

Problemas del Desarrollo Económico de Indonesia

POR HARRY DIAH (*)

INDONESIA ha entrado a un período de transición en el que el desarrollo económico constituye, en la consideración del gobierno y en la discusión pública, asunto primordial. Existe una convicción creciente de que el aumento de la productividad es el único camino seguro que puede llevar a altos niveles de vida. Recientemente se han tomado medidas para neutralizar las tendencias inflacionarias, pero un número cada vez más grande de indonesios comprende que se trata de soluciones transitorias y que, a la larga, la economía del país descansará sobre bases firmes sólo por medio de cambios fundamentales, mejores técnicas, mayor habilidad técnica, acumulación de capital, y una mejor y mayor dirección y espíritu de empresa.

La joven República se enfrenta a dos grupos principales de problemas económicos. El inmediato —motivo de reciente preocupación gubernamental— consiste en neutralizar las tendencias inherentes de la nación hacia la inestabilidad, característica agravada desde la guerra por las presiones políticas que han dificultado el implantamiento y la ejecución de una política de austeridad. El problema a largo plazo es cómo elevar el nivel de vida.

La milenaria dominación colonial legó a Indonesia una estructura económica unifacética, pues la inversión y la producción fueron concentradas excesivamente en la producción primaria, dando origen a lo que podríamos llamar una economía de exportación. Indonesia depende de los ingresos provenientes de una estrecha gama de exportaciones de materias primas, con la consiguiente inestabilidad. Esta situación, desde la guerra, ha sido a veces agravada por una inadecuada política fiscal y de cambios, aunque en algunas ocasiones ciertas medidas de emergencia han logrado mantener bajo control el deterioro externo e interno de la moneda.

Población e Ingreso

En 1955 se estimó la población de Indonesia en 82 millones, desigualmente distribuidos en el territorio, al grado de contar con áreas que son de las más densamente pobladas del mundo y con otras subpobladas. Cerca del 75% se dedica a la agricultura, un 10% a la industria y un 15% a otras actividades. No existe estadística que permita conocer cuál es el ingreso nacional.

* El autor es un economista indonesio que estudia actualmente en México los problemas de la banca central.

Las estimaciones hechas por el doctor S. Neumark para la Junta Nacional de Planeación, determinan que el ingreso nacional total *per cápita* era de Dls. 92 en 1952. Sin embargo, no puede medirse el nivel de vida en términos del ingreso en efectivo. La economía es, en su mayor parte, de subsistencia, lo que implica una circulación escasa o nula de dinero. En su conjunto, la población agraria de Indonesia vive apenas sobre el límite de la subsistencia y, en la mayor parte del país —aun en la superpoblada Java— el agricultor medio vive aparentemente tan bien o mejor que en otros muchos lugares del Lejano Oriente. El bajo nivel medio de vida está íntimamente relacionado con la inadecuada disponibilidad de capital social y privado, con la necesidad de una tecnología avanzada y de un adiestramiento técnico, y con el rápido crecimiento de la población.

El aumento de la población (1.7% anual), hace más difícil incrementar la *ratio* de capital por trabajador industrial y agrícola, lo que es importante para el acrecentamiento de la productividad nacional. Semejante aumento en la población agrava las necesidades de una rápida expansión del capital, al mismo tiempo que obliga a mejores métodos de producción y a verificar inversiones adicionales en la agricultura para obtener un suministro adecuado de alimentos.

En un país de bajos ingresos, escaso capital y mercado de trabajo grande y creciente, el ingreso adicional se gasta muy rápido y casi completamente. El indonesio medio no puede ahorrar mucho. La propensión media y marginal de ahorro son bajas. La relación entre los depósitos a plazo y los ahorros y el dinero circulante, ha permanecido casi constante en 0.037.

Balanza de Pagos

Los ingresos de la balanza de pagos proceden esencialmente de la exportación. Indonesia depende de las fluctuaciones internacionales ya que su economía se basa en productos primarios destinados a mercados del exterior. Cuando éstos alcanzan altos niveles, se registra una balanza favorable y mayores ingresos en el Presupuesto; por el contrario, el descenso repentino de los precios del mercado mundial, puede ponerla en situación desfavorable. Como país exportador, tenemos poco control —si es que existe alguno— sobre tales mercados.

Los precios bajos han dejado sentir un impacto en Indonesia. En 1951 las exportaciones de los pequeños cultivadores de caucho ascendieron a 5 mil millones de rupias (Dls. 439 millones); dos años después, en 1953, bajaron a 1,500 millones (Dls. 132 millones).

El precio internacional del caucho bajó de Dls. 0.59 por libra a 0.24. No se necesita mucha imaginación para darse cuenta de las repercusiones que una baja de 3,500 millones de rupias causó en el ingreso total de esos pequeños agricultores, a pesar de que fueron compensadas en parte por los ingresos de otros cultivos.

Para Indonesia es fundamental mantener un alto nivel de exportaciones, ya que su economía depende aún de la importación para obtener el grueso de sus bienes de capital, de consumo y manufacturados, así como su alimentación. El déficit normal causado por las partidas invisibles, debe ser cubierto, además, con la exportación.

Como el ingreso fiscal está íntimamente ligado al comercio exterior, los déficit presupuestales son frecuentes. Estos se financian con adelantos hechos por el Banco Central. Por muchos años, el gobierno consumió muchas energías en la adopción de normas que impidieran el drenaje de divisas y neutralizaran las presiones inflacionarias originadas por el presupuesto. A través del tiempo, el gobierno ha acudido a numerosos expedientes para regular esta situación, cambiando frecuentemente de política. Sin el poder político y administrativo para utilizar los controles fiscales y monetarios que el Occidente considera como ortodoxos, ha recurrido al control de divisas y a efectuar retiros directos de la circulación monetaria.

Cultivos de Exportación

Las principales cosechas exportables son el caucho, la copra, el sisal, el té, el café y las especias, que; junto con el petróleo y el estaño, forman un elevado porcentaje de las exportaciones de Indonesia. Las industrias basadas en las plantaciones confrontan serios problemas, como el de la coordinación de los procesos industriales, altamente mecanizados, con la intensificación de la producción agrícola. Las grandes sumas de capital que precisa la industria, obliga a que las plantaciones operen a casi toda su capacidad para que sean rentables. Sin embargo, las pérdidas de tierra productiva ocasionadas por la destrucción, añublo, enfermedades y un mantenimiento inadecuado, impiden que se logre esa finalidad.

Por último, las organizaciones sindicales son fuertes en las industrias del sector de las plantaciones. Han obtenido aumentos en su salario real, pero no se ha registrado, en cambio, un incremento adecuado en la productividad de la mano de obra, y como los precios son fijados en el mercado mundial, el alza constante de los costos de la mano de obra puede hacer saltar estas industrias que se enfrentan, a su vez, con la competencia cada día más grave de los sintéticos, producidos a bajo costo y con usos que amplía el progreso técnico de la industria.

A causa de esta inseguridad, los planes para las industrias basadas en las plantaciones se limitan a tareas de reconstrucción y a mejorar y adiestrar a los trabajadores, antes que a aumentar el área cultivada más allá de las cifras de la preguerra. Al mismo tiempo, se hacen esfuerzos para intensificar la agricultura en pequeño en los mismos cultivos de exportación.

Agricultura y Producción Alimenticia

Cerca de las tres cuartas partes de la población activa están empleadas en la producción agrícola, que forma el 75% de las exportaciones totales. La econo-

mía agrícola se basa en los pequeños agricultores —casi todos indonesios— y en las grandes propiedades, generalmente operadas por extranjeros. Los primeros producen para el consumo interno y la exportación, mientras los segundos lo hacen casi exclusivamente para el exterior.

Los indonesios operan millones de pequeñas fincas de arroz y otros cultivos para el consumo familiar. Desde la guerra, se ha logrado mucho progreso para alcanzar la autosuficiencia alimenticia. El déficit entre la producción arrocería y las necesidades normales ha sido cubierto virtualmente, y se ha aumentado la producción de otros alimentos; pero el ritmo de crecimiento de la población y ciertos imprevisibles, como las inundaciones y pérdidas de cosechas, obligan todavía al gobierno a importar arroz.

Para alcanzar esa autosuficiencia se amplía la superficie cultivada, se emplean mejores métodos y semillas y se importan fertilizantes e implementos, etc. Con todo esto puede aumentarse la productividad agrícola, pero el adelanto logrado con tales instrumentos llegará pronto a su nivel máximo. Java, donde viven dos tercios de la población rural, está fraccionada en fincas demasiado pequeñas para la implantación de técnicas modernas. Por ello se está poniendo énfasis en los programas de reacondicionamiento de la población, trasladando familias de Java a áreas no colonizadas de otras islas.

Industria

Las primeras fábricas se establecieron en Indonesia para procesar productos agrícolas. Desde 1930, cierto número de grandes compañías europeas y norteamericanas, construyeron plantas manufactureras para servir los mercados locales y territorios vecinos. Dichas plantas, que producen llantas, cigarrillos y otros artículos de consumo, marcaron el comienzo de la moderna industria en Indonesia. Hay también algunas ensambladoras. El desarrollo se detuvo, sin embargo, a causa de la ocupación japonesa y de la revolución. Las fábricas fueron dañadas o destruidas, sufriendo otras la falta de repuestos.

Desde la Independencia, el gobierno ha concentrado su interés en la industrialización, a fin de diversificar la economía y reducir, así, la dependencia de las importaciones. Proyectos de gran envergadura han sido estudiados y, en algunos casos, puestos en práctica en cierto número de industrias básicas. Sin embargo, en esencia, el desarrollo industrial de la postguerra se ha canalizado hacia los bienes de consumo, dándose prioridad a las industrias que utilizan materia prima nacional y que no requieren muchas divisas. Las industrias medianas y pequeñas, y las manuales, se han multiplicado.

La industrialización ha sido lenta por falta de capital, inseguridad en ciertas zonas, escasez de energía eléctrica y falta de técnicos experimentados y obreros calificados. Las dificultades se han agravado con las frecuentes y prolongadas huelgas. El gobierno ha meditado adoptar medidas rigurosas para poner freno a los problemas obreros, porque cree que la única solución real está en el aumento substancial del poder de compra, extremadamente bajo, de los trabajadores.

El gobierno piensa nacionalizar la industria eléctrica y otros servicios públicos, y ha tomado a su cargo la mayor parte del sector industrial. Se han hecho progresos recientes en el aumento de los medicos que proporcionan adiestramiento técnico, directivo y

vocacional. Adicionalmente, el gobierno ha instalado talleres centrales para ayudar a las industrias pequeñas de las áreas rurales.

Planeación Nacional y Política Económica

Los voceros del gobierno han declarado que la Independencia de Indonesia provee una oportunidad para desarrollar la economía nacional en beneficio del pueblo. Esta creencia se refleja en el artículo 30, de la Constitución Provisional, que establece: "Es objeto de preocupación continua de las autoridades la elevación del bienestar popular, siendo objetivo permanente lograr que a cada uno le sea asegurado un nivel de vida de acuerdo con la dignidad humana, para él y para su familia."

La necesidad de la intervención gubernamental y su papel destacado en el desarrollo de la economía nacional, han sido enfatizados por muchos indonesios. Se ha declarado que existe la necesidad de una política proteccionista para promover el desarrollo de las industrias nacionales y que, por un tiempo considerable, serán indispensables la guía y ayuda del gobierno para apoyar el crecimiento de grandes sectores de la economía.

En 1952 se estableció una Junta Nacional de Planificación, compuesta de nueve miembros del Gabinete, a quienes atañe el desenvolvimiento económico, presididos por el primer ministro, para planear y echar los cimientos de la edificación y desarrollo de una economía nacional sólida. La Oficina de Planeación Nacional, organismo ejecutivo de la Junta, comenzó sus trabajos a fines de 1953 con un plan general económico y social.

En 1956, el Gabinete adoptó y dio a la publicidad el tan esperado Plan Quinquenal de desarrollo que está pendiente de aprobación en el Parlamento. Indonesia, como nación joven, ha sentido la necesidad de trazar un plan quinquenal. Este, que comprende los años de 1956 a 1960, muestra las intenciones del gobierno de dar atención concreta al desarrollo económico y social a través de una política de desenvolvimiento consecuente. El plan, que apunta al desarrollo equilibrado, es necesario para cambiar la estructura económica unifacética del país, de tal manera que no sea ya tan dependiente de las fluctuaciones de las materias primas.

El gobierno tiene que jugar un papel importante en ese proceso equilibrado, tanto más que Indonesia tiene una tasa muy baja de formación de capital. En países así, que tienen un bajo rendimiento, es tarea gubernamental proveer la infraestructura pues el capital privado nunca se sentirá atraído a ciertas inversiones de productividad indirecta y lento poder de recuperación. El gobierno tiene que llevar adelante, además, otros proyectos de gran magnitud que en otros países están, usualmente, a cargo de la iniciativa privada, ya que ésta, por el momento, no puede aportar lo que se necesita. Esto, en realidad, está dentro de las disposiciones de la Constitución que establece que ciertas empresas esenciales deben ser controladas por el gobierno.

Las inversiones públicas constituyen la meta primaria del plan de desarrollo. Esta finalidad concentra la atención del gobierno en las fuentes de financiación y métodos de ejecución bajo su control, sin ignorar a los sectores privados y las comunidades. La potencialidad de la comunidad aldeana radica en el sistema de ayuda mutua entre ellas; estas organizaciones deben

ser mantenidas y desarrolladas de la mejor manera posible, pues constituyen un recurso muy valioso para los planes económicos.

Los gastos gubernamentales para desarrollo se fijaron en 12,500 millones de rupias —2,500 millones anuales (Dls. 250 millones) de un total de 30,000 millones de rupias. La contribución local, incluyendo el desarrollo de las comunidades, se calculó en 7,500 millones, y la contribución privada fue estimada en 10 mil millones. De los gastos del gobierno se espera financiar 9,500 millones con sus ingresos propios, 1,400 millones con préstamos bancarios, 600 millones con la venta de bonos y 1 mil millones con préstamos y ayuda extranjeros. Sólo un 8% del costo total sería cubierto desde el exterior, pero, si la ayuda extranjera afluyera en gran escala, el plan sería ampliado.

Por regla general, la emisión de bonos y otros valores constituye un método apropiado para financiar inversiones de capital. Sin embargo, en Indonesia no ha progresado el mercado de capital. Una de las razones es la falta de confianza en la estabilidad financiera. La importancia de las fuentes exteriores de financiación, en forma de préstamos y ayuda, es problema con muchos aspectos si se toma en cuenta que no serán consideradas como una fuente principal sino suplementaria de financiación.

La descomposición de cifras de la inversión gubernamental, aunque hecha, aparentemente, sobre una base no preferencial, se enfoca en general hacia aquellas empresas que estimularán la inversión privada. Fuera de la parte que toca al gobierno, no se reservan ni una pequeña porción para servicios productivos de carácter general como carreteras y ferrocarriles estatales, generación de energía, servicios postales, telegráfico y telefónico, marina y puertos. Se ha proyectado invertir grandes sumas, que llegan cada una a 1 mil millones de rupias, en irrigación y en el aumento de la producción agrícola. También asignó el gobierno una suma para desmonte de bosques a fin de solucionar el problema de la recolonización. No menos de 1 mil millones se destinan a propósitos de adiestramiento, necesario para la industrialización.

En cuanto a las inversiones en el sector privado, es difícil fijar la suma real a causa de que los datos analíticos a este respecto son incompletos. La posible amplitud de las inversiones puede ser estimada, en bruto, con ayuda de las estadísticas de los bienes de capital importados y materiales usados ordinariamente en las inversiones actuales. Al comparar, en rubros, la importación de los sectores público y privado, resulta que hasta hace poco, el volumen de importaciones del último no sólo no es inferior sino posiblemente más alto que el del sector público. Al respecto, la política se orienta a lograr, por medio de circulares, regulaciones y recomendaciones, un desarrollo armónico y una estabilidad sólida en la estructura económica.

Se estima que, bajo el plan quinquenal, el ingreso nacional aumentará un 3% al año. Con una tasa neta de formación de capital de 6%, la relación entre el producto y el capital era de 2:1, para este período de 5 años. Como la población aumentaría a una tasa de 1.7% al año, queda todavía un modesto incremento en el ingreso *per cápita* anual de 1.3%. Del presupuesto de inversiones se destinó únicamente el 13% a la agricultura, incluyendo la redistribución de la población y el desarrollo de las comunidades. La energía eléctrica, irrigación, industria, minería, transportes y comunicaciones, suman el 75% del total. El 12% restante se destina al bienestar social.