.402	22.109	23.432	29.697
Gastos de desarrollo	30.692	28.781	33.454	46.938
de los cuales:				
Transporte y comunicaciones				
Desarrollo regional	7.353	7.212	8.489	10.025
Educación y cultura	..	..	..	..
Explotación minera y energía	..	..	..	..
Saldo	1.495	2.807	818	457

.. No disponible.

Fuente: Banco Mundial, Banco de Indonesia, Estadísticas Financieras de Indonesia, Vol. XXXI n° 6, junio de 1998.

14. En la segunda Carta de Intención, el Gobierno se había concentrado en las medidas encaminadas a aumentar los ingresos, en particular en la elevación de los impuestos indirectos, la eliminación de los numerosos IVA y otras exenciones de derechos, el aumento del número de productos sujetos a impuesto de lujo y una nueva evaluación de la base imponible sobre la propiedad de terrenos y edificios. Además, se han previsto nuevos esfuerzos para mejorar la recaudación y administración de impuestos. Por lo que respecta al gasto, el Gobierno canceló varios proyectos importantes de infraestructura⁵, suprimió privilegios específicos de proyectos patrocinados por Gobierno, como la aeronave de IPTN y el "automóvil nacional" y manifestó la intención de eliminar gradualmente determinadas subvenciones, en función de la recuperación económica y la aceptación

⁵ En su cuarta Carta de Intención (párrafo 7), el Gobierno señaló que, en estrecha colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial, había reducido o pospuesto proyectos por un valor de alrededor del 2,5 por ciento del PIB.

social.⁶ Se comprometió asimismo a introducir una mayor transparencia en las cuentas presupuestarias, incluida la incorporación al presupuesto de todas las cuentas extrapresupuestarias.

15. No obstante, a fin de atenuar los graves efectos de la crisis en la población pobre, el Gobierno fortaleció la red de seguridad social y aumentó las subvenciones de los alimentos, particularmente del arroz. Se proporciona arroz a las familias de bajos ingresos a un precio en torno a la mitad del vigente en el mercado, pasando la diferencia al presupuesto del Estado. Se prevé que en el ejercicio fiscal de 1998/99, el costo total de la red de seguridad social será superior al 6 por ciento del PIB y ésta es la causa principal del aumento del déficit presupuestario.

b) Políticas monetarias y en materia de tipo de cambio

16. Indonesia ha declarado el objetivo de mantener una política monetaria encaminada a garantizar la estabilidad del valor interior y exterior de la rupia. Antes de la crisis actual, las autoridades monetarias habían conseguido mantener la inflación interior por debajo del 10 por ciento, a pesar del fuerte aumento de la demanda nacional. En 1995 y 1996, el crédito interior y el salario mínimo industrial crecieron más de un 20 por ciento. La política monetaria se endureció en diversas ocasiones durante este período, en particular mediante el aumento de las prescripciones en materia de reservas para los bancos comerciales (febrero de 1995 y abril de 1997). El control directo o indirecto de los precios de productos y servicios esenciales, como de los productos agrícolas básicos, la energía y el transporte público, contribuyó también a hacer retroceder la inflación, aunque a costa de crear distorsiones económicas.

17. En el exterior, Indonesia trabajaba con una paridad móvil para la rupia, permitiendo devaluaciones anuales del 3-5 por ciento frente al dólar EE.UU. (gráfico I.1). A lo largo del último decenio, esta estrategia garantizó la estabilidad relativa de la moneda, pero manteniendo al mismo tiempo la competitividad de las exportaciones. Sin embargo, en un entorno financiero totalmente convertible, la vinculación era cada vez más difícil de mantener y en diversas ocasiones las autoridades monetarias de Indonesia ampliaron las bandas de intervención para aumentar la flexibilidad (en diciembre de 1995 de más o menos el 1 por ciento al 1,5 por ciento; en junio de 1996, al 2,5 por ciento; y, por último, en septiembre de 1996 al 4 por ciento, cuando las primeras presiones a la baja afectaron a la rupia por primera vez).

18. En las primeras semanas de la crisis monetaria regional, de julio a mediados de agosto de 1997, Indonesia parecía verse relativamente menos afectada que la mayor parte de sus países vecinos. Estudios recientes han puesto de manifiesto que la situación del mercado en Indonesia, todavía bajo la influencia favorable del crecimiento anterior y los resultados macroeconómicos, siguió siendo relativamente positiva hasta agosto de 1997, como confirmaban la estabilidad de las cotizaciones de las acciones y obligaciones, así como la ausencia de aumento de las primas de riesgo de los tipos de interés.⁷ Sin embargo, el valor de la moneda indonesia fue cada vez más difícil de defender tras la flotación del bath tailandés y el peso filipino y habida cuenta de la retirada general de

⁶ En su cuarta Carta de Intención (párrafo 7), el Gobierno indica asimismo que un nuevo aumento de los precios administrativos de los alimentos básicos y los combustibles exacerbaría el efecto de la crisis en la población pobre y que se tendrían que retrasar hasta que la economía comenzase a mejorar. Sin embargo, seguimos manteniendo nuestro objetivo de suprimir gradualmente las subvenciones a medida que se recuperen la producción y los ingresos familiares, y para el final del ejercicio fiscal (1998/99) se formulará un sistema para el ajuste de los precios administrados con carácter periódico.

⁷ Banco Mundial (1998a), página 1.3. En su informe, el Banco Mundial proporciona pruebas de que "las principales instituciones de valoración de créditos no señalaron ningún aumento del riesgo hasta que la crisis en Indonesia estaba muy avanzada".

los inversores internacionales de Asia. En julio de 1997, el Gobierno amplió de nuevo la banda de intervención del 8 por ciento al 12 por ciento. Un mes más tarde, el Banco de Indonesia suprimió la banda de intervención y permitió la flotación de la rupia, a fin de limitar las oportunidades especulativas rentables ("apuesta unilateral") y proteger sus reservas de divisas.⁸ Esta decisión se reforzó con el endurecimiento de las condiciones monetarias internas.⁹ A pesar de la determinación del Banco de Indonesia y la posterior intervención de las instituciones financieras internacionales, la rupia experimentó una serie de reducciones cada vez más acentuadas en el otoño e invierno de 1997. Pasó de tener un cambio aproximado de 3.000 por dólar a mediados de agosto de 1997 a 17.000, valor mínimo registrado, en enero de 1998, antes de estabilizarse al comienzo de la primavera en la gama de 8-13.000. Los disturbios sociales de mayo de 1998 produjeron una nueva presión sobre la rupia, que disminuyó hasta un valor de 15.000 por dólar en junio. Tras el segundo examen del acuerdo de derecho de giro del FMI y la considerable ayuda financiera proporcionada por el Grupo Consultivo de Indonesia, la rupia se recuperó progresivamente a lo largo del verano, para estabilizarse en torno al valor de 11.000 por dólar.

19. En conjunto, desde el comienzo de la crisis la rupia ha perdido más del 80 por ciento de su valor frente a la moneda estadounidense (gráfico I.1). El Gobierno de Indonesia y las instituciones financieras internacionales han basado sus pronósticos económicos en la hipótesis de que la rupia se estabilizará en torno al valor de 10.000 por dólar al final de 1998.

20. Las causas del derrumbamiento de la rupia son múltiples y se analizan con detalle en documentos recientes del FMI y del Banco Mundial.¹⁰ Factores externos como la huida masiva de los inversores internacionales de la región y los efectos contagiosos de las crisis tailandesa, filipina y coreana se sumaron a causas internas, como el crecimiento de la incertidumbre acerca de la situación económica y política de Indonesia, provocando de esta manera una fuerte pérdida de confianza en las perspectivas económicas inmediatas del país. A diferencia de otros países, en el caso de Indonesia los desequilibrios macroeconómicos no han sido una fuente importante de preocupación en los mercados. En su lugar, el cambio tardío en la manera de ver la solidez del sistema bancario llevó a una reevaluación radical del riesgo del país y, a medida que se deterioraba la situación económica, también a una reevaluación de los riesgos políticos y sociales.

21. Con una razón importaciones:PIB del 30 por ciento, la fuerte depreciación de la rupia ha tenido un notable efecto de desbordamiento en los precios internos. En julio de 1998, la inflación interanual alcanzaba un valor del 70 por ciento, frente al 15 por ciento de seis meses antes. El Gobierno ha proyectado un aumento de los precios internos de alrededor del 80 por ciento para el año civil de 1998.

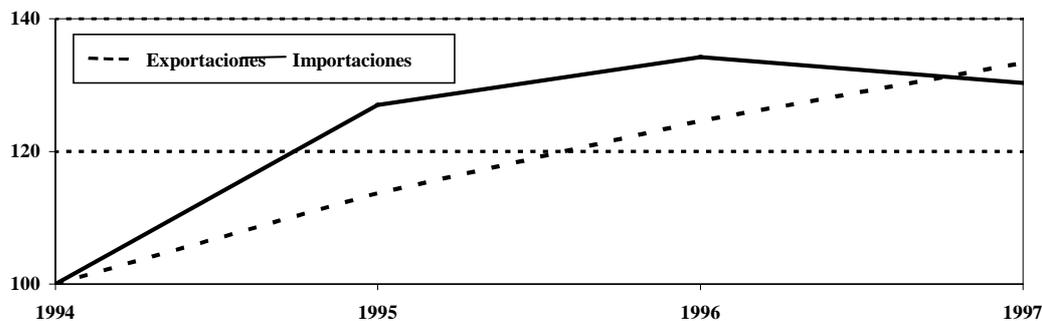
⁸ A la decisión del Banco de Indonesia siguieron varios días de incertidumbre y una importante venta de rupias en los mercados de divisas extranjeros. El 13 de agosto se informó al Banco que se habían vendido unos 500 millones de dólares EE.UU. en el mercado al contado y aumentado los tipos de interés de los SBI (es decir, el tipo sobre los certificados de depósito del Banco de Indonesia) con objeto de respaldar la moneda.

⁹ Los tipos de los certificados de depósito se elevaron de un día para otro a más del 80 por ciento.

¹⁰ Véase en particular el anexo 1.1, párrafos 3-5 del presente informe, y Banco Mundial (1998a).

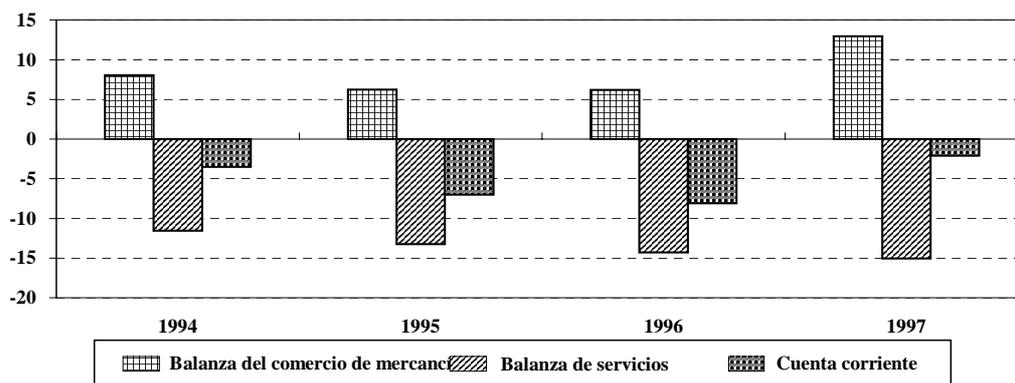
Gráfico I.1
Principales indicadores del rendimiento macroeconómico, 1994-97

Índice de las exportaciones e importaciones
1994=100



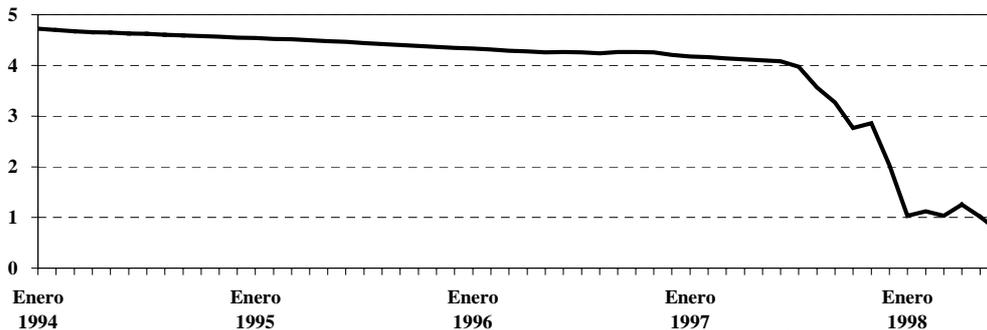
Balanza de pagos

Miles de millones de dólares EE.UU.



Tipo de cambio

Dólares por 10.000 rupias



Source: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, varios números; Banco de Indonesia, Estadísticas Financieras de Indonesia, er diciembre de 1997 y junio de 1998.

c) Balanza de pagos, competitividad y deuda externa

22. Como resultado de tendencias cíclicas, la cuenta corriente de Indonesia se deterioró durante los años de crecimiento rápido (déficit del 2 por ciento del PIB en 1994 y del 3,5 por ciento en 1995 y 1996). Sin embargo, ha mejorado desde 1997 (cuadro I.4 y gráfico I.1) y se prevé un superávit de alrededor del 2 por ciento del PIB para 1998. El déficit de 1995 y 1996 se debió tanto a un fuerte aumento de las importaciones de mercancías (+32 por ciento en dos años), indicando un crecimiento importante del PIB y las inversiones, como al crecimiento más lento de las exportaciones. La desaceleración de las exportaciones se debió a la disminución de la demanda exterior, en particular del Japón (mercado principal de Indonesia), y a una apreciación efectiva real de la rupia (alrededor del 11 por ciento entre 1995 y mitad de 1997). La aparición de un superávit en cuenta corriente se ha debido más a la caída de las importaciones que a una recuperación de las exportaciones (sección 3 i)). A pesar de la enorme depreciación de la rupia, el crecimiento de las exportaciones se frenó debido a unas condiciones internacionales desfavorables (la crisis de Asia), la ausencia de financiación comercial y la alteración de la producción debido a las mayores dificultades para la importación de insumos esenciales (a causa de sus precios mucho más altos y/o de los medios para financiar su compra).

23. En el período de 1994 y mediados de 1997, el déficit en cuenta corriente se financió rápidamente gracias a la afluencia de abundante capital, que contribuyó a aumentar las reservas de divisas. Aunque la fuente principal de dicha afluencia seguía siendo la inversión directa extranjera neta y la ayuda exterior a largo plazo (ascendiendo cada una de ellas a unos 6.000 millones de dólares anuales), también surgieron como fuentes importantes de financiación externa las finanzas del sector privado, como la inversión de cartera, los préstamos de los bancos privados y el capital a corto plazo. A falta de ahorros internos suficientes, la disponibilidad de capital extranjero abundante fue beneficiosa sin duda para la economía indonesia, al contribuir a la financiación de sus grandes necesidades de inversión. Sin embargo, también dejó al país vulnerable a un cambio rápido en la situación de los mercados. La balanza de pagos de 1997 pone de manifiesto una inversión del flujo de capital, compensada por una reducción de las reservas de divisas y el aumento de la asistencia oficial extranjera.

24. En el período objeto de examen (de 1994 a mediados de 1998), la deuda externa total aumentó rápidamente, pasando de 100.000 a 140.000 millones de dólares EE.UU. (alrededor de dos tercios del PIB). Esta elevación fue el resultado del endeudamiento masivo en divisas (fundamentalmente dólares EE.UU.) del sector privado, que aprovechó la diferencia entre los tipos interés de los préstamos en dólares y los tipos más elevados de la rupia. Debido a que la mayor parte de la deuda externa privada está en dólares, su valor aumentó en proporción directa a la depreciación de la rupia. En cambio, la deuda pública registró sólo aumentos moderados, como consecuencia de una estructura más diversificada de la moneda (una proporción importante de esta deuda está en yenes y en monedas europeas) y la estrecha vigilancia y control del Gobierno.¹¹ Entre 1994 y mediados de 1998, la proporción de la deuda correspondiente al sector privado con respecto a la externa total se estima que ha aumentado del 33 al 50 por ciento.

¹¹ Cada año, Indonesia atrae cantidades elevadas pero relativamente estables (entre 5.000 y 7.000 millones de dólares) de financiación oficial, con frecuencia en condiciones favorables, de donantes multilaterales y bilaterales bajo los auspicios del Grupo Consultivo de Indonesia. A fin de mantener bajo control las otras fuentes de endeudamiento público, el Gobierno puso en marcha a comienzos del decenio de 1990 el Equipo de Préstamos Exteriores Comerciales, organismo encargado de la vigilancia del endeudamiento comercial exterior de las empresas y bancos del sector público, y el establecimiento de límites anuales para los préstamos generales. En cambio, a falta de controles de cambio, el endeudamiento del sector privado no estaba sujeto a un control o vigilancia rigurosos en Indonesia.

25. A diferencia de la deuda pública, la gran parte (unos dos tercios) de la deuda privada es a corto plazo. Representa alrededor del 80 por ciento de los pagos de amortización que vencen en 1998, estimados en 32 millones de dólares. En consecuencia, la mayor parte de los 230 bancos e instituciones privadas no bancarias más importantes afrontan problemas de servicio de la deuda. Tras seis meses de negociaciones, el Comité Rector, formado por representantes de bancos acreedores internacionales y prestatarios indonesios, alcanzaron un acuerdo marco en junio de 1998, que estipula la reestructuración de las deudas de las empresas, un plan para el reembolso de las deudas interbancarias y un acuerdo para mantener los servicios financieros comerciales.¹² Al mismo tiempo, el Gobierno de Indonesia ha entablado conversaciones con acreedores oficiales, en el marco del Club de París, sobre los plazos y condiciones de la renegociación de los vencimientos de los reembolsos principales de la deuda soberana.

Cuadro I.4**Balanza de pagos, 1993-97**

(Millones de dólares de los EE.UU., salvo indicación en contrario)

	1993	1994	1995	1996	1997
A – Balanza general	727	616	2.651	3.898	-15.987
B – Balanza por cuenta corriente	-2.940	-3.488	-6.987	-8.069	-2.103
- Balanza del comercio de mercancías	7.377	8.039	6.252	6.219	12.964
- Exportaciones (f.o.b.)	36.504	42.161	47.754	52.038	56.316
- Productos distintos de los hidrocarburos	27.170	31.716	37.138	39.267	45.970
- Hidrocarburos	9.334	10.445	10.616	12.771	10.346
- Importaciones (f.o.b.)	29.127	34.122	41.502	45.819	43.352
- Productos distintos de los hidrocarburos	25.311	30.476	37.597	41.126	39.180
- Hidrocarburos	3.816	3.646	3.905	4.693	4.172
- Saldo neto de la cuenta de servicios	-10.317	-11.527	-13.239	-14.288	-15.067
- Productos distintos de los hidrocarburos	-7.333	-8.515	-10.001	-10.747	-10.404
- Hidrocarburos	-2.984	-3.012	-3.238	-3.541	-4.663
C – Balanza de la cuenta de capital	5.711	4.750	11.463	12.668	-4.845
- Capital oficial	1.063	105	-209	-820	4.102
- Afluencia	6.195	5.651	5.730	5.298	8.220
- Reembolsos de la deuda	-5.132	-5.546	-5.939	-6.118	-4.118
- Capital privado	4.648	4.645	11.672	13.488	-8.947
- Inversión directa	1.971	2.566	5.357	6.546	1.833
- Otros	2.677	2.079	6.315	6.942	-10.780
D – Errores y omisiones	-2.044	-646	-1.825	-701	-3.073
Memorandum items:					
Reservas oficiales brutas	12.708	13.324	15.975	19.873	12.599
- (en meses de importaciones de productos distintos de los hidrocarburos f.o.b.)	5,2	4,7	4,6	5,2	3,5
Índice de precios de exportación (1993=100)	100	100	113	129	152
Índice de precios de importación (1989=100)	100	102	109	115	123
Condiciones del comercio (variación porcentual)	-2,7	-1,9	6,0	7,9	9,6
Saldo por cuenta corriente/PIB (porcentaje)	-1,9	-2,0	-3,5	-3,5	-1,0

Nota: Ejercicio fiscal (es decir, 1993 corresponde al ejercicio fiscal 1993/1994). En Indonesia el ejercicio fiscal comienza el 1° de abril.

Fuente: Banco Mundial; Banco de Indonesia, *Estadísticas Financieras Indonesias*, Vol. XXXI n° 6, junio de 1998.

¹² Banco Mundial (1998a), página 2.3.

iii) Reformas estructurales y comerciales

26. El crecimiento del comercio, la inversión y la economía están estrechamente entrelazados. En el Examen de 1994 se reconocía este aspecto y se señalaba que los "mayores esfuerzos para eliminar los impedimentos al comercio y la inversión internacionales posiblemente contribuirán a la prosperidad de Indonesia. La liberalización de las normas de inversión se debe complementar con reformas comerciales a fin de asegurar que la inversión privada fluya hacia industrias eficaces que puedan sobrevivir sin la ayuda del Gobierno".¹³ Al confirmar esta evaluación, el Gobierno de Indonesia reconoció cuatro años más tarde, en su segunda Carta de Intención (párrafo 2), que "varias insuficiencias básicas han hecho el país vulnerable a choques exteriores. La rigidez estructural derivada de la reglamentación de los monopolios del comercio interior y las importaciones han impedido la eficacia y la competitividad económicas".

27. El Gobierno, reconociendo la dimensión estructural de la crisis económica actual, formuló en el otoño y el invierno de 1997, en cooperación con instituciones financieras internacionales, un ambicioso programa de reformas. Este programa está orientado a "devolver la economía a un cauce de crecimiento rápido, transformando su estructura de alto costo en otra más abierta, competitiva y eficaz. Para conseguir dicha transformación, habría que contar con un comercio exterior e inversiones más liberalizados, actividades internas menos reglamentadas y un programa de privatización acelerado. Al mismo tiempo, se prevé la adopción de medidas para aliviar la pobreza" (párrafo 31 de la segunda Carta de Intención).

28. El resto del presente informe (capítulos III y IV) se dedica a la descripción y examen de medidas comerciales y conexas concretas, incluidas las relativas a inversiones y otras políticas estructurales. La segunda Carta de Intención de Indonesia, que comprende la mayor parte de las medidas estructurales a las cuales se compromete el Gobierno en respuesta a la presente crisis, figura en el anexo I.1.

3) RESULTADOS EN MATERIA DE COMERCIO E INVERSIONES

i) Pautas comerciales

29. Durante los dos últimos decenios, la expansión comercial sido fundamental para el crecimiento económico de Indonesia y la fuente principal de diversificación industrial. Aunque inicialmente se basaba en las exportaciones de materias primas, en particular de petróleo, Indonesia aumentó el contenido local y la intensidad de capital de sus exportaciones. La proporción de las exportaciones de petróleo se redujo a una quinta parte de las exportaciones totales y la de productos manufacturados se elevó a dos tercios.

30. Si bien el valor del comercio de mercancías de Indonesia siguió creciendo a un ritmo sostenido hasta 1995 (+19 por ciento en ese año), experimentó una brusca desaceleración en 1996 (+8 por ciento) y se redujo de nuevo en 1997 (+3 por ciento), con el comienzo de la crisis regional. Las exportaciones de mercancías crecieron a un ritmo del 14 por ciento en 1995, el 10 por ciento en 1996 y el 7 por ciento en 1997. El crecimiento de las importaciones, que ascendía al 27 por ciento en 1995, disminuyó al 6 por ciento en 1996. En 1997, debido a la devaluación de la rupia y el

¹³ GATT (1994), Examen de las Políticas Comerciales, Indonesia, Ginebra, pxxii. El informe de la Secretaría añade que "la continuación y ampliación de las reformas orientadas a crear una economía menos reglamentada debería beneficiar tanto a los interlocutores comerciales de Indonesia -fundamentalmente a través de mercados más competitivos y una mejor asignación de recursos a usos más eficaces- como a la economía interna".

debilitamiento de la economía interna, las importaciones totales se redujeron un 3 por ciento. Como resultado de la rápida contracción del crecimiento de las importaciones frente a las exportaciones, el superávit del comercio de mercancías de Indonesia aumentó de 4.800 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 11.500 millones de dólares en 1997. Los datos sobre el comercio de Indonesia figuran en los cuadros AI.1-AI.4.

31. La desaceleración de las exportaciones en 1996 se atribuye en general a una combinación de factores, entre ellos la apreciación real de la rupia y la reducción de la demanda del Japón, así como a elementos estructurales, como por ejemplo una competencia más agresiva de otros países de salarios bajos (por ejemplo, Viet Nam y China) y los efectos negativos de la política comercial de Indonesia con respecto a algunas manufacturas basadas en productos básicos (capítulos III y IV). Este último factor explica en parte el estancamiento desde 1995 de las exportaciones de madera y sus productos, una de las principales de Indonesia. En 1997, la ulterior desaceleración de las exportaciones se explicó fundamentalmente por el empeoramiento de las condiciones internacionales, sobre todo en Asia (puesto que es el destino final de alrededor de la mitad de las exportaciones de Indonesia). Aunque en principio la devaluación de la moneda debería haber dado lugar a un aumento de las exportaciones a lo largo de 1998, no fue así durante el primer semestre del año, debido a la falta de disponibilidad de financiación comercial, la ausencia de contenedores debido a la fuerte caída de las importaciones y los elevados precios de los insumos importados al tipo de cambio corriente. Los datos preliminares para el primer trimestre de 1998 ponen de manifiesto que el valor de las exportaciones de Indonesia ha disminuido en un 4 por ciento (variación interanual).

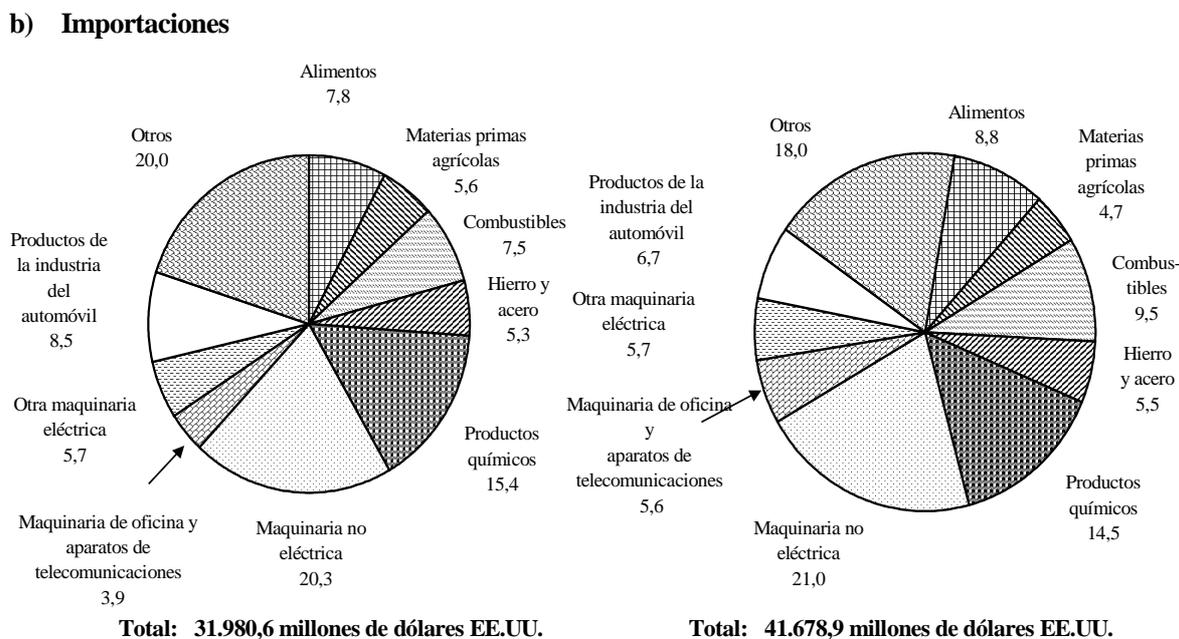
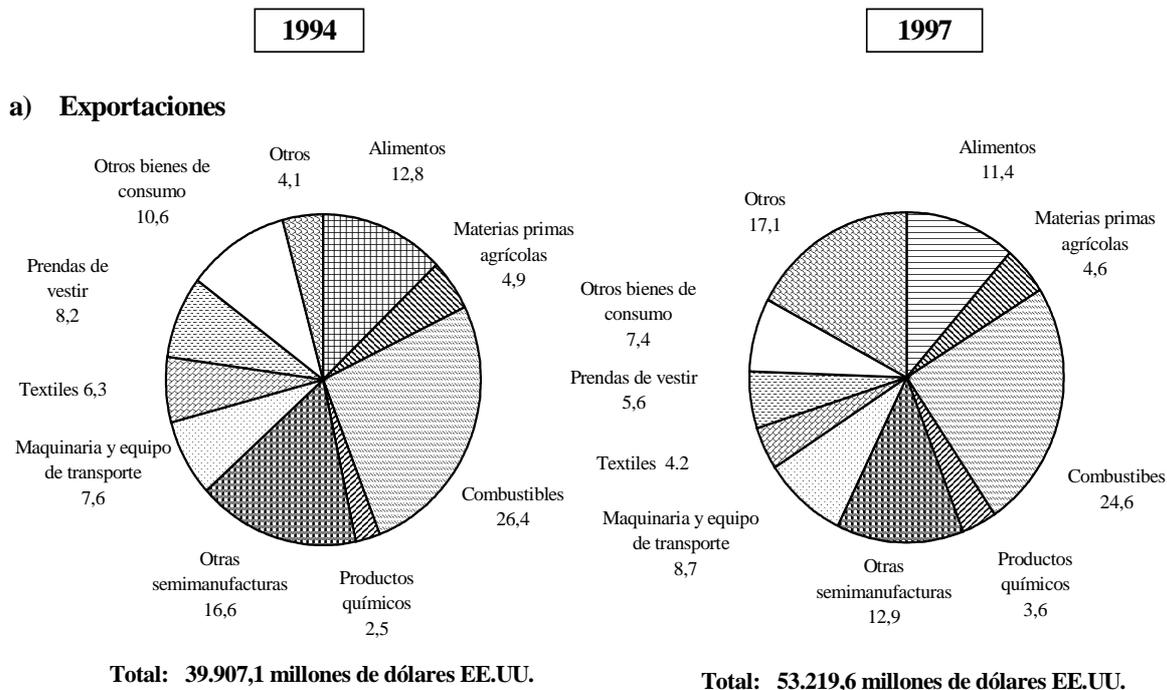
32. Hasta 1996, el dinamismo de la economía indonesia, en particular los niveles altos de inversión y el aumento del nivel de vida, impulsó las importaciones de bienes de capital, materias primas y determinadas mercancías duraderas. En el segundo semestre de 1996 y el primer semestre de 1997 se frenó el crecimiento de las importaciones como resultado de la desaceleración de la inversión. Tras la crisis monetaria, las importaciones se derrumbaron a causa de los efectos combinados de la recesión, una devaluación importante de la rupia y diversos problemas financieros. Las estimaciones actuales para el primer trimestre de 1998 ponen manifiesto una disminución del valor de las importaciones del 30 por ciento (variación interanual).

a) Comercio por productos

33. Los productos manufacturados representaron el 42 por ciento de las exportaciones totales y las tres cuartas partes de las exportaciones distintas del petróleo en 1997 (gráfico I.2 y cuadro AI.1). La proporción de las exportaciones de petróleo ha seguido disminuyendo desde el Examen anterior. Las exportaciones tradicionales de Indonesia distintas del petróleo, como los textiles y las prendas de vestir, la madera y los tableros contrachapados y el calzado, registraron solamente un crecimiento limitado durante el período objeto de examen. En consecuencia, la proporción de las exportaciones de textiles y prendas de vestir en las exportaciones totales se redujo del 14,5 por ciento en 1994 al 9,8 por ciento en 1997. Las exportaciones de crecimiento más rápido han sido las de electrónica (electrónica de consumo, aparatos eléctricos, semiconductores y otro equipo electrónico) y productos químicos, gracias al éxito de Indonesia en la captación de inversión extranjera en productos de alta tecnologías y su política comercial liberal en estos sectores. Desde la crisis monetaria, las industrias orientadas a la exportación que utilizan una elevada proporción de insumos importados (incluidos textiles y prendas de vestir, maquinaria y electrónica) se han visto gravemente afectadas por la devaluación de la moneda indonesia y, en consecuencia, por la fuerte elevación de los precios de las importaciones.

Gráfico I.2
Comercio de mercancías por sectores, 1994 y 1997

Porcentaje



Fuente: Almacén de Suministros de Naciones Unidas, base de datos Comtrade (SITC Rev.1).

34. Las importaciones son fundamentalmente de productos manufacturados (tres cuartas partes del total), la mitad de los cuales son productos industriales intermedios, como el hierro y el acero y los productos químicos, y la otra mitad de bienes de capital (maquinaria). En los primeros años del período objeto de examen se observó un incremento rápido de la importación de bienes de capital (maquinaria y equipo) y de materias primas, que entran como insumos en la producción de los inversores extranjeros y los exportadores nacionales.

b) Comercio por países

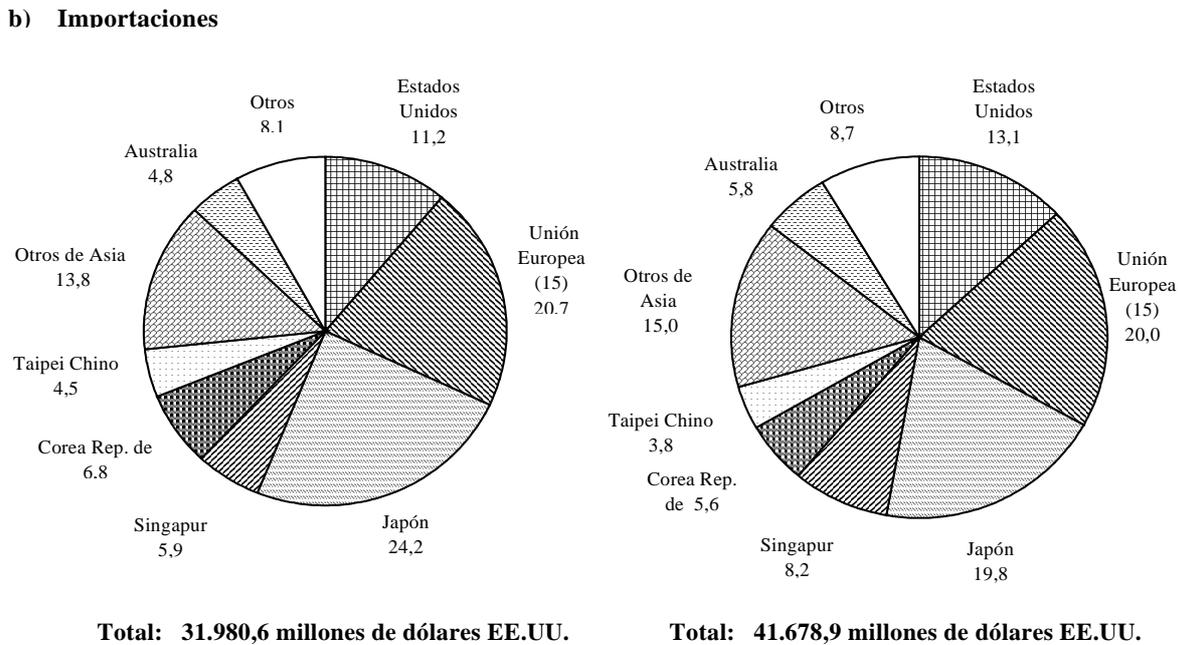
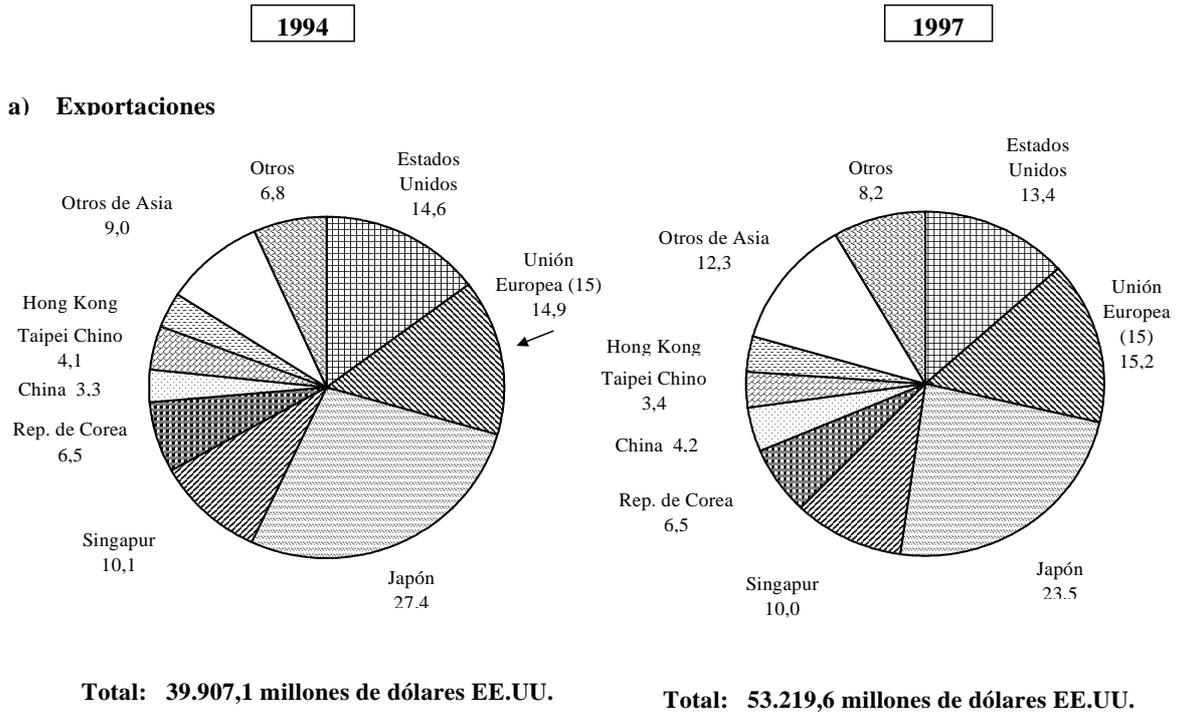
35. La estructura geográfica del comercio de Indonesia no ha experimentado cambios importantes desde el Examen de 1994. Una gran proporción del comercio de Indonesia se realiza con Asia, que representa los dos tercios de las exportaciones totales y la mitad de las importaciones totales (gráfico I.3 y cuadros AI.3 y I.4). Aunque el Japón sigue siendo el interlocutor comercial aislado más importante de Indonesia, su participación ha ido disminuyendo progresivamente. Este cambio se debe a un crecimiento del PIB más lento en el Japón (y por consiguiente de unas importaciones menores procedentes de Indonesia) y a una competencia más dura de los interlocutores comerciales europeos y del sudeste asiático en el mercado Indonesia. Durante el período objeto de examen, la Unión Europea ha consolidado su segundo puesto en el comercio de Indonesia, con el 15 por ciento de las exportaciones y el 20 por ciento de las importaciones en 1997. Los Estados Unidos ocupan el tercer lugar entre los interlocutores comerciales, con el 13 por ciento de las exportaciones y las importaciones.

c) Comercio de servicios

36. Indonesia arrastra un elevado déficit en el comercio de servicios, de alrededor de 10.000 millones dólares EE.UU. anuales, a lo largo de todo el periodo objeto de examen. Aunque una parte importante de este déficit se puede explicar por el pago de los intereses de una cuantiosa deuda de los sectores público y privado combinados, así como por el pago de los ingresos por inversiones, todos los servicios no imputables a los factores excepto el turismo son también deficitarios (transporte, construcción, servicios financieros y comerciales). En cambio, la industria turística indonesia generó un superávit en la balanza de pagos de alrededor de 4.000 millones de dólares en 1996 y 5.700 millones de dólares en 1997.

Gráfico I.3
Dirección del comercio de mercancías, 1994 y 1997

Porcentaje



Fuente: Almacén de Suministros de las Naciones Unidas, base de datos Comtrade (SITC Rev.1).

ii) Tendencias de las inversiones

37. El período objeto de examen se caracterizó por un aumento excepcional de la afluencia de inversiones extranjeras directas, medida por la autorización de inversiones (cuadro I.5).¹⁴ Entre 1994 y 1997, Indonesia autorizó un total de 131.000 millones dólares EE.UU. de inversiones extranjeras directas, equivalente al doble de la cantidad total de autorizaciones de los 25 años anteriores. Dichas autorizaciones durante el período objeto de examen representaron alrededor de un tercio de las inversiones totales autorizadas en el país. Por consiguiente, las inversiones extranjeras directas han sido fundamentales en el crecimiento de la fabricación, la expansión de las exportaciones de productos distintos del petróleo y la aparición de una clase empresarial nacional (mediante la asociación en empresas conjuntas). Su impulso se derivó de las importantes medidas de desreglamentación adoptadas en 1994 y 1995 (capítulo II 4). Mientras que en el período del examen anterior (1990 a 1993) el volumen total de autorizaciones de inversiones extranjeras directas se mantuvo estable en unos 9.000 millones dólares anuales, el promedio de 1994-97 fue de 32.000 millones de dólares. Las estimaciones para 1997 parecen indicar que, a pesar de la actual crisis económica, las autorizaciones de inversiones extranjeras directas no han registrado hasta ahora una reducción importante.

38. Las estadísticas acumulativas desde la promulgación de la ley de inversiones extranjeras directas de 1967 indican que la mayor parte de ellas proceden de Asia, con más de la mitad del total. El Japón es el inversor aislado más importante en Indonesia, con alrededor del 20 por ciento de las inversiones autorizadas, Hong Kong ocupa el tercer lugar (11 por ciento) y Singapur el quinto (7 por ciento). En los últimos años han surgido como inversores asiáticos importantes el Taipei Chino y la República de Corea. A la Unión Europea corresponde más de la cuarta parte de las autorizaciones totales de inversiones extranjeras directas, la mayor parte de la cuales son del Reino Unido, los Países Bajos y Alemania. Los principales sectores de dichas inversiones son los productos químicos, el papel, el hierro y el acero, los metales y productos derivados, los bienes inmobiliarios, el sector bancario, el turismo y, desde su liberalización en 1994, los servicios de telecomunicaciones. Indonesia ha atraído asimismo un volumen considerable de inversiones extranjeras directas en el sector de los hidrocarburos, mediante acuerdos de participación en la producción, y en la explotación de minas, mediante acuerdos de contratos de trabajo.

4) PERSPECTIVAS

39. La disminución de la producción superior a la prevista en el primer semestre de 1998 (alrededor del 12 por ciento) dio lugar a revisiones a la baja de los pronósticos oficiales (del Gobierno de Indonesia, el FMI y el Banco Mundial) para 1998. Los pronósticos por consenso prevén ahora una reducción del PIB superior al 10 por ciento en 1998 (según el Banco Mundial, entre el 10 y el 15 por ciento si se expresa en el ejercicio fiscal de 1998/99). El derrumbamiento de la producción está vinculado al de la demanda interna (inversión, consumo), que a su vez se ve afectada por la crisis financiera (como la situación general de insolvencia), la caída de los ingresos y el deterioro de la confianza. Las exportaciones, único elemento que podría contribuir a la actividad en las circunstancias actuales, se ven limitadas en la práctica por la reducción de la demanda internacional, en particular del Japón y los países asiáticos, la falta de financiación comercial y de contenedores, y la parálisis de la producción de las industrias orientadas a la exportación por la falta de insumos de

¹⁴ Debido a que no se dispone de cifras anuales fidedignas sobre la inversión extranjera directa realizada en Indonesia, las estadísticas presentadas en el presente capítulo son de las autorizaciones de inversión extranjera directa. Sin embargo, las tasas de realización de las inversiones autorizadas varían como promedio entre el 40 y el 50 por ciento.

importación. Se prevé que las importaciones se reducirán un 10-15 por ciento en 1998. A causa de la devaluación, se prevé una inflación entre el 80 y el 100 por ciento (frente al 11 por ciento de 1997).

40. En una situación tan inestable, cualquier pronóstico para un período de 12 meses se ha de interpretar con la máxima prudencia. Existe una multiplicidad y una gran complejidad de factores en juego, entre ellos la influencia de la evolución regional, los factores sociopolíticos, la evolución de los mercados de divisas y las tendencias en los precios mundiales de los productos básicos. Aunque es difícil pronosticar cuándo tocará fondo exactamente la economía indonesia y comenzará la recuperación, las hipótesis más optimistas prevén una estabilización de la economía en 1999 (el Banco Mundial estima para el PIB un crecimiento de entre -2 por ciento y +2 por ciento en el ejercicio fiscal de 1999/2000 y una recuperación modesta en los años sucesivos).

Cuadro I.5
Autorizaciones de las inversiones extranjeras por sectores, 1990-97
(Millones de dólares EE.UU.)

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agricultura	117	14	66	138	690	1.153	1.306	437
Silvicultura	20	1	138	22	0	0	136	0
Pesca	20	11	28	0	40	231	80	27
Explotación de minas y canteras	116	0	2.312	0	0	0	1.697	2
Fabricación	5.822	3.970	5.669	3.423	18.739	30.441	19.884	24.857
Alimentos	99	382	213	141	1.235	1.332	691	573
Textiles y cuero	1.094	532	591	419	396	471	515	373
Madera y sus productos	218	62	34	50	68	263	101	70
Papel y sus productos	730	822	686	202	5.120	2.540	2.907	5.353
Productos químicos y caucho	1.991	923	2.342	1.171	7.743	19.368	7.362	12.339
Minerales no metálicos	125	133	841	98	632	289	793	1.457
Metales básicos	825	197	47	186	2.082	292	651	357
Productos de metal	460	856	863	1.114	1.423	2.258	2.939	2.332
Otros	281	62	52	42	40	3.628	3.925	2.004
Construcción	77	26	41	97	77	206	297	307
Comercio y hoteles	874	4.019	919	1.088	430	1.029	1.762	472
Comercio mayorista	0	0	0	693	87	31	45	9
Hoteles	874	4.019	919	394	344	999	1.717	463
Transporte y comunicaciones	803	167	14	85	145	5.539	695	5.900
Bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	902	570	1.136	3.292	3.604	1.314	4.076	1.831
Total	8.750	8.778	10.323	8.144	23.724	39.915	29.931	33.833

Fuente: Junta de Coordinación de las Inversiones.

Anexo I.1**Indonesia - Memorandum sobre las políticas financieras y económicas (segunda Carta de Intención, enero de 1998)****I. ANTECEDENTES**

1. Durante los últimos decenios, las políticas macroeconómicas prudentes y las continuas reformas estructurales han mantenido a Indonesia en un camino de rápido crecimiento económico. Desde el decenio de 1970, el crecimiento económico ha sido como promedio del 7 por ciento al año, elevando el PIB por habitante al nivel de los países de ingresos medianos, al tiempo que se reducía de manera considerable la incidencia de la pobreza. La estructura económica se ha diversificado a medida que la dependencia del sector del petróleo se ha reducido y ha surgido una base productiva orientada a la exportación, dirigida por un sector privado dinámico e impulsada por unos ahorros internos elevados y una afluencia abundante de inversiones extranjeras directas. Mientras tanto, la balanza macroeconómica se ha mantenido: el presupuesto ha sido equilibrado; la inflación se ha contenido a niveles relativamente bajos; el déficit por cuenta corriente ha sido moderado; y las reservas internacionales se han mantenido a niveles holgados.

2. A pesar de estos importantes resultados macroeconómicos, existen diversas deficiencias básicas que han hecho que el país sea vulnerable a los choques externos negativos. La rigidez estructural derivada de la reglamentación del comercio interior y los monopolios de las importaciones han impedido a la economía ser eficaz y competitiva. Al mismo tiempo, la relativa estabilidad de la rupia durante la mayor parte del decenio 1990, junto con las elevadas tasas de rendimiento sobre la inversión interna, alentaron y facilitaron niveles altos de endeudamiento exterior, una parte importante del cual ha sido en deuda del sector privado a corto plazo que ha quedado descubierta. Al final de diciembre de 1997, la deuda exterior de Indonesia ascendía a 140.000 millones de dólares (alrededor de dos tercios del PIB), de los cuales 20.000 millones de dólares eran a corto plazo, mientras que su servicio de la deuda se mantenía cercano a un tercio de las exportaciones de bienes y servicios. Asimismo, la expansión rápida del sistema financiero desde finales del decenio de 1980 ha dejado a diversos bancos con cantidades significativas de préstamos morosos, reduciendo su liquidez y, en varios casos, socavando su viabilidad financiera.

3. A raíz de la reciente tormenta monetaria en la región, el tipo de cambio se ha depreciado a niveles alarmantes. Entre mediados de julio del año pasado y comienzos de enero del presente año, la depreciación acumulativa de la rupia alcanzó el 70 por ciento, produciéndose más de la mitad de esta reducción a partir del final de noviembre, mientras que la caída de las cotizaciones en bolsa alcanzó el 50 por ciento, siendo ambas disminuciones las más graves de la región. La fuerte depreciación de la rupia no parecía derivarse de desequilibrios macroeconómicos, que seguían siendo bastante moderados. Esta importante depreciación obedeció más bien a una importante pérdida de confianza en la moneda, el sector financiero y la economía en general.

4. La caída vertiginosa de la rupia ha provocado un aumento enorme de los costos del servicio de la deuda de la rupia de los bancos y empresas que se habían endeudado -la mayoría sin cobertura- en el exterior. Además, puesto que la depreciación de la moneda había dado lugar a un incremento sustancial de los tipos de interés nacionales, también ha aumentado la cuantía del pago de los préstamos en moneda del país y su recaudación, comprometiendo todavía más la situación de las empresas e instituciones financieras, en particular de las que ya eran débiles. Una preocupación importante del Gobierno es que el proceso se ha ido autorreforzando: la tensión creciente sobre las empresas ha acrecentado la incertidumbre de los inversores y alentado la fuga de capitales, intensificando de esta manera las presiones sobre el tipo de cambio y los tipos de interés nacionales.

5. Desde el comienzo de la crisis monetaria, el Gobierno ha adoptado medidas correctoras rigurosas. Con objeto de desalentar las actividades especulativas, se amplió la banda del tipo de cambio en julio y, en agosto, en vista de la constante presión sobre la moneda, se permitió la flotación de la rupia. Esta política se respaldó con un endurecimiento significativo de las condiciones de liquidez y el anuncio de que se protegería el superávit presupuestario posponiendo importantes proyectos de infraestructura, recortando los programas de desarrollo de menor prioridad y ampliando la cobertura de los impuestos de lujo. Al mismo tiempo, a mediados de septiembre se redujeron los aranceles de importación de más de 150 artículos (principalmente materias primas y otros productos intermedios), mientras se suprimía el límite del 49 por ciento de la participación extranjera en las acciones enumeradas. En noviembre del año pasado se anunciaron nuevas medidas de liberalización comercial, en particular la eliminación de las restricciones monopolísticas sobre las importaciones agrícolas. Estas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para restablecer la confianza en la rupia y la economía.

II. MARCO NORMATIVO

6. En noviembre, en el marco de un programa respaldado por el FMI, el Gobierno puso en marcha un conjunto amplio de medidas normativas para restablecer la confianza y detener la caída de la rupia. Se formuló una política fiscal para proteger un superávit presupuestario de alrededor del 1 por ciento del PIB, mientras la política monetaria se orientaba a contener la inflación y sostener el tipo de cambio. Estas políticas tenían como finalidad ofrecer el marco macroeconómico de apoyo necesario para la continuidad de los esfuerzos encaminados a reestructurar el sector financiero y acelerar las reformas estructurales.

7. Sin embargo, tras un breve fortalecimiento, la rupia cayó vertiginosamente, debido a una combinación de factores de contagio de la tormenta monetaria en la región, la evolución política y otras incertidumbres. Ahora está claro que los objetivos macroeconómicos originales no se pueden conseguir. En unas condiciones tan inestables como las actuales, es difícil establecer objetivos macroeconómicos precisos. No obstante, el programa está concebido para evitar una disminución de los resultados, limitando al mismo tiempo la inflación a alrededor del 20 por ciento que, si bien es alta para los niveles de Indonesia, es inevitable ante de la importante depreciación de la rupia. Igualmente, se espera que el saldo por cuenta corriente exterior pase del déficit de 1997/98 a un superávit en 1998/99.

A. Políticas macroeconómicas

Política fiscal

8. El Gobierno se ha comprometido plenamente a mantener una política fiscal sólida. Sin embargo, habida cuenta de la fuerte depreciación de la rupia y del deterioro de la economía, ya no es posible pretender un superávit del 1 por ciento del PIB para 1998/99. Por consiguiente, el presupuesto se ha perfilado buscando obtener un equilibrio adecuado entre la manera de prevenir un deterioro indebido de la situación fiscal y evitar una contracción tributaria excesiva. En consecuencia, el Gobierno está decidido a seguir con su antigua política de presupuesto equilibrado (en la presentación de Indonesia), que evite cualquier recurso a la financiación interna. El déficit correspondiente en la presentación del FMI es de alrededor del 1 por ciento del PIB. Para lograr este objetivo, el Gobierno ha fortalecido el presupuesto introducido el 6 de enero mediante la adopción de nuevas medidas.

9. Para reducir las distorsiones económicas y sanear la situación fiscal, el Gobierno tiene intención de ajustar los precios administrados, con objeto de eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles y la electricidad. Dado que los aumentos de precio necesarios para eliminar estas subvenciones son muy altos debido a la depreciación, no es posible ajustar de manera brusca los precios nacionales al nivel de los internacionales. Por consiguiente, el Gobierno buscará la manera de eliminar estas subvenciones progresivamente a lo largo del programa, comenzando con un ajuste inicial apreciable el 1º de abril de 1998 en los precios de los combustibles y la electricidad, excepto en los precios del queroseno y el combustible diésel, cuyos aumentos se mantendrán en un nivel mínimo a fin de proteger a la población pobre.

10. Por lo que respecta a los ingresos, el Gobierno ha anunciado ya incrementos en los impuestos de consumo sobre el alcohol y el tabaco, que aumentarán efectivamente los ingresos por estos artículos en un 80 y un 10 por ciento, respectivamente. Dichos impuestos subirán aún más el 1º de julio de 1998, como consecuencia de la evolución del tipo de cambio y los precios. Además, a partir del 1º de abril de 1998 el Gobierno suprimirá todas las exenciones del IVA (salvo las relativas a los bienes de capital o las explícitamente estipuladas por ley); éstas incluyen, entre otras, las de la electricidad para compañías privadas, los taxis, los piensos a base de soja para el ganado vacuno, el azúcar, los bienes personales, el equipo médico y otra maquinaria y equipo de capital. Todos los acuerdos de exención del IVA se examinarán periódicamente. Con respecto a otros impuestos, a partir del 1º de abril de 1998 se introducirá un impuesto sobre las ventas locales del 5 por ciento y se aumentará el número de productos sujetos a impuesto de lujo. El Gobierno aumentará asimismo en breve la proporción del valor de mercado de la tierra y los edificios sujetos a impuestos al 40 por ciento para las plantaciones y las propiedades forestales.

11. A fin de mejorar la administración de los impuestos y la estructura del sistema impositivo, el Gobierno ha introducido un número de registro único del contribuyente que entra en vigor el 1º de abril del 1998. Otras mejoras previstas, de conformidad con las recomendaciones del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, para aumentar los ingresos procedentes de los impuestos sobre productos distintos del petróleo, son las siguientes: i) aumento de la cobertura de la auditoría anual; ii) formulación de mejores programas de auditoría del IVA para llegar a contribuyentes potenciales importantes; y iii) mayor recuperación de impuestos atrasados. Con objeto de acelerar los progresos en este sector, el Gobierno tiene intención de pedir al Fondo más asistencia técnica.

12. Para asegurar la calidad y duración de la reforma fiscal, el Gobierno adoptará un sistema amplio y transparente de información sobre la situación financiera del sector público, en particular en lo relativo a las operaciones parafiscales. En consecuencia, el Gobierno ha decidido acelerar las disposiciones en el marco de la Ley de Ingresos no Tributarios de mayo de 1997, que exigen la incorporación al presupuesto de todos los fondos extrapresupuestarios en un plazo de cinco años. Las dos grandes cuentas extrapresupuestarias, el Fondo de Inversiones y el Fondo para Repoblación Forestal, se incluirán en el presupuesto del Gobierno central al comienzo del ejercicio fiscal de 1998/99. En el caso específico del Fondo para Repoblación Forestal, el Gobierno asegurará que dichos fondos se utilicen exclusivamente con los fines previstos de financiación de los programas de repoblación forestal, que incluyen los situados fuera de las zonas forestales concesionarias, la mejora de las zonas forestales industriales, la repoblación forestal de tierras no productivas y otros programas de repoblación forestal.

13. El Gobierno, reconociendo la grave crisis financiera que afronta el país, ha cancelado 12 importantes proyectos de infraestructura que se habían restablecido previamente, entre ellos el de la central eléctrica de Tanjung Jati-C. El Gobierno ha decidido asimismo interrumpir de inmediato cualquier privilegio de impuestos especiales, aduanero o de crédito concedido a los automóviles nacionales. En cualquier caso, el Gobierno aplicará antes de lo previsto el dictamen del Grupo

Especial de Solución de Diferencias de la OMC. Además, conforme al compromiso de Indonesia para con la OMC, el programa de contenido nacional para los vehículos de motor, que concede tipos arancelarios preferenciales a los fabricantes de vehículos que utilizan un elevado porcentaje de componentes del país, se eliminará progresivamente para el año 2000. Se ha decidido también interrumpir inmediatamente cualquier ayuda presupuestaria y extrapresupuestaria y los privilegios de crédito otorgados a los proyectos de IPTN.

Política monetaria y de tipo de cambio

14. Desde el comienzo de la crisis, la estrategia monetaria del Banco de Indonesia ha consistido en respaldar el tipo de cambio de la rupia y limitar cualquier aumento de la inflación, manteniendo una postura monetaria firme. La ejecución de esta política, sin embargo, se ha visto obstaculizada por problemas en el sistema bancario. Tras el cierre de 16 bancos insolventes en noviembre del año pasado, los clientes, preocupados por la inseguridad de los bancos privados, han transferido cantidades considerables de depósitos a bancos estatales y extranjeros, mientras que otros han retirado los fondos de la totalidad del sistema bancario.

15. Estos movimientos de los depósitos han complicado enormemente la tarea de la política monetaria, porque han llevado a una bifurcación del sistema bancario. A mitad de noviembre había un número elevado de bancos que afrontaban un déficit creciente de liquidez y no estaban en condiciones de obtener fondos suficientes en el mercado interbancario para cubrir este vacío, incluso después de pagar tipos de interés que ascendían al 75 por ciento. Al mismo tiempo, otro pequeño grupo de bancos comenzó a disponer de una liquidez creciente y comerciaban entre ellos a un JIBOR (Tipo de Venta Interbancaria de Yakarta) relativamente bajo, de alrededor del 15 por ciento. Al seguir aumentando esta segmentación, mientras se intensificaba la presión sobre el sistema bancario, el Banco de Indonesia se vio obligado a actuar. Proporcionó liquidez a los bancos en dificultades, mientras que retiró fondos de los bancos con exceso de liquidez, elevando de esta manera el JIBOR a comienzos de diciembre a más del 30 por ciento, donde se ha mantenido desde entonces.

16. No obstante, a pesar de este aumento de los tipos de interés -a niveles más altos que en ningún otro país de la región- los problemas de la rupia no han hecho sino intensificarse. Desde comienzos de diciembre hasta comienzos de enero, el tipo de cambio perdió otro 53 por ciento de su valor exterior, bajando desde alrededor de 3.700 rupias por dólar EE.UU. hasta unas 8.000 rupias por dólar. Esto se debió en parte a que la rupia se vio afectada por la tormenta financiera de otros países vecinos. Otro factor fue la preocupación creciente de los mercados por el deterioro de la situación económica de Indonesia, que ha debilitado el estado financiero del sistema bancario y el sector empresarial. Ante todo, sin embargo, los mercados mostraron inquietud porque el programa inicialmente concebido en noviembre no era suficiente para superar la crisis económica del país.

17. Con el conjunto de medidas normativas generales que recientemente se han adoptado y establecido en este Memorándum, el Gobierno está ahora convencido de que se restablecerá con rapidez la confianza en la dirección económica del país. Cuando ocurra esto, se estabilizará por fin el tipo de cambio de la rupia. Sin embargo, durante el período de transición necesario para recuperar la confianza, la preocupación fija por la depreciación del tipo de cambio probablemente mantendrá los tipos de interés del mercado a niveles altos. El Banco de Indonesia reconoce que, en estas circunstancias, será necesario mantener también sus propios tipos de interés en un nivel elevado. En consecuencia, el Banco de Indonesia está elevando los tipos de interés de los certificados del SBI (banco central) en todo el espectro de vencimientos, de 24 horas a un año, a fin de ajustarlos a las condiciones vigentes en el mercado monetario, enviando al mismo tiempo un claro mensaje a los mercados financieros de que mantendrá una postura financiera firme durante todo el tiempo necesario. Además, el Banco de Indonesia está proporcionando también una autonomía plena a los bancos

estatales para que ajusten los tipos sobre el crédito y el pasivo por depósitos, a fin de que sus tipos puedan reflejar asimismo la evolución de los mercados monetario y de crédito.

18. Esta rigurosa postura monetaria significará inevitablemente que, por lo menos en un futuro inmediato, el volumen de crédito disponible para préstamos al sector empresarial seguirá siendo limitado y el costo se mantendrá muy alto. Esta situación será particularmente grave para las empresas más pequeñas, que dependen del crédito bancario como única fuente de financiación. Para aliviar esta carga, el Gobierno ha introducido un programa temporal mediante el cual se facilitará crédito a empresas en pequeña escala a través de los bancos estatales a tipos de interés subvencionados. El costo de la subvención no correrá a cargo de los bancos estatales, sino más bien del presupuesto del Gobierno central. También se establecerá un servicio para ampliar el crédito a los exportadores en condiciones comerciales. A la larga, sin embargo, estos acuerdos deberían resultar redundantes, puesto que una vez restablecida plenamente la confianza y alcanzada de nuevo la estabilidad del tipo de cambio, los fondos deberían fluir otra vez hacia el sistema bancario y la postura normativa general se podría relajar gradualmente, abriendo de esta manera a los bancos mayores posibilidades de ampliar el crédito y reducir sus tipos de interés para todas las empresas.

19. El programa financiero del Banco de Indonesia se ha formulado en el marco de unas condiciones financieras enormemente inciertas, incluso con respecto a la demanda de agregados monetarios. A lo largo de 1997, el crecimiento de los agregados monetarios más amplios se frenó considerablemente, reduciéndose el crecimiento de la M2 de un tipo interanual del 25,5 por ciento en junio al 23 por ciento en noviembre. Al mismo tiempo, el multiplicador del dinero registró una fuerte caída, debido en parte a un pronunciado aumento de la demanda de moneda, al aumentar la inquietud con respecto al alcance de las dificultades reinantes en el sector bancario, pero también a la reducción de la intermediación financiera, puesto que los bancos comenzaron a ser más reticentes al préstamo. En consecuencia, aun cuando el crecimiento de la base monetaria superó el objetivo del programa, el dinero en sentido amplio se mantuvo dentro del objetivo de diciembre.

20. El Banco de Indonesia ha establecido, en consulta con el Fondo, un programa financiero para 1998, con objeto de asegurar que la política monetaria siga funcionando dentro de un marco bien definido, con un objetivo de inflación claro. Este programa está orientado a contener la inflación a un nivel inferior al 20 por ciento, lo que supone que la política asegurará que los precios de importación solamente se vean afectados de manera limitada por la muy fuerte depreciación y solamente haya unos efectos amortiguados de la sequía sobre los precios de los alimentos. Para conseguir este ambicioso objetivo, el Banco de Indonesia tiene previsto limitar el crecimiento del dinero en sentido amplio al 16 por ciento en 1998. Al igual que en 1997, los objetivos de crecimiento del dinero en sentido amplio se lograrán mediante el control de la base monetaria, en lugar de depender de objetivos directos de préstamos cuantitativos.

21. Esta estrategia monetaria se complementará con una intervención prudente en el cambio de divisas para estabilizar y respaldar el tipo de cambio. La magnitud de esta intervención se determinará en estrecha consulta con el personal del FMI y dependerá asimismo del mantenimiento de las reservas internacionales netas del Banco de Indonesia por encima de los niveles mensuales y trimestrales especificados en el programa. Del mismo modo que en nuestro anterior Memorándum sobre políticas económicas y financieras, se limitará rigurosamente cualquier neutralización de la intervención en el mercado de divisas a fin de asegurar que las condiciones monetarias adquieran mayor solidez a medida que aumente la escala de intervención.

22. Se dará inmediatamente autonomía al Banco de Indonesia para formular y aplicar la política monetaria. Con objeto de que el banco central pueda seguir desempeñando esta función, la decisión sobre el objetivo de inflación seguirá correspondiendo al Gobierno en conjunto, pero las políticas

necesarias para lograr este objetivo, como los cambios en los tipos de interés oficiales, estarán a cargo exclusivamente del banco central. Para institucionalizar la autonomía del banco central, se presentará al Parlamento al final de 1998 un proyecto de ley, que incluirá asimismo cambios en la composición y el mandato de la Junta Monetaria.

B. Reestructuración del sector financiero

Programa de reestructuración bancaria

23. El Gobierno ha adoptado ya medidas decisivas para aplicar un programa amplio de reestructuración bancaria orientado a restablecer la solidez del sistema bancario. El 1º de noviembre de 1997 se cerraron 16 bancos insolventes. El cierre de los bancos dejó claro al mercado que los propietarios perderían su participación en los bancos que resultaran inviables. Algunos otros bancos, incluidos los bancos regionales de desarrollo, son objeto una supervisión rigurosa por parte del banco central. Éste ha aprobado para algunos de estos bancos planes de rehabilitación que ahora se están llevando a cabo, mientras que otros están todavía en fase de preparación.

24. Sin embargo, la continua depreciación de la rupia, la desaceleración del crecimiento y los tipos de interés elevados han producido desde entonces un deterioro importante de las condiciones financieras de los bancos restantes. Este deterioro se ha visto acentuado por la retirada de depósitos y la fuga de capital, que han obligado a muchos bancos a recurrir cada vez más al respaldo monetario del banco central. La fuerte depreciación de la rupia de las últimas semanas ha aumentado la preocupación de que estos problemas no hagan sino intensificarse.

25. En estas circunstancias, el Gobierno considera que el restablecimiento de la confianza en la capacidad del sistema bancario para cumplir sus compromisos y desempeñar su función de intermediación es de importancia fundamental. Por consiguiente, el Banco de Indonesia está colaborando estrechamente con personal del Banco Asiático de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial para establecer y aplicar de manera inmediata normas uniformes, transparentes y equitativas encaminadas a resolver los problemas de liquidez y solvencia de los bancos privados. Estas medidas se anunciarán en breve. El banco central proporcionará liquidez a los bancos sujetos a dificultades crecientes, asegurando al mismo tiempo que el respaldo monetario ampliado a los bancos sea compatible con los objetivos de crecimiento monetario del programa.

26. Con la asistencia técnica del Banco Mundial, el Gobierno también ha adoptado medidas para resolver los problemas de los bancos estatales y garantizar su seguridad y solvencia. El objetivo de este programa es mejorar su eficacia y posteriormente privatizarlos. Para lograrlo, el Gobierno anunció en diciembre de 1997 que el BTN se convertirá en filial del BNI y que se fusionarán cuatro bancos estatales, Bapindo, Banco Bumi Daya, BDN y Banco Exim. El Gobierno se encargará de asegurar que el proceso de fusión se utilice para la reducción de las operaciones de los bancos afectados, la venta de instalaciones y filiales bancarias sobrantes, la reducción de la mano de obra excesiva, la disminución de los costos mediante sistemas automatizados, la obtención de beneficios máximos de los aspectos positivos complementarios y la preparación de las instituciones para la privatización. Los bancos estatales no se recapitalizarán, salvo en coincidencia con la privatización. El Gobierno garantizará que, hasta la privatización, los bancos estatales actúen de conformidad con los criterios detallados de los contratos de funcionamiento, preparados por el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Empresas Estatales) con la asistencia del Banco Mundial para el final de marzo de 1998. En estos contratos se especificarán los objetivos de la gestión de cada institución y servirán de base para la evaluación de los resultados.

27. En apoyo del objetivo último de privatización completa de todos los bancos estatales, el Gobierno introducirá al final de junio de 1998 legislación para enmendar la Ley Bancaria, con objeto de suprimir el límite sobre la propiedad privada. El nuevo banco resultado de la fusión de los cuatro bancos estatales contará con nuevo personal directivo. Esta nueva gestión se pondrá en marcha al final de febrero de 1998 y se formulará y aplicará un plan de operaciones provisionales para los cuatro bancos objeto de fusión, incluido un calendario para la fusión final. Se buscarán socios estratégicos extranjeros para este nuevo banco que contribuyan a atraer otra participación del sector privado y para su privatización en último término. El calendario de la privatización de todos los bancos estatales se establecerá en consulta con el FMI y el Banco Mundial.

28. Como preparación para las fusiones y el proceso de adquisición, así como para la privatización, todos los bancos estatales (incluidos los que no serán objeto de fusión), realizarán exámenes de la cartera, los sistemas y financieros con respecto a las normas internacionalmente aceptables, utilizando equipos de firmas de auditoría reconocidas a nivel internacional. Estos exámenes comenzarán al final de febrero de 1998 y concluirán al final de junio de 1998. Los exámenes posteriores se realizarán con periodicidad anual. Los exámenes de la cartera, los sistemas y financieros servirán para determinar el valor de los bienes y establecer una base para la separación entre activos buenos e incobrables, con arreglo a criterios y procedimientos uniformes. Además, se preparará un plan financiero para la financiación de las deudas incobrables de los bancos estatales con la asistencia del Banco Mundial para el final de julio de 1998. Al final de marzo de 1998 se creará una entidad de resolución de activos y se pondrá plenamente en marcha al final de julio de 1998. Esta entidad recibirá las deudas incobrables de los bancos estatales y se concentrará exclusivamente en la recuperación de la deuda con un calendario definido.

Fortalecimiento del marco jurídico y de supervisión del sector bancario

29. El Gobierno se comprometió firmemente a mejorar la supervisión del sistema bancario. Se ha fortalecido la aplicación de una reglamentación cautelar mediante el establecimiento de un sistema progresivo de sanciones por inobservancia, culminando en la retirada de la licencia bancaria. Se están aplicando las normas de garantía en el marco de la estrategia de reestructuración de los bancos, y en el caso de los bancos no cambistas las prescripciones de capital mínimo se elevarán progresivamente hasta igualar las aplicadas a los bancos cambistas. Se han preparado nuevas directrices para la clasificación de los préstamos y el establecimiento de reservas para ellos, que en el caso de los incobrables serán totalmente deducibles de los impuestos para el final de marzo de 1998. Se han mejorado los procedimientos de preparación de informes y vigilancia con respecto a la exposición de las divisas de los bancos y se aplican con rigor los límites. La capacidad del banco central para realizar una supervisión basada en el riesgo se aumentará ulteriormente gracias a la asistencia técnica del FMI y del Banco Mundial. A partir de marzo de 1998, proporcionarán un apoyo activo a la supervisión externa especialistas de fama internacional. Además, para eliminar el conflicto de intereses inherente a la propiedad por parte del banco central de otros bancos, el Banco de Indonesia ha establecido un programa para desprenderse de sus intereses en bancos privados y ha realizado ya importantes progresos hacia la consecución de este objetivo.

30. Para fortalecer aún más la infraestructura normativa e institucional del sector bancario, el Gobierno ha adoptado medidas para:

a) Examinar el marco jurídico de las operaciones bancarias, tras un análisis minucioso del banco central de la legislación que rige el banco central y el sistema bancario, así como la reglamentación relativa al derecho de sociedades y la liquidación, que concluirá al final de septiembre de 1998. Entre los temas de interés figuran la quiebra, la divulgación de información bancaria, la aceptación y liquidación de garantías y los reglamentos sobre instrumentos financieros. Se prepararán planes de

acción para mejorar el marco jurídico para el final de 1998 con la ayuda del FMI y del Banco Mundial;

b) mejorar la transparencia y la divulgación de información bancaria. Con este fin, el Gobierno exigirá de inmediato a los bancos que publiquen anualmente estados financieros comprobados. El Banco de Indonesia examinará asimismo si los datos suministrados en los balances bianuales condensados son adecuados, con vistas a mejorar la difusión de información sobre las condiciones financieras de cada uno de los bancos. El Gobierno exigirá también que los bancos publiquen periódicamente datos más amplios sobre sus operaciones, tras un período de transición que se prevé que será inferior a dos años. Los bancos que deseen publicar dichos datos antes del final del período de transición podrán hacerlo libremente;

c) equilibrar el espacio para los inversores extranjeros en el sistema bancario. Como parte de sus negociaciones en el marco de la OMC para la liberalización del comercio de servicios financieros, el Gobierno ha decidido levantar las restricciones sobre la creación de sucursales de bancos extranjeros para febrero de 1998; además, presentará al Parlamento un proyecto de ley para suprimir las restricciones sobre la inversión extranjera en determinados bancos para junio de 1998;

d) eliminar todas las restricciones sobre los préstamos bancarios, salvo las exigidas por razones cautelares o las establecidas para ayudar a las cooperativas y las pequeñas empresas (plan KUK).

C. Reformas estructurales

31. En noviembre, el Gobierno estableció una estrategia ambiciosa de reforma estructural, orientada a devolver la economía a un camino de crecimiento rápido mediante la transformación de la "economía de alto costo" en otra que fuera más abierta, competitiva y eficaz. Para conseguir esta transformación, la estrategia exigía una mayor liberalización del comercio y la inversión extranjeras, actividades internas más desreglamentadas y un programa de privatización acelerado. Al mismo tiempo, se preveía que se seguirían adoptando medidas para aliviar la pobreza.

32. El Gobierno ha realizado ya grandes progresos hacia la consecución de los objetivos de la estrategia. En noviembre se adoptó una importante medida orientada a la apertura de la economía y el aumento de la competencia, al eliminar el monopolio de importación de la BULOG sobre el trigo y la harina de trigo, la soja y el ajo. Para asegurar que los consumidores finales obtuvieran los máximos beneficios de esta reforma, se permitió a los importadores comercializar todos estos productos en el mercado interno, con la excepción del trigo (hasta recientemente; véase el párrafo 44 *infra*). Igualmente, a fin de reducir los costos del ajuste para los agricultores, se introdujeron al mismo tiempo aranceles sobre todos estos productos, pero estos derechos se limitaron al 20 por ciento o un valor inferior, y se reducirán al 5 por ciento para el año 2003.

33. Además, en el marco del programa se han adoptado también otras dos importantes medidas estructurales. En primer lugar, en noviembre se eliminó el precio administrativo al por menor del cemento, aumentando por consiguiente el grado de competición de esta industria y reduciendo inmediatamente los precios para las empresas de construcción y los consumidores. En segundo lugar, el programa de reducción de aranceles a medio plazo se amplió para cubrir dos sectores adicionales básicos, los productos químicos y los metálicos. Los aranceles sobre la mayor parte de los productos químicos se han reducido ya un 5 por ciento, con efecto a partir del 1º de enero de 1998, mientras que los relativos al acero/metales se reducirán a partir del 1º de enero de 1999. De conformidad con el programa general, se han previsto nuevas reducciones de estos aranceles para los próximos años, de manera que para el 2003 el arancel máximo sobre estos productos se ajustará al objetivo establecido a medio plazo del 10 por ciento.

34. A pesar de este progreso constante, la crisis económica se ha agravado durante diciembre y comienzos de enero, poniendo de manifiesto que se necesitará una reforma más enérgica y más rápida para superar los problemas económicos. Por consiguiente, el Gobierno ha decidido fortalecer su programa de reforma estructural, acelerando la aplicación de algunas de las medidas planeadas anteriormente y complementándolas con otras adicionales.

Comercio exterior e inversiones

35. Durante los dos últimos meses se ha puesto de manifiesto que la sequía que afecta al país es la más grave desde hace medio siglo y requiere medidas de urgencia. Así pues, para asegurar que la población pueda disponer de un suministro de alimentos suficiente a precios razonables, el Gobierno ha decidido ir más allá de la estrategia del programa original e incluir productos agropecuarios en el programa general de reducción arancelaria (quedando los vehículos de motor como la única excepción). Como medida inmediata se han reducido los aranceles sobre todos los productos alimenticios a un máximo del 5 por ciento, mientras que la reglamentación relativa al contenido interno sobre los productos lácteos se ha suprimido, entrando ambas medidas en vigor el 1º de febrero de 1998. Al mismo tiempo, los tipos arancelarios sobre los productos agropecuarios no alimenticios se reducirá en un 5 por ciento y gradualmente irán disminuyendo hasta un máximo del 10 por ciento en el año 2003.

36. Al mismo tiempo, otra medida importante para asegurar unas condiciones igualitarias es que el 1º de febrero de 1998 se suprimieron también todas las restricciones a la importación de todos los tipos de embarcaciones nuevas y usadas. Las demás restricciones cuantitativas sobre la importación, salvo las que puedan estar justificadas por motivos de salud, inocuidad, medio ambiente y seguridad, y otros obstáculos no arancelarios que protegen la producción nacional, se habían eliminado progresivamente para el final del período del programa.

37. El Gobierno tiene también intención de eliminar progresivamente los impuestos punitivos sobre las exportaciones, puesto que ya no tienen justificación, habida cuenta de la necesidad apremiante que tiene hoy el país de aumentar la afluencia de divisas. En consecuencia, el 1º febrero de 1998 se suprimirán los derechos de exportación de una gran variedad de productos, entre ellos la piel, el corcho, los minerales y los productos de desecho del aluminio. Sin embargo, para otros productos no es posible eliminar simplemente los impuestos sobre la exportación, porque son un importante instrumento disuasorio de la sobreexplotación del medio ambiente natural de Indonesia. En tales casos, por consiguiente, los derechos de exportación se sustituirán por derechos de renta de recursos, que protegerá el medio ambiente, eliminando al mismo tiempo la tendencia existente en contra de la producción para exportación, en lugar de la destinada a uso interno. Como primer paso, en marzo de 1998 se reducirá el derecho de exportación sobre las trozas, la madera aserrada, el rotén y los minerales a un máximo del 10 por ciento *ad valorem*, y se impondrán derechos adecuados de alquiler de recursos. También se adoptarán medidas semejantes para todos los demás artículos actualmente sujetos a derechos de exportación: los gravámenes sobre las exportaciones se suprimirán y se sustituirán, si procede, por derechos de renta de recursos.

38. El Gobierno eliminará asimismo todos los demás tipos de restricciones a la exportación, como por ejemplo los contingentes, transcurridos tres años. Las únicas excepciones serán las restricciones impuestas por motivos de salud y seguridad, así como las medidas preestablecidas transitorias introducidas en caso de déficit ocasional en el mercado interno, como la prohibición impuesta recientemente sobre la exportación de aceite de palma. Esta prohibición se deberá mantener durante todo el primer trimestre de 1998, para asegurar un suministro interno suficiente de aceite de palma y limitar la elevación de los precios. Sin embargo, después de marzo no se renovará ni se volverá a

introducir el sistema anterior de contingentes de exportación y derechos punitivos. En su lugar, el aceite de palma estará sujeto a derechos de exportación no superiores al 20 por ciento.

39. Otra necesidad imperiosa en las actuales circunstancias es alentar la inversión extranjera. Por consiguiente, el Gobierno ha decidido que en junio de 1998 publicará una lista negativa revisada y abreviada de actividades vedadas a los inversores extranjeros. Como parte de este proceso, el Gobierno suprimió las restricciones sobre la inversión extranjera en plantaciones de palmas de aceite el 1º de febrero de 1998, mientras que las relativas al comercio al por mayor y al detalle se eliminarán en marzo de 1998.

Desreglamentación y privatización

40. El segundo objetivo importante de la estrategia de reforma estructural será la desreglamentación y privatización de la economía, a fin de promover la competencia interna y ampliar el ámbito del sector privado. Como primer paso necesario, todos los acuerdos comerciales restrictivos vigentes formales e informales -incluidos los del cemento, el papel y la madera contrachapada- se extinguirán el 1º de febrero de 1998. A partir de entonces, ninguna compañía estará obligada a vender sus productos a través de una organización de comercialización mixta ni deberá pagar tarifas o comisiones por ello. Tampoco se permitirá a ninguna organización asignar sectores exclusivos de comercialización o establecer volúmenes de producción o proporciones del mercado a empresas individuales. En el caso del cemento, también se han eliminado las restricciones internas y externas al comercio, de manera que los comerciantes son ahora libres de comprar y distribuir toda las marcas de cemento en todas las provincias y de exportar sin la adquisición de permisos, salvo una licencia general de exportador.

41. También se está desreglamentando el comercio de los productos agropecuarios. A partir del 1º de febrero de 1998, los comerciantes tendrán libertad para comprar, vender y trasladar todos los productos a través de las fronteras de los distritos y las provincias, incluidos el clavo, el anacardo, la naranja y la vainilla. En particular, los comerciantes podrán comprar y vender clavo a precios sin restricciones a todos los agentes con efecto inmediato, y en junio de 1998 se eliminará la Junta de Comercialización del Clavo. En septiembre de 1998 se suprimirá el sistema de contingentes que limitaba la venta de ganado. Además, a partir del 1º febrero de 1998 se prohibirá a las administraciones provinciales restringir el comercio interprovincial o intraprovincial.

42. Para fomentar el crecimiento de la exportación, el Gobierno está aplicando ahora la prohibición de *retribusi* (impuestos locales) a todos los niveles sobre las mercancías de exportación. Con el fin de alentar la competencia y la integración en el mercado, el Gobierno promoverá y aplicará un programa de un año para suprimir los derechos sobre el comercio entre las provincias y entre los distritos. Las pérdidas de ingresos de las administraciones locales se subsanarán mediante una combinación de impuestos locales sobre el combustible y transferencias de la administración central.

43. El monopolio de la BULOG se limitará al arroz. Antes, el Gobierno había previsto que, tras la liberalización en noviembre de 1997 de las importaciones de trigo, los molineros nacionales distribuirían su harina a través de la BULOG durante un período de transición de tres a cinco años. Sin embargo, ahora hemos decidido eliminar este requisito, permitiendo al mismo tiempo a los molineros vender o distribuir su producto a cualquier agente, con efectividad a partir del 1º de febrero de 1998. También entrará en vigor a partir de la misma fecha el permiso para que todos los comerciantes puedan importar azúcar y comercializarla en el mercado nacional, mientras que los agricultores quedarán libres de las prescripciones formales e informales relativas a la plantación obligada de caña de azúcar. Esta importante medida tendrá diversos beneficios económico destacados. Racionalizará la producción de azúcar, permitiendo el cierre de las fábricas viejas e

inadecuadas del sector público. Aumentará la producción de arroz, puesto que los agricultores dejarán el cultivo de la caña en tierras de regadío por la producción de arroz, de un valor añadido más alto. Y elevará la eficacia y la competitividad de las industrias que utilizan azúcar, como las de elaboración de alimentos.

44. Paralelamente a estos esfuerzos para aumentar la productividad del sector privado, el Gobierno está realizando un examen del gasto y la inversión del sector público, a fin de promover un uso más eficaz de los recursos estatales. Este examen, que se realizará en colaboración con el Banco Mundial, concluirá en junio de 1998 y dará como resultado un programa amplio para mejorar la eficacia fiscal y reestructurar las empresas estatales y las industrias estratégicas.

45. Este examen servirá asimismo de base para realizar un programa acelerado de privatización. La supervisión de las empresas públicas se ha traspasado ya de los ministerios interesados al Ministerio de Hacienda y se ha establecido una Junta de Privatización. Se elaborará un marco claro para la gestión y la privatización (bien a través de la flotación de las acciones o de las ventas negociadas de empresas) de los bienes públicos en abril de 1998, que incluirá: i) criterios para determinar si las empresas se deberían cerrar, reestructurar o privatizar completamente; y ii) un proceso de ventas transparente que obtenga beneficios máximos para el Gobierno y trate en igualdad de condiciones a los licitadores.

46. En este marco, el Gobierno busca la manera de acelerar la privatización y de adoptar medidas esenciales para reestructurar o cerrar las empresas de escaso rendimiento. Durante el primer año del programa se prepararán 12 empresas para la cotización. En todos estos casos, el Gobierno tiene intención de ir más allá del sistema reciente de buscar accionistas minoritarios en empresas públicas, mediante la venta de la participación mayoritaria o incluso completa, al sector privado. Además, se ofrecerán a la venta nuevos tramos de acciones controladas por el Gobierno en empresas públicas que ya se están cotizando en bolsa, de manera que también se puedan privatizar completamente estas empresas.

47. Por lo que respecta a las empresas restantes de la cartera pública, se establecerán objetivos claros de beneficios y rendimiento, que se darán a conocer y se notificarán anualmente. Al final de 1998 se realizará una auditoría de las empresas inviables, y las que se mantengan en la misma situación se cerrarán. Los progresos en este sector se evaluarán en el segundo examen.

Red de seguridad social

48. Indonesia ha realizado progresos importantes en el alivio de la pobreza a lo largo de los 30 últimos años. Sin embargo, sigue habiendo todavía un gran número de personas pobres y es indispensable que el programa de ajuste no empeore sus condiciones económicas y sociales. En cierta medida, la depreciación debería beneficiar a la población pobre del medio rural, al elevar los precios de los productos del sector agropecuario orientados a la exportación. No obstante, es probable que los pobres sufran con intensidad esta crisis económica, en particular porque se ha agravado en parte debido a una fuerte sequía inesperada. En estas circunstancias, el Gobierno deberá tomar iniciativas especiales. En particular, el Gobierno tiene previsto introducir programas de trabajo comunitario para mantener el poder adquisitivo de la población pobre tanto del medio rural como urbano.

49. Además, se intensificarán las actividades de asistencia orientadas a los pobres, en particular mediante la ampliación del programa para las aldeas menos desarrolladas, iniciado en 1994, que ha demostrado ser rentable en la creación de infraestructura rural y la ampliación de las oportunidades de empleo para la población pobre. A esto hay que añadir que la erradicación de la pobreza y una distribución más equitativa de ingresos son los principales temas del próximo plan quinquenal de

desarrollo, que comienza en 1999. En particular, se aumentarán las asignaciones presupuestarias para gastos sociales, a fin de asegurar que todos los indonesios reciban por lo menos nueve años de educación y mejores servicios médicos básicos.

Medio ambiente

50. Para fortalecer la sostenibilidad ecológica general, el Gobierno formulará y establecerá normas de aplicación para la nueva ley de medio ambiente en marzo de 1998. Además, el Gobierno examinará y elevará los derechos de tala, las concesiones de subasta y la prolongación del período de concesión y permitiría la transferibilidad en junio de 1998, y aplicará un sistema de bonos de rendimiento y reducirá los objetivos de conversión de la tierra a niveles sostenibles para el medio ambiente para el final de 1998. En cuanto a la mejora de la calidad del aire, el Gobierno está acelerando su programa de conversión a combustibles más limpios, incluida la gasolina sin plomo, para cumplir el plazo de 1999 establecido por el Presidente.