

EL COLEGIO DE MÉXICO

**REFORMAS FINANCIERAS Y CRISIS EN INDONESIA
(1980 - 2000)**

**Tesis para optar al grado de
Maestría en Estudios de Asia y África
Especialidad Sureste de Asia**

Atzimba Luna Becerril

Centro de Estudios de Asia y África

México, D.F.

2001

Atzimba Luna Becerril

**REFORMAS FINANCIERAS Y CRISIS EN INDONESIA
(1980 - 2000)**



**REFORMAS FINANCIERAS Y CRISIS EN INDONESIA
(1980 - 2000)**

Resumen.....	1
Introducción.....	4

CAPÍTULO 1.- Reformas del sistema financiero de 1980 a 1996

1.1.- Antecedentes generales.....	17
1.1.1.- Reformas en la década de los setenta.....	20
1.1.2.- Tendencias encontradas.	24
1.2.- Reformas en la década de los ochenta.....	25
1.3.- Reformas de 1988. PAKTO.....	36
1.3.1.- Primer paquete de reformas.....	38
1.3.2.- Segundo paquete de reformas.....	41
1.3.3.- Tercer paquete de reformas.....	42
1.3.4.- Reformas complementarias de 1989 al PAKTO.....	44
1.4.- Liberalización financiera.....	45
1.4.1.-	
Impacto.....	47
1.5.- Reformas posteriores.....	50

CAPÍTULO 2.- La crisis asiática. La experiencia indonesia

2.1.- Antecedentes generales.....	60
2.2.- La crisis indonesia. Causas particulares.....	65
2.2.1.- Deuda externa.....	67
2.2.1.1.- Deuda externa pública.....	72
2.2.1.2.- Deuda externa privada.....	75
2.2.2.- Debilidades estructurales.....	81
2.2.2.1.- Corrupción, colusión y nepotismo (KKN).....	85
2.2.2.2 .-Influencia de las reformas financieras de 1988...	90

2.3.- Impacto de la crisis en Indonesia.....	94
2.3.1.- Crisis de confianza.....	98
2.3.2.- Fuga de capitales y descapitalización de los bancos.....	102
2.3.3.- Devaluación de la rupia.....	107
2.3.4.- Inestabilidad política y social.....	112

CAPÍTULO 3.- Reformas financieras posteriores a la crisis de 1997. La reestructuración bancaria

3.1.- Antecedentes.....	118
3.2.- Injerencia del Fondo Monetario Internacional.....	121
3.2.1.- Primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.....	123
3.2.2.- Segundo acuerdo RI - FMI.....	126
3.2.3.- Tercer plan de rescate.....	130
3.2.4.- Cuarto programa de ayuda.....	133
3.2.5.- El quinto acuerdo con el FMI.....	139
3.4.- Reestructuración bancaria.....	145
3.4.1.- Agencia Indonesia de Reestructuración Bancaria (IBRA).....	151
3.4.2.- Agencia Nacional Indonesia de Reestructuración de Adeudos (INDRA).....	158
3.4.3.- Iniciativa de Yakarta.....	163
3.4.4.- Banco Indonesia. Redefinición del carácter del Banco Central.....	167
3.4.5.- Casos demostrativos.....	172
3.4.5.1.- Bank Bali. Caso de KKN.....	174
3.4.5.2.- Bank Central Asia. Modelo de reestructuración...	180
3.5.- ¿Serán suficientes las reformas?.....	184
Conclusiones.....	190
Bibliografía.....	205
Anexo.....	215

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi más profunda gratitud a todas las personas que han contribuido de alguna manera a la realización de esta tesis. Agradezco de manera especial a:

Rafael, mi esposo, por su incondicional apoyo, amor, por estar siempre a mi lado y por creer en mí. Sin ti, esta tesis jamás se hubiera escrito.

A mi familia, mis padres, mis hermanos y mis sobrinos por su cariño, su apoyo y por ser mi inspiración.

A mis amigos, por serlo.

Al profesor Juan José Ramírez Bonilla, por su invaluable apoyo y guía.

A mi directora de tesis, Erika Guadalupe Ibarra Kurka, por la generosidad en tiempo y conocimientos que ha dedicado a este proyecto y por darme ánimo cuando me ha hecho falta.

A los profesores del CEAA, por sus invaluable enseñanzas, particularmente a Evi Siregar y John Marston, por contagiarme de su amor por el Sureste de Asia.

Al Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Yakarta, por abrirme sus puertas para realizar esta investigación.

A la Embajada de México en Indonesia, por todo su apoyo.

A mis compañeros de la maestría, Flavio y Andrés, por su sincera amistad.

A las secretarias del CEAA, por su gentil ayuda.

A toda aquella persona que lea esta tesis, por interesarse en mi trabajo.

RESUMEN

La crisis asiática que diera inicio con la devaluación del baht tailandés en julio de 1997, adquirió sus dimensiones más dramáticas en Indonesia. La economía del archipiélago adolecía ya de diversos problemas estructurales (concernientes particularmente a su sistema financiero) que habían sido poco evidentes hasta entonces, gracias a la excelente dinámica de crecimiento que había registrado la región durante más de una década. No obstante, el cambio de percepción en el riesgo que representaba invertir en Asia, por parte de los inversionistas extranjeros provocado a raíz de la crisis, interrumpió de manera dramática los flujos de capitales que, anteriormente, sostuvieran el crecimiento de la economía indonesia.

Las debilidades estructurales del sistema financiero del país fueron consecuencia de la liberalización extrema del mismo, así como de una serie de reformas en la materia emprendidas desde mediados de los ochenta, aunadas a la ausencia de una supervisión efectiva por parte de las autoridades financieras centrales. Esta combinación permitió que los agentes económicos abusaran de las libertades que les ofrecía el sistema y se condujeran con desapego a las medidas

prudenciales que las reformas mismas habían introducido. Estas prácticas llevaron al sistema financiero indonesio, a un estado de casi total insolvencia al alterarse la dinámica económica regional que hasta entonces, había permitido mantener al sistema funcionando a pesar de sus carencias.

La crisis regional trajo para Indonesia un contexto inédito, no solamente en términos económicos, sino también políticos. La crudeza de la crisis en el archipiélago y la poca popular presencia del Fondo Monetario Internacional para enfrentarla, terminaron por crear una inestabilidad social creciente, que alcanzaría su clímax en mayo de 1998, provocando así el retiro del presidente Soeharto, después de más de 32 años en el poder.

A partir de entonces, Indonesia ha tenido que enfrentar no solamente la recuperación económica del país tras la crisis, sino también, una difícil transición democrática y una creciente violencia interétnica, así como mayores demandas de autonomía por parte de diversas provincias del archipiélago. No obstante, ante la complejidad en todos los órdenes de la situación que vive Indonesia como consecuencia de la crisis asiática de 1997, esta tesis se centra en el estudio de esta

realidad a través de un elemento de análisis muy específico: las reformas financieras y su papel –pasado, presente y futuro – en el destino de la economía del país.

En el primer capítulo de esta tesis se analizan las principales reformas financieras desde la década de los setenta hasta 1997, antes de la crisis. En el segundo capítulo, se presenta un análisis de las características generales de la crisis asiática, sus causas y consecuencias en el ámbito regional e internacional. Posteriormente, se exponen las principales causas que dieron lugar a la grave crisis que vive actualmente Indonesia, así como las profundas y diversas consecuencias de la misma. Finalmente, en el tercero y último capítulo, se analiza el curso que han seguido las reformas financieras, auspiciadas por el FMI, desde finales de 1997 hasta la fecha, para concluir con una evaluación general del estado actual del país.

INTRODUCCIÓN

La interdependencia económica mundial se ha manifestado, de forma evidente, a través de las crisis económicas y financieras desarrolladas en las dos décadas anteriores. Los llamados efectos "tequila", "dragón", "samba", "tango", etcétera, son prueba indiscutible de dicha interdependencia. Todos los efectos antes mencionados, con excepción del "dragón", hacen referencia a crisis nacionales cuyas repercusiones han rebasado las fronteras de los países en donde se generaron y se han reflejado en el ámbito internacional. El caso de la crisis asiática representa un caso *sui generis* por tratarse de una crisis regional cuyos alcances se han hecho presentes en todo el orbe. La crisis asiática, en tanto regional, reviste particular importancia y no puede ser considerada como un evento aislado, puesto que las complejas redes que vinculan las economías de todos los rincones del mundo, obligan a considerar cada crisis regional como un fenómeno de interés primordial para toda la comunidad internacional.

En Asia, la crisis desatada con la devaluación del baht tailandés, el 2 julio de 1997, echó por tierra la idea mítica del éxito de los países de la región de Asia - Pacífico. Uno

a uno, de acuerdo al grado de desarrollo y madurez institucional alcanzado antes del estallido de la crisis, los países de la región fueron mostrando sus debilidades coyunturales, en algunos casos y estructurales, en muchos otros. Aunadas a las deficiencias estructurales propias de cada país de la región, la crisis de 1997 puso de manifiesto las propias carencias estructurales de la región de Asia - Pacífico, al agotarse el proyecto de desarrollo económico de la zona. En efecto, el mito de los ``Tigres`` y de los ``Jaguares`` asiáticos llegó a su fin al evidenciarse lo vulnerable de la economía de la región y sobretodo, su falibilidad.

En particular, en el Sureste de Asia se presentaron diversos grados de intensidad de la crisis. Desde el caso de Singapur -en donde los síntomas principales se limitaron a una ligera y momentánea devaluación del dólar singapurense y una contracción transitoria de los flujos comerciales-, hasta el caso de Indonesia, en donde aún hoy, a más de tres años de distancia, no se ha superado aún la crisis de la región y los efectos de ésta no han terminado de manifestarse.

En efecto, la República de Indonesia es un caso particularmente interesante el cual presenta valiosas enseñanzas. Como a la mayoría de los países del Sureste de Asia, su proceso de desarrollo económico lo ha llevado a convertirse de un país de producción predominantemente agrícola; durante la década de los ochenta transitó por una industrialización acelerada orientada hacia el mercado exterior, para posteriormente, dar los primeros pasos para convertirse en una economía más marcadamente orientada hacia el sector de servicios. Los cambios en la orientación de la actividad económica se derivan del agotamiento del esquema de exportación de materias primas en 1985. A partir de entonces, se realiza un giro hacia la producción de bienes manufacturados. Esta transición gradual de la economía indonesia —de una economía agrícola hacia un auge cada vez mayor de la industria así como un esfuerzo posterior para impulsar el sector terciario—, puede ser apreciada en la siguiente tabla:

TABLA 1					
Composición Sectorial del PIB					
(En porcentaje de crecimiento)					
	1980-1990	1990-1999	1995	1998	1999
Total	6.1	4.7	8.2	-13	0.3
Agricultura	3.4	2.6	17.1	17.6	19.5
Industria	6.9	7.8	41.8	44.9	43.3
Servicios	7	5.4	41.1	37.5	37.3
Exportaciones	2.9	9.2	26.3	51.2	34.9
Importaciones	n/d	n/d	27.6	41.7	26.9
Inversión Nal.	n/d	5.1	31.9	27.1	23.7
Fuente: Banco Mundial. Septiembre 2000					

Resulta interesante observar la interrupción de la tendencia de crecimiento que se refleja a partir de 1998 como resultado de la crisis. No obstante, es posible apreciar la cada vez mayor participación de los sectores secundarios y terciarios en la composición del Producto Interno Bruto (PIB) del país, así como un aumento en las exportaciones, las cuales se vieron favorecidas por la devaluación de la rupia que se precipitara desde 1997.

Por otra parte, es importante tener presente que la transformación en la composición de la economía indonesia estuvo acompañada de una serie de reformas tanto financieras como comerciales y económicas en general, mismas que

promovieron dicha transformación. En esta tesis, el objeto de estudio está centrado en las reformas financieras. Estas reformas fueron particularmente dinámicas y profundas durante la década de los ochenta. Por su parte, durante la década de los noventa, las reformas estuvieron principalmente orientadas a complementar el proceso de liberalización financiera comenzado en la década anterior. Dicha liberalización buscaba proporcionar mayor eficiencia, dinamismo y competitividad al sector financiero indonesio como parte del proyecto para promover el desarrollo del sector de servicios especializados.

En consecuencia, las reformas en materia financiera emprendidas en Indonesia durante el período que va de 1980 a 1997, fueron particularmente agresivas y extensas. La competencia por convertirse en un centro proveedor de servicios financieros para la región fue sumamente difícil para Indonesia ya que Singapur, el principal centro financiero del Sureste de Asia, se encuentra a tan sólo una hora de vuelo desde Yakarta. Es probable que lo reñido de la competencia fuera lo que impulsara el gobierno indonesio a convertir, a través del tiempo, al sistema financiero del

archipiélago, en uno de los más abiertos y desregulados del mundo.

No obstante, la apertura y la desregulación financieras, han sido una apuesta peligrosa (o así parece mostrarlo la experiencia indonesia), cuando no van acompañadas de un marco institucional que garantice la supervisión prudencial constante y adecuada de la actividad financiera de un país. En esas condiciones, las oportunidades de abusar de tal libertad, se incrementan. Por otra parte, la estrecha conexión existente entre las élites empresariales, bancarias y políticas en el país, proporcionaban el marco idóneo para omitir la práctica de las reglas precautorias existentes, con las que las mismas reformas habían proveído al sistema financiero indonesio.

En consecuencia, las reformas financieras realizadas en 1983, 1988 y 1997 - 2000 (las últimas promovidas y auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional [FMI]), así como el papel que éstas han desempeñado como elemento de la crisis actual, ofrecen la posibilidad de analizar la relación directa existente entre la desregulación financiera y sus consecuencias en diversos órdenes de la vida de esta nación.

Las reformas actuales tienen el objetivo de corregir los errores y omisiones del pasado para sanear al sistema financiero indonesio y constituirlo como un sistema sano, libre de corrupción, con una supervisión eficiente y administrativamente transparente. Sin embargo, en las condiciones actuales del país, tras una debacle económica y sumido en la inestabilidad política y social, estas reformas plantean más interrogantes que respuestas para el futuro. Por esta razón considero que al analizar detalladamente la evolución de los eventos acontecidos en Indonesia, será posible vislumbrar algunas de las posibles consecuencias futuras de las reformas. Conocer esas consecuencias sería de gran utilidad no sólo para el país en cuestión, sino también para otros países como México.

En este marco, para el caso particular de Indonesia, presento la hipótesis de cómo las reformas financieras efectuadas años antes de la crisis de 1997 (particularmente las introducidas en octubre de 1988 y las reformas complementarias a éstas, las cuales fueron la base para la amplia desregulación financiera con la que Indonesia tuvo que hacer frente a los embates de esa crisis), son uno de los elementos estructurales centrales para explicar la magnitud de ésta. Asimismo, es objetivo de esta investigación demostrar cómo

las fallas en el sistema financiero indonesio ocasionaron la debacle económica en el país, su corte estructural y presencia previa a la crisis así como indicar la manera en que se vieron exacerbadas por la coyuntura regional.

Para sustentar tal hipótesis, y cumplir con este objetivo general, he dividido el análisis del tema de la tesis: "Reformas financieras y crisis en Indonesia (1980-2000)", en tres capítulos. En el primer capítulo, intitulado: "Reformas del sistema financiero de 1980 a 1996", se elabora un análisis de los antecedentes generales, características y el contexto en donde las diferentes reformas en materia económica, particularmente de índole financiero, se presentaron en el archipiélago. A manera de antecedente, se revisan brevemente las principales reformas realizadas durante la década de los setenta, aunque si bien es cierto que las reformas de esa década no formaron parte del proyecto de liberalización por analizar en el presente trabajo.

Posteriormente, se revisan las tendencias generales que marcaron las reformas de la década de los ochenta. En este sentido, se enfatiza particularmente en los tres paquetes de reformas de octubre de 1988, conocidos como PAKTO, así como

las consecuencias derivadas de la puesta en marcha de estas reformas en particular. En ese mismo capítulo, se ofrece un análisis de las reformas complementarias al PAKTO y cómo éstas en su conjunto, moldearon las bases del sistema financiero indonesio vigente al momento del inicio de la crisis asiática en 1997. Asimismo, se presenta un análisis sobre el impacto inmediato que la liberación financiera trajo para Indonesia y una revisión sobre las reformas posteriores al PAKTO, previas a la crisis.

En el segundo capítulo: "La crisis asiática. La experiencia indonesia", se expone un análisis de la crisis asiática en sus dimensiones regionales, para contextualizar al exterior la crisis en el país de estudio. Ahí se presenta un análisis sobre los diversos elementos conjugados para hacer de la crisis actual uno de los eventos más traumáticos de la historia contemporánea de Indonesia. Entre ellos, se enfatiza particularmente la influencia de la amplia liberalización financiera expuesta en el capítulo anterior, que desprovoyó al sistema financiero indonesio de todo mecanismo de contención para enfrentar una crisis de las dimensiones de la actual.

A pesar de no ser el objeto central de estudio de esta tesis, resulta necesario en este capítulo, hacer un breve análisis de los elementos políticos y sociales, que han tenido una participación particularmente importante no sólo como causa, sino también como consecuencia de la profundidad de la crisis. Asimismo, se hace una revisión de las principales consecuencias que la crisis ha traído para Indonesia y del nuevo escenario que enfrenta el país para reconstruir su sistema financiero, en particular y toda su economía, en general. De esta manera, la amplia gama de matices que la crisis asiática ha adquirido en Indonesia, representa el tema a tratar en el segundo capítulo.

En el capítulo tercero y último: "Reformas financieras posteriores a la crisis de 1997. La reestructuración bancaria", se analizan las medidas institucionales tomadas por las autoridades económicas del país para enfrentar la situación generada a raíz de la crisis. Se analiza también la participación del Fondo Monetario Internacional en el delineamiento de las reformas desde finales de 1997 y el rumbo que dichas reformas han tomado. En este marco, se hace un énfasis particular en el proceso de reestructuración del sistema bancario, por encontrarse éste en una posición central, tanto por el daño causado por la crisis, como en la

importancia que tiene para la reconstrucción económica y financiera del país.

En ese capítulo se analizan también las instituciones que el gobierno ha creado, bajo el auspicio del FMI, para resolver los problemas más urgentes del país en materia financiera a saber: la recapitalización de los bancos y la reestructuración de los adeudos internos e internacionales. Posteriormente, se expone un análisis sobre la situación actual de la cabeza del sistema financiero del país, el Banco Central y su participación en la puesta en marcha de las reformas comprometidas como en las cartas de intención del gobierno indonesio hacia el FMI.

Asimismo, como un medio para ilustrar la diversidad y la complejidad que implica la tarea de sanear la industria bancaria en Indonesia, se presentan dos casos opuestos en cuanto a la experiencia de reestructuración bancaria, como una de las condiciones indispensables para reactivar el crecimiento económico del país. Finalmente, se analiza el estado actual del sistema financiero indonesio y se cuestiona sobre la suficiencia de las reformas desarrolladas desde finales de 1997.

Desafortunadamente, la complejidad y la basta extensión del tema de esta tesis me ha obligado a dejar de lado elementos importantes que han influido en el estado actual de Indonesia. En efecto, la profundidad de la crisis ha hecho aflorar conflictos siempre latentes en el archipiélago y mismos que sólo eran contenidos por la estabilidad y el dinamismo económico experimentado en el país durante los últimos años. Los conflictos interétnicos han existido siempre en Indonesia. La corrupción, la colusión y el nepotismo, desde hace mucho tiempo forman parte de la vida del país; la inequidad del ingreso, tampoco es un elemento recientemente agregado a la ecuación. La diferencia después de la crisis es que las brechas sociales se han hecho más grandes a consecuencia de la crítica situación económica presente en el país.

Aunada a esta inestabilidad social, la política indonesia se ha visto profundamente transformada en los últimos tiempos. La ausencia de Soeharto en el poder representa una situación inédita para el país y sus habitantes. El efímero paso de B. J. Habibie en la Presidencia de la República anunciaba ya a una sociedad sin disposición a tolerar más el dominio absoluto del mismo partido político gobernante por más de

tres décadas. Del mismo modo, la ola masiva de votos de apoyo al PDI- Perjuangan fue la prueba fehaciente de una nueva etapa en la vida política de Indonesia.

A pesar de que la Asamblea Consultiva Popular (MPR por sus siglas en indonesio), eligiera como Presidente de la República al moderado líder islámico Abdurrahman Wahid a finales de 1999 y no a Megawati Soekarno Putri, candidata por el PDI-P, no derribó la esperanza de que los excesos del régimen anterior quedaran atrás. Desafortunadamente, este deseo no se ha visto plenamente cumplido y la insatisfacción popular con el gobierno de Wahid va en aumento.

Finalmente, ante un panorama tan complejo como el actual en Indonesia, es importante señalar que éste es simplemente un trabajo de análisis, basado en un aspecto muy particular de la diversidad de elementos que intervienen en la construcción del sistema financiero de cualquier país: las reformas financieras.

CAPITULO 1.- REFORMAS DEL SISTEMA FINANCIERO DE 1980 A 1996¹

1.1.- ANTECEDENTES GENERALES

La historia reciente parece indicar que las mayores reformas en el área económica y financiera en Indonesia se encuentran relacionadas con grandes crisis económicas y políticas. Esto ha implicado la ausencia de un plan *a priori* que delinee la dirección de la economía de ese país. Por el contrario, las principales características de las reformas financieras y económicas que ha experimentado Indonesia durante las últimas tres décadas, tienen como principal característica el pragmatismo.

A través del tiempo, el gobierno indonesio ha oscilado —en medida de lo posible— entre un exacerbado sentimiento nacionalista que ha obligado a cerrar su economía a la influencia del exterior, a una apertura tal que en algunos casos ha llegado a significar un debilitamiento de su estructura económica.

Igualmente, la decisión de realizar diversas reformas no ha sido exclusivamente del gobierno indonesio. Si bien es

¹ Se sugiere consultar el Anexo 1, en donde se ofrece un resumen esquematizado de las principales reformas económicas realizadas durante este período.

cierto, en algunos momentos ha sido una decisión interna la que ha llevado a reformar, también es innegable que en diversas ocasiones, la decisión ha sido motivada por el exterior.

Cada etapa de reformas ha contribuido a delinear el perfil de la economía indonesia en diferentes puntos de su historia. Para comprender las condiciones en las que se encontraba el sistema financiero del archipiélago al momento del estallido de la crisis asiática de 1997, resulta de gran valor el hacer un análisis de las reformas previas que dieron forma al sistema financiero existente en el país al inicio de la crisis y de esta manera entender con mayor claridad las dimensiones y el costo que dicha crisis ha representado para Indonesia.

La presentación de las principales tendencias y características que han tenido las reformas financieras en Indonesia, desde la década de los setenta, como antecedente, hasta las reformas realizadas antes de la crisis asiática de 1997, comprenden el contenido de este primer capítulo introductorio.

Asimismo, es conveniente indicar que en términos de participación en el sistema financiero, importancia y volúmenes de capital que representa, el sector bancario es el corazón del sistema financiero indonesio². Es por eso que las principales reformas a éste, siempre tendrán su mayor significado y consecuencias más profundas cuando se refieran al sector bancario, por lo cual en este capítulo y en general en toda la tesis, se confiere particular énfasis a las reformas relacionadas con la banca.

En términos generales, la presentación en esta tesis sobre las reformas en Indonesia, agrupa las reformas por décadas, como principio básico de orden cronológico³. Se delinearán en un primer momento las características de las reformas en la década de los setenta, como antecedente previo al lapso de tiempo que abarca esta investigación (1980 - 2000), para después presentar las características de las reformas introducidas durante los ochenta, con particular énfasis en las reformas presentadas en octubre de 1988 (PAKTO). Éstas se consideran como el momento de verdadera apertura del sistema

² Nasution, Anwar. "Reforms of the Financial Sector in Indonesia, 1983-1991". *The Indonesian Quarterly*. Núm.3. Diciembre de 1993. p.284.

³ A pesar de que no existe un programa *a priori* que indique el camino que deben seguir las reformas económicas y financieras, ni se pueda establecer algún tipo de calendarización de reformas programadas, para fines de establecer una evolución cronológica de las reformas que en esta materia se han presentado en

financiero indonesio, junto con algunas reformas complementarias posteriores. Más adelante se presenta una breve exposición sobre las reformas que siguieron al PAKTO, hasta llegar al momento previo de la crisis de 1997.

De acuerdo al orden cronológico que se ha propuesto para el desarrollo de este trabajo, se comenzará por presentar brevemente las características más relevantes de las reformas, económicas y financieras realizadas durante los años setenta.

1.1.1.- REFORMAS EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

En el período que va de 1967 a 1972⁴, la tendencia adoptada por el gobierno indonesio fue la liberalización . Tendencia que se vio reflejada en las políticas comercial e industrial, cuyo objetivo principal era elevar los niveles de producción nacional. Para ello, se eliminaron todos los controles directos tanto en los mercados financieros domésticos como en los mercados de divisas⁵.

Indonesia, me permito retomar, como referencia general, la periodicidad elaborada por Mari Pangestu en su libro, Economic Reform, Deregulation an Privatization. The Indonesian Experience (1996). CSIS. Yakarta.

⁴ Pangestu, Op.cit. p.2

⁵ Ariff, Mohammend. "Effects of Financial Liberalization on Four Southeast Asian Financial Markets". *ASEAN Economic Bulletin*. Núm. 3. Marzo, 1996. p.330

En una segunda etapa, de 1973 a 1982⁶, la tendencia de la liberalización que caracterizó a la primera etapa del Nuevo Orden, tomó el curso inverso a causa de la confianza que generó en el gobierno el *boom* petrolero que comenzara en 1973. Paralelamente, el período que va de 1973 a 1982 estuvo marcado por el proteccionismo y el intervencionismo estatal. A mediados de los setenta, los programas de créditos dirigidos para la industrialización fueron restringidos para evitar fugas de capitales al comprar bienes de capital en el exterior con los recursos obtenidos a través de esos créditos. Se introdujo también un sistema de control sobre la flotación de la rupia, para protegerla de los embates en los precios internacionales del petróleo⁷.

Otra característica importante del sistema financiero indonesio prevaleciente durante toda la década de los setenta y principios de los ochenta, fue el estricto control estatal sobre el mismo. Las autoridades financieras determinaban los toques a los préstamos, elegían a los sujetos de crédito, determinaban las tasas de rendimiento y de interés y prohibían a las empresas paraestatales realizar depósitos en bancos privados; sólo podían manejar cuentas en bancos

⁶ Pangestu, Op.cit. p.3

⁷ Ariff. Ídem

estatales. Esto confería al sistema financiero indonesio el carácter de un sistema reprimido⁸ y carente de dinamismo.

Por otro lado, a partir de 1974 emerge un sentimiento nacionalista que se tradujo en crecientes restricciones a la inversión extranjera en Indonesia. A partir de entonces, la inversión extranjera directa (IED), sólo fue permitida en forma de sociedades de riesgo compartido (*joint ventures*), en donde la participación mayoritaria debía ser la indonesia. Además, se amplió la lista de sectores restringidos para la participación de la IED.

Este nacionalismo financiero emerge en gran medida del hecho de que Indonesia, desde su primer plan quinquenal (Repelita), había basado su presupuesto en los ingresos obtenidos por el petróleo y en los préstamos y transferencias internacionales que recibía como parte de programas internacionales de ayuda para el desarrollo, como el Grupo Inter Gubernamental para Indonesia (IGGI⁹)¹⁰. Por este motivo, el gobierno no sentía la urgencia de crear un sistema financiero más competitivo que

⁸ Nasution, Op.cit. p.288

⁹ El IGGI es un consorcio de los acreedores occidentales de Indonesia, fundado en 1967 en Holanda, con el propósito de acelerar el proceso de desarrollo de la ex colonia holandesa. En 1982, se convirtió en el Grupo Consultivo para Indonesia (CGI), auspiciado por el Banco Mundial.

¹⁰ Idem

le permitiera convertirse en un generador de fondos para la inversión.

De tal forma, con el segundo *boom* petrolero, en 1979 se incrementaron aún más las limitantes al capital extranjero, el gobierno parece haber sido motivado por la seguridad de autonomía que le daba el auge en los precios del petróleo.

Durante este período, Indonesia adoptó el modelo de sustitución de importaciones. Esto implicó que el proteccionismo estatal aumentara considerablemente en todos los sectores de la actividad productiva del país. El proteccionismo en materia comercial adoptó la forma de crecientes barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, mientras que a través de un sistema de impuestos y complicados procedimientos, se buscó desanimar a las exportaciones; el objetivo era que la producción nacional satisficiera la demanda interna. A este respecto, es importante recordar la excesiva confianza del gobierno en el petróleo como fuente constante de divisas, por lo que no se consideraba como prioritario buscar fuentes alternativas de éstas, como el atraer inversión extranjera o diversificar las exportaciones. Es sólo tras los primeros embates de la caída de los precios internacionales del petróleo, que el gobierno

indonesio introduciría reformas en el sector real de la economía para tratar de elevar la competitividad de los productos nacionales¹¹.

1.2.1 TENDENCIAS ENCONTRADAS

Durante todo el gobierno de Soeharto, conocido como el período del "Nuevo Orden"¹², las reformas económicas oscilaron entre el proteccionismo y la liberalidad. Este oscilamiento puede interpretarse más como una respuesta a la situación coyuntural presentada en determinados momentos, que como parte de un plan económico previamente definido.

La inconsistencia de las reformas en Indonesia, alcanzó su punto máximo durante la década de los ochenta. Indonesia era en ese entonces, una economía dependiente del petróleo como fuente principal de divisas extranjeras. Las constantes variaciones de los precios internacionales del crudo, provocaron que su política económica actuara de manera pendular oscilando entre el proteccionismo extremo y el convertirse en uno de los sistemas financieros más abiertos del orbe. Es por eso que las tendencias encontradas en el delineamiento de las reformas económicas y financieras, son

¹¹ Ariff, Op.cit. p.331

¹² Nombre por el que se conoce al régimen de Soeharto que va de 1966 a 1998.

el principal distintivo que caracteriza a las reformas durante esta década.

1.2.- REFORMAS EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

Tras un largo periodo de represión financiera por parte del Estado, Indonesia comenzó desde principios de los ochenta, un amplio proceso de liberalización en este sector. Liberalización que tuvo un efecto positivo en el incremento de la actividad económica y que más adelante daría a las autoridades en la materia, la confianza para profundizar en el sentido de una mayor liberalización financiera hacia finales de 1988.

El impulso principal para la mayor parte de las reformas realizadas durante la década de los ochenta, provino de la caída de los precios del petróleo. Es en este contexto que las reformas, particularmente las de 1988, aparecen como una decisión interna de liberar al sector financiero para imprimir dinamismo a la economía ante la necesidad de diversificar sus fuentes de divisas y no depender exclusivamente del petróleo. Necesidad que se vio incrementada por la reducción creciente de fondos que el país

obtenía por vía de cooperación y ayuda internacional, otra fuente importante de divisas para Indonesia.

El descenso general de los precios del petróleo que marcó casi toda la década de los ochenta, obligó al gobierno indonesio a buscar la diversificación de su economía. Se buscó entonces promover la inversión en el sector privado para crear nuevos productos destinados a la exportación. Todas las reformas en los sectores del comercio, la industria y las finanzas, estuvieron encaminadas, en términos generales, a la construcción de una base exportadora que fuera capaz de generar las divisas que dejaron de ingresar al país al disminuir los precios internacionales del petróleo.

A partir de 1982, y hasta finales de esa década, la característica que prevaleció con respecto a la política económica en Indonesia fue, nuevamente, la liberalización. Al igual que en las dos etapas anteriores, la conformación de la política económica respondía principalmente al comportamiento de los precios internacionales del petróleo. Una situación que complicó aún más el problema que representaba para Indonesia la caída de los precios del petróleo fue que,

alrededor del 60%¹³ de los ingresos estatales provenían de los impuestos derivados de las compañías petroleras que operaban en el país. Aunado a esto, en 1985, el yen japonés experimentó una revalorización, lo que agravó más la situación económica del archipiélago, puesto que alrededor de una tercera parte de su deuda externa estaba denominada en yenes.

Esta reducción de los ingresos estatales se vio reflejada en el gasto público para proyectos de desarrollo. En general, el gobierno adoptó una severa política de austeridad presupuestaria y un renovado auge en la búsqueda de nuevas fuentes de divisas. Durante el período que va de 1982 a 1985, los principales instrumentos de la política de austeridad del gobierno fueron los recortes en el presupuesto. Esto implicó que la mayoría de los proyectos que representaban el uso abundante de maquinaria o materiales de importación, fueran postergados o incluso cancelados. Se disminuyeron los subsidios y finalmente fueron eliminados.

En junio de 1983 se realizó una reforma financiera que se tradujo en una amplia desregulación bancaria. Ésta tenía como

¹³ Pangestu, Op.cit. p.11

objetivo aumentar la eficiencia del sistema bancario y hacer más ágil el movimiento de los capitales para la inversión. De esta forma, se eliminaron los topes crediticios y se les permitió a los bancos estatales establecer por ellos mismos, sus propias tasas de rendimiento. Otro aspecto importante de esta reforma es que dejó de privilegiarse el ahorro exclusivo en los bancos estatales y se permitió una mayor participación de los bancos privados para captar depósitos de los ahorradores. Esto implicó la reducción de la prohibición para las empresas paraestatales de abrir cuentas en bancos privados¹⁴. Asimismo, en 1984, se hicieron reformas en el sistema tributario para aumentar los ingresos del Estado y hacer más efectivo el sistema de recaudación. Así, se abolió el impuesto retenido y se sustituyó por el impuesto al valor adquirido (IVA).

A pesar de lo que se podría considerar como una etapa importante en cuanto a la liberalización bancaria, la política industrial y comercial no siguió la misma dirección sino que incluso se volvió más proteccionista. Esto se vio reflejado particularmente en una regulación creciente para restringir las importaciones. La mayoría de los productos

¹⁴ Nasution, Op.cit. p.290

importados pasaron a ser controlados por las empresas paraestatales para su comercialización.

El propósito de poner restricciones a las importaciones era proteger a las empresas nacionales de la competencia de los productos extranjeros, al tiempo que se propiciaba el ahorro de divisas. Esto en el marco del esquema de sustitución de importaciones, el cual se pensaba que aceleraría la industrialización del país.

A pesar del proteccionismo que había marcado la política comercial e industrial de Indonesia durante la primera mitad de la década de los ochenta, para 1985, se realizaron dos reformas importantes tendientes a liberar estas áreas. Estas reformas consistían básicamente, en la reducción de las tarifas arancelarias y la simplificación de los trámites aduanales. Se puede decir que estas reformas marcaron el inicio de la corriente desreguladora propiciada por la caída de los precios del petróleo, la cual estaba concebida con el objetivo de: "...incrementar las exportaciones no petroleras, incrementar la eficiencia de la economía y [fomentar] una mayor participación del sector privado".¹⁵

¹⁵ Pangestu, Op.cit. p.16

Previo a esto, en 1983, el gobierno devaluó la rupia un 50% frente al dólar. Como consecuencia de la fuerte especulación que antecedió a esta devaluación, se presentó una cuantiosa fuga de capitales, la cual contribuyó a complicar la situación económica del país. Sin embargo, el gobierno consideró conveniente la devaluación porque de esa forma, los ingresos nominales derivados de la exportación de petróleo se mantenían constantes e incluso se elevarían al registrarse en rupias, aunque los precios internacionales del petróleo denominados en dólares, hubieran disminuido. De esta manera, al devaluar la rupia, cada dólar que ingresara al país equivaldría a un monto nominal más elevado en moneda nacional. Conjuntamente con la devaluación, los productos indonesios se abarataban al exterior, volviéndose más competitivos en el mercado internacional. Con esto, el gobierno buscaba incrementar las exportaciones no petroleras. Sin embargo, la regulación al comercio exterior aún vigente era sumamente proteccionista, impidiendo alcanzar el impulso a la exportación que el gobierno se había propuesto con la devaluación.

En 1983 se realizaron reformas importantes en el sector financiero. En junio de ese año, se removieron la mayoría de los límites crediticios y se disminuyeron los controles sobre

las tasas de interés y de rendimientos. Posteriormente, en febrero de 1984, el Banco Indonesia¹⁶ introdujo operaciones abiertas de mercado como el principal instrumento de la política económica, emitiendo por primera vez Certificados del Banco Central (SBI por sus siglas en indonesio)¹⁷.

Más tarde, en enero de 1985, se introdujeron instrumentos de mercado de capitales y se creó un nuevo esquema de facilidades de descuento a los bancos que pidieran préstamos al Banco Central. Esto, con el objeto de aumentar la disponibilidad de fondos para la inversión y mantener el ritmo de la actividad económica pese a la disminución de ingresos por las exportaciones petroleras.

Nuevamente, la caída severa en los precios del petróleo en 1986 fue el motor que promovió la tendencia desreguladora característica de las reformas económicas en Indonesia a partir de ese año. Así, la desregulación llegó a causa de una innegable necesidad de diversificar las exportaciones, implicando el desarrollo de toda una estrategia económica orientada a la exportación. Es por lo anterior que la primera medida adoptada por el gobierno para cumplir con ese objetivo

¹⁶ Banco Indonesia (BI) o Banco Central.

¹⁷ IMF, "Indonesia's Process of Reform". *Ocasional Paper*. Núm. 126. Junio 1995. p.51

fue simplificar los trámites administrativos y remover las barreras burocráticas a la exportación. En mayo de 1986, se otorgaron una serie de beneficios fiscales a la exportación, entre los que se incluían la exención del pago de derechos a la importación en herramientas o maquinaria destinadas a la producción para la exportación.

Un cambio sustancial —si se considera el anterior carácter proteccionista e incluso nacionalista respecto a la inversión extranjera—, es la autorización a empresas hasta con un 95% de capital extranjero, para poder participar en la producción para la exportación. También se les permitía a este tipo de empresas hacer uso de los créditos con bajos intereses para la exportación; así como la creación de empresas de riesgo compartido con firmas con un mínimo de capital indonesio del 75%. Se les permitía además tomar parte en la distribución interna de sus productos, lo cual hasta entonces había sido prerrogativa exclusiva de los nacionales.

Como complemento de estas reformas, en septiembre de 1986, el gobierno se vio obligado a devaluar la rupia en un 30%¹⁸, pero evitó elevar las tasas de interés, pues necesitaba que los

¹⁸ IMF, Op.cit. p.52

agentes económicos siguieran teniendo acceso a créditos a costos moderados para mantener la actividad económica nacional. En términos generales, esta devaluación logró su cometido, pues efectivamente, lograron registrarse ciertos aumentos en las exportaciones no petroleras. Además, la devaluación ayudó a disminuir la inflación al reducir significativamente la cantidad de dinero en circulación.

El éxito inicial de estas medidas, puede verse reflejado en las siguientes cifras: para 1987, los productos manufacturados registraron un promedio de crecimiento anual del 57%. Las exportaciones no petroleras pasaron de representar el 31 al 50% del total de las exportaciones en el período que va de 1978 a 1987. Mientras que la participación de las manufacturas, dentro de las exportaciones no petroleras pasó del 6 al 49% durante el mismo período¹⁹. Estas cifras parecen indicar que el crecimiento de las exportaciones no petroleras está directamente relacionado con la tendencia desreguladora de la época y la llegada de nuevos capitales al sector productivo que promoviía desregulación.

¹⁹ Pangestu, Op.cit. p.19

Como parte de este vigoroso esfuerzo por diversificar las fuentes de divisas al país, a través de la promoción de las exportaciones no petroleras, en junio de 1987 los requisitos para invertir en empresas nacionales se simplificaron de manera sustancial. Asimismo, se disminuyeron considerablemente los requisitos para establecer nuevas empresas de capital nacional o mixto. En ese tiempo se abrió también la participación a empresas nacionales en sectores previamente restringidos sólo para las empresas paraestatales, esto siempre y cuando, las empresas privadas participantes en esas áreas fueran empresas orientadas a la exportación, es decir, empresas que destinaran a la exportación un mínimo del 85% de su producción.

Otra serie de reformas importantes fueron introducidas en diciembre de 1987 para liberalizar los mercados de capital. El propósito principal de esa reforma era reducir la intervención estatal en la operación del mercado de valores. Uno de los aspectos más relevantes de este marco fue el permitir a los extranjeros comprar acciones en los mercados de capital de Indonesia, lo cual anteriormente era contra la ley.

Al mismo tiempo se anunciaron otras medidas tendientes a la liberalización financiera, tales como: la simplificación de los trámites para establecer hoteles y el *status* legal de "compañía nacional" para las empresas de riesgo compartido. La reducción del 85 al 65% como proporción mínima de la producción total de una empresa destinada a la exportación, para que la empresa recibiera las ventajas de una empresa catalogada como exportadora. Finalmente se eliminó, casi en su totalidad, el uso de las licencias de exportación.

En el período entre diciembre de 1987 y octubre de 1988 el rumbo de las reformas seguía siendo incierto, pues si bien el paquete de reformas de diciembre del 87 apuntaba a una mayor liberalización financiera, en la práctica, las restricciones a la exportación, persistían. Debido a esto, ese paquete de reformas no había logrado atraer los montos deseados de inversión productiva al país, ya que aún había muchas dudas sobre la decisión del gobierno de promover una mayor apertura de la economía.

Probablemente con el ánimo de otorgar certidumbre a los inversionistas potenciales sobre la vocación liberalizadora de su política económica, el gobierno indonesio presentó tres

paquetes de reformas en los últimos meses de 1988, los cuales se convertirían en la piedra angular del proceso de liberalización real del sistema financiero indonesio.

1.2.- REFORMAS DE 1988. PAKTO

Para el propósito de este estudio, resulta de particular relevancia el paquete de reformas concernientes al sector financiero presentadas en octubre de 1988 (conocidas como el *Paket Oktober*²⁰ [PAKTO]). A partir de estas reformas y a algunas complementarias introducidas posteriormente, se delineó el sistema financiero en funcionamiento cuando Indonesia se vio atacada por la crisis asiática que se desataría en julio de 1997. Este paquete tenía como objetivo central la modernización del sistema bancario del país. Se buscaba elevar la competitividad y la eficiencia de los bancos, con la idea de diversificar las fuentes de fondos prestables con bajas tasas de interés, para promover la inversión productiva y así hacer crecer la economía nacional.

Las reformas del PAKTO surgen en un momento en el que Indonesia no podía continuar manteniendo un sistema financiero ineficiente y no competitivo, pues las condiciones

²⁰ Paquete de Octubre.

internacionales le forzaban a buscar en el ahorro interno su principal fuente de capital para el desarrollo del país. Es por esto que las reformas de octubre de 1988 y las complementarias presentadas posteriormente, implicaron un movimiento agresivo hacia la liberalización y desregulación financiera, con el propósito de crear un sistema financiero dinámico y competitivo, capaz de responder a las necesidades de generación de la capital del país.

En general, el propósito del PAKTO era crear condiciones que propiciaran la competitividad del sistema bancario al eliminar los impedimentos para participar en él. Esto implicó una mayor apertura hacia instituciones financieras extranjeras que desearan establecerse en Indonesia²¹. Se flexibilizaron los requisitos para que bancos extranjeros operaran en el país, se facilitó también la creación de asociaciones de riesgo compartido, la apertura de sucursales en todo el territorio nacional y se simplificaron los procedimientos para comercializar divisas, así como una ampliación del tipo de operaciones que los bancos privados podían realizar²². Todos estos cambios representaron un paso muy importante hacia una mayor eficiencia del sistema

²¹ Nasution, Op.cit. p.290

²² IMF, Op.cit. p.52

financiero indonesio. Recordemos que en el pasado la política proteccionista del Estado, había procurado evitar toda competencia para los bancos nacionales, de manera muy particular para los estatales.

Indudablemente, las reformas introducidas por el PAKTO fueron profundas, diversas y de gran importancia. Es a partir de entonces que se puede hablar de una reestructuración completa del sistema financiero indonesio y de un esfuerzo real por incorporarse a la dinámica financiera internacional. Esta es la mayor virtud del PAKTO y su principal característica. A partir de su alcance y complejidad, estas reformas fueron divididas en tres paquetes, aunque a los tres se les engloba de manera genérica bajo el nombre del "Paquete de Octubre". A continuación se detallan los elementos más relevantes contenidos en cada uno de los tres paquetes de reformas contenidos en el PAKTO.

1.3.1.- PRIMER PAQUETE DE REFORMAS

El paquete de reformas más importante de los tres presentados hacia finales de 1988 es, sin duda alguna el primero, presentado por el Ministerio de Finanzas de Indonesia el 27 de octubre de 1988. Su contenido, fue dividido en alrededor

de siete decisiones ministeriales, acompañadas por las respectivas sanciones por parte de la Presidencia de la República y del Banco Indonesia²³. Representa asimismo, la piedra angular en la construcción de un nuevo sistema financiero en pos de insertarse en la dinámica financiera internacional, lo cual implica necesariamente un sistema abierto y competitivo. Las reformas posteriores a este primer paquete, vendrían como complemento del mismo, no como sustitutos. Los aspectos más relevantes contenidos en este primer paquete se detallan a continuación.

Se eliminaron las restricciones para la creación de nuevos bancos, permitiéndose también que las instituciones financieras no bancarias que operaban ya en el país se constituyeran como bancos comerciales. Esto eventualmente permitiría la proliferación de un sinnúmero de pequeños bancos privados con administración deficiente (bancos que coincidentemente quebraron en la primera etapa de la crisis desatada en 1997²⁴). Se permitió también la operación de nuevos bancos domésticos y se permitió la entrada y funcionamiento de bancos extranjeros en el país. El requisito para que los bancos foráneos pudieran operar en territorio

²³ Menteri Keunagan Republik Indonesia. Paket Oktober. Yakarta, 1988.

indonesio era asociarse con algún inversionista local. Para los bancos extranjeros que ya se encontraban funcionando en Indonesia, se eliminaron las restricciones impuestas anteriormente, esto es, limitantes geográficas y restricciones de productos. También, como parte de estas reformas, se permitió que las empresas paraestatales depositaran hasta el 50% de sus fondos en bancos privados.

Otro aspecto particularmente importante contenido en este paquete de reformas, fue la disminución en un 13% en las reservas requeridas para los bancos. Si antes de las reformas la reserva mínima requerida legalmente para los bancos era del 15%, después de éstas sólo estaban obligados a mantener el 2% del total de su capital social como reserva²⁵. En su momento, esta medida fue tomada como una forma de expandir la oferta de fondos prestables para la inversión productiva²⁶. Es importante notar que dentro del paquete de reformas de 1988, se incluía también el cobro de impuestos sobre los rendimientos generados por los depósitos bancarios. Como esta medida tendería a desanimar a los ahorradores de hacer depósitos bancarios, se presentaría de manera natural una

²⁴ Entre estos bancos que fueron cerrados en un primer momento de la crisis, se encuentra el Banco Andrómeda, propiedad de uno de los hijos del entonces Presidente Soeharto.

²⁵ Bank Indonesia. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Pemeliharaan Likuiditas Wajib Minimum dalam Rupiah bagi Bank dan Lembaga Keuangan bukan Bank. Apartado núm, 9. Yakarta, 1988. p.311

disminución en la oferta de fondos prestables, buscando entonces compensar esa reducción, al disminuir el porcentaje exigible a los bancos como reservas permanentes.

Por último, es importante mencionar que este primer paquete dentro del PAKTO tenía también como meta primordial la creación y puesta en marcha de una serie de mecanismos de control y supervisión que garantizaran el buen funcionamiento del sistema bancario, el cual había sido fuertemente influenciado por prácticas de corrupción durante la época de cuasi monopolio de la banca estatal. Estos mecanismos incluían una supervisión más cercana por parte del Banco Central hacia las operaciones de los bancos, a través de reportes periódicos sobre el estado de los mismos, entre otros.

1.3.2.- SEGUNDO PAQUETE DE REFORMAS

El segundo paquete de reformas de ese año fue presentado en el mes de noviembre. Estas reformas eran concernientes al sector comercial. El sentido general de las mismas era simplificar la importación y la distribución de productos extranjeros en el mercado indonesio. Se eliminaba así el

²⁶ Nasution, Op.cit. p.292

monopolio antes existente de las empresas paraestatales sobre la importación y comercialización de una gran cantidad de productos, todos ellos contenidos en la canasta básica o considerados como prioridad para el Estado.

Si bien este paquete de reformas no era estrictamente de corte financiero, sí estaba destinado a elevar la competitividad de la economía indonesia en todas sus ramas de actividad. Por esto se le considera también como integrante del PAKTO, aunque sólo de relevancia marginal para el propósito de esta tesis.

1.3.3.- TERCER PAQUETE DE REFORMAS

El tercer y último paquete de reformas de 1988 fue presentado el 20 de diciembre de ese año, designando una amplia desregulación en los mercados de capitales y de los servicios financieros. Con respecto al primer rubro, se autorizó el funcionamiento de sucursales de la Bolsa de Valores en otras ciudades fuera de Yakarta para comercializar acciones de empresas privadas. Por otra parte, se mejoró el procedimiento para realizar transacciones en la Bolsa de Valores de Yakarta. En cuanto a los servicios financieros, este paquete de reformas proveyó de una regulación clara a varias áreas de

servicios, tales como la intermediación financiera, el *leasing*, la correduría de acciones, así como todo lo relativo al uso de tarjetas de crédito y de débito. Finalmente, se desreguló el área concerniente a las compañías aseguradoras, permitiendo la entrada y creación de nuevas compañías de seguros.

Estas reformas vinieron a complementar la etapa de reforma del sistema financiero de Indonesia que comenzara a finales de octubre de 1988. Con este tercer paquete, quedaban cubiertos ya el sector bancario, el comercial y el financiero, al simplificar y dinamizar las operaciones en el mercado de valores, como elemento que permitiera dar cauce dentro del mercado de capitales a la nueva apertura del sistema bancario. El impacto de estos paquetes de reformas fue diverso. Los objetivos para los que fueron diseñados fueron cubiertos satisfactoriamente en mayor o menor grado en el corto y mediano plazo. Sus consecuencias en un marco de tiempo más amplio, serán analizadas en el segundo capítulo de esta tesis. En este capítulo, se revisarán solamente sus consecuencias en un lapso más inmediato a su puesta en marcha.

1.3.4.- REFORMAS COMPLEMENTARIAS DE 1989 AL PAKTO

En marzo de 1989, el gobierno presentó una serie de reformas complementarias al PAKTO²⁷, con el propósito de subsanar algunos aspectos importantes para la consecución de sus objetivos que habían quedado pendientes. Un elemento particularmente importante de estas reformas fue la eliminación de las restricciones vigentes hasta entonces para contratar deuda en el exterior. Hasta antes del PAKTO, solamente las empresas paraestatales podían contraer deuda con el extranjero a través de los bancos estatales y éstos a su vez a través del Banco Central. A partir de las reformas de marzo de 1989, se les permitió a los agentes privados contraer deudas con el exterior, las cuales podían ser negociadas directamente por los agentes privados con las instituciones foráneas, sólo con la obligación de reportar esas operaciones al Banco Indonesia.

Esta nueva disposición para acceder a préstamos externos por parte de los agentes privados y de los bancos, se convertiría más tarde, en uno de los aspectos determinantes para el desarrollo del sistema financiero indonesio. Sin embargo, también se convertiría en el detonador de uno de los

²⁷ Menteri Keuangan. Himpunan Ketetapan Lanjutan (Penyempurnaan) Pakto 27 1988. 25 de marzo de 1989. Yakarta.

problemas más graves que aquejan al país desde julio de 1997. A pesar de esto, la consecuencia directa de la puesta en marcha de este amplio programa de reformas iniciado con el PAKTO, sería la consecución del objetivo deseado por el gobierno de Indonesia: la liberalización financiera.

1.4.- LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

Con las reformas de marzo de 1989, el gobierno indonesio logró consolidar la creación de un nuevo sistema financiero. Un sistema liberado de las anteriores restricciones y limitantes que le impedían ser competitivo y ágil y que le impedían también cumplir con su función dentro del esquema de la economía nacional.

Desde las primeras reformas de junio de 1983, el gobierno había demostrado su deseo de liberalizar al sistema financiero nacional. Al eliminar los programas de préstamos subsidiados, el gobierno liberaba a los bancos (particularmente a los estatales, que constituían la mayoría dentro de la industria bancaria) de la carga que representaba la obligación de tener que financiar sectores "prioritarios", a pesar de su baja o nula rentabilidad, lo que llevaba inevitablemente a los bancos a tener que funcionar con una

cartera vencida de grandes proporciones. Esta situación restaba eficiencia a la banca indonesia, pues era incapaz de financiar proyectos de inversión rentables y que en consecuencia, garantizaran el repago de los préstamos. Por otra parte, al remover los controles a las tasas de interés y de rendimiento de los bancos, el gobierno permitió que éstas se fijaran de acuerdo a las condiciones reales del mercado de capitales y no por la conveniencia de la política económica del momento, que en la mayoría de las ocasiones, no tenía relación alguna con la situación real del mercado.

Como ya se ha mencionado, el gran paso hacia la liberalización financiera se dio con la introducción del PAKTO, en donde se eliminan en gran medida, cuando no en su totalidad, las restricciones sobre la operación del sistema financiero del archipiélago. Una de las principales aportaciones del PAKTO a la liberalización financiera fue el retiro del esquema de protección que existía en torno a la banca estatal, al permitir la competencia directa por parte de los bancos privados y de una mayor apertura hacia la participación de la banca extranjera en el país. Ya con las reformas de 1983, se había buscado elevar el nivel de competitividad y eficiencia de la banca estatal sin

conseguirlo²⁸. Por otra parte, al disminuir las obligaciones de reservas líquidas para todos los bancos, se buscaba también incentivar la actividad económica y así, junto con un sistema financiero ágil y eficiente, poder elevar el desarrollo del país en su conjunto.

Finalmente, la pieza que completa este esquema de liberalización financiera, vendría con las reformas de 1989, en donde se eliminaban los controles para la contratación de deuda con el exterior. Se pensaba que con esta medida complementaria, la economía indonesia contaría ya con todos los elementos necesarios para crecer y desarrollarse. El análisis del impacto inmediato de la liberalización financiera, es el tema del siguiente apartado.

1.4.1.- IMPACTO

El impacto de las reformas presentadas anteriormente se vio reflejado, de manera general, en un mayor dinamismo de la banca indonesia. En primer lugar, los depósitos se elevaron considerablemente, tanto en rupias, como en divisas

²⁸ McLeod, Ross H. "Banking deregulation and re-regulation in Indonesia" *Journal of the Asia Pacific Economy*. Núm.2. 1999. p.269

extranjeras. Para 1996, los depósitos habían aumentado en términos reales un 30% del PIB, con respecto a 1968²⁹.

Otra consecuencia importante de la liberalización financiera fue una nueva distribución del número de cuentas y del capital manejado por los bancos estatales y por los bancos privados. Al estar en condiciones más equitativas de competición, los bancos privados comenzaron a captar cada vez más clientes, quienes antes habían sido "cautivos" de la banca estatal. Por otra parte, al permitir que los bancos privados ofrecieran toda la gama de productos que anteriormente habían sido dominio exclusivo de la banca del Estado, la competencia en el sector bancario se convirtió en una realidad. Esta competencia se vio complementada con la apertura de nuevas oficinas y sucursales regionales de los bancos privados en lugares donde anteriormente sólo la banca estatal había tendido presencia, representando una expansión "física" de la banca en todo el país. Esta expansión física puede constatarse con las siguientes cifras proporcionadas por el Ministerio de Finanzas en febrero de 1991³⁰. De octubre de 1988 a enero de 1991, el número de bancos operando en el país pasó de 63 a 174, mientras que, el número de sucursales

²⁹ McLeod, Op.cit. p.272

³⁰ Menteri Keuangan. Paket Deregulasi Perbankan. Febrero 1991. Yakarta. p.1

de bancos privados aumentó de 347 a 8,053. Asimismo, el número de sucursales de la banca estatal pasó de 500 a 3,066 en el mismo lapso de tiempo.

Por otra parte, la simplificación para la contratación de deuda con el exterior, acompañado de un tipo de cambio relativamente estable, trajo aparejado un incremento considerable de la deuda externa Indonesia. La diferencia con la estructura anterior de la deuda externa del país era que, a partir de 1989, una proporción cada vez mayor de esa deuda correspondía al sector privado. El impacto de la liberalización financiera que trajeron a Indonesia las reformas introducidas entre 1983 y 1989, puede ser resumido en el siguiente párrafo del economista Ross H. McLeod:

"La combinación de los paquetes [de reformas] de junio de 1983 y octubre de 1988, llevaron al sistema bancario de Indonesia, en sólo unos años, del dominio de la banca estatal y la sofocación burocrática a ser una efervescente colección de instituciones privadas, notablemente libre de la intervención gubernamental, una transformación tan dramática que hubiera sido virtualmente impensable a principios de los 80"³¹.

Indudablemente, las reformas entre 1983 y 1989 cambiaron profundamente el sistema financiero indonesio. Sin embargo,

³¹ Mc Leod, Op.cit. p.275

para que las reformas puedan tener un éxito sostenible, es necesario continuidad y una supervisión adecuada para evitar incurrir en abusos de las nuevas libertades otorgadas por estas reformas. Se necesitan también, nuevas reformas que vayan manteniendo la vigencia del sistema financiero ante las transformaciones de la dinámica nacional e internacional en que se desarrolla. Por esta razón, las reformas posteriores a 1989 son de gran importancia para contextualizar la situación del sistema financiero indonesio en vigencia en julio de 1997, momento en que estallara la crisis asiática, misma que llevaría eventualmente a un nuevo delineamiento de la economía de ese país.

1.5.- REFORMAS POSTERIORES

Las reformas posteriores a 1989 en el ámbito financiero, parecen haber perdido el fuerte ímpetu liberalizador que había caracterizado a las reformas de 1983, 1988 y 1989. Sin embargo, existieron algunos esfuerzos por vigorizar la desregulación, particularmente en el aspecto comercial. Por lo que corresponde al sector financiero, se destaca la reforma presentada en enero de 1990³², a través de la cual se buscaba poner fin a los programas de créditos subsidiados.

³² Menteri Keuangan. Himpunan Ketentuan Lanjutan Pakto 27 1988 tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan. 29 de enero de 1990. Yakarta.

Esto, principalmente a causa de un aumento importante en el circulante que había inducido la simplificación para la obtención de créditos, gracias al PAKTO y a las reformas de marzo de 1989. Este aumento en el circulante, había tenido como consecuencia directa un alza en la inflación, provocando que el Banco Indonesia, en un intento por disminuir el circulante y a su vez la presión inflacionaria, decidiera eliminar los préstamos subsidiados que habían probado ser poco efectivos en impulsar la actividad productiva del país. Al mismo tiempo, al liberar a los bancos de la carga de tener que otorgar préstamos poco rentables, se les permitía asignar sus recursos basados en criterios de rentabilidad y no de imposiciones gubernamentales.

Por otra parte, en febrero de 1991, el gobierno indonesio presentó un nuevo paquete de medidas prudenciales, conocido como el "Perfeccionamiento de la Regulación y Medidas Prudenciales Bancarias"³³. Estas nuevas medidas reguladoras para el sistema bancario, surgen ante la necesidad de evitar que las instituciones bancarias continuaran cayendo en excesos al abusar de las libertades conferidas con las reformas previas. Esto debido a que ya se habían presentado

³³ Menteri Keuangan. Penyempurnaan Pengawasan dan Pembinaan Bank. Yakarta. 28 de febrero de 1991.

casos en que algún banco incurriera en riesgos no previstos y pusiera en peligro los depósitos de los ahorradores y el Banco Central había tenido que intervenir para recapitalizarlos. Con esta nueva regulación se buscaba eliminar los vacíos que hubieran podido quedar sin cubrir en las reformas previas. Por otra parte, el gobierno consideraba que el número de nuevos bancos y de nuevas sucursales era demasiado grande y era necesario reimponer algunas restricciones para tratar de controlar su proliferación excesiva.

Las medidas prudenciales de 1991 pueden considerarse de alguna forma como un retroceso en el proceso de liberalización, pero en realidad, el objetivo de reimponer ciertos controles sobre la expansión y actividad de la banca era el prevenir abusos sobre las libertades antes conferidas. Entre esos nuevos controles se incrementaban los requisitos a cumplir por una institución para constituirse como un banco comercial, haciendo particular énfasis en la solvencia moral y el profesionalismo de los integrantes del consejo administrativo. También se introdujeron nuevas prohibiciones sobre los vínculos familiares entre los miembros del consejo directivo y de los vínculos de los bancos con consorcios empresariales y otros tipos de negocios. Con esto, se buscaba

acabar con prácticas de corrupción y colusión que habían perjudicado enormemente en el pasado el funcionamiento de los bancos.

Dentro de estas medidas prudenciales se reimplantaban los controles a la contratación de adeudos con el exterior, haciendo nuevamente obligatoria la intermediación del Banco Central para contraer deuda externa. Esta medida fue adoptada debido al considerable aumento en el monto de la deuda externa del país durante el corto plazo que estuvo vigente la liberalización al respecto, significando el mayor aumento representado por la deuda del sector privado.

Otra medida importante que se introdujo en esta nueva regulación fue la creación de nuevos métodos para evaluar la solvencia y el funcionamiento de los bancos. Con ella se buscaba obtener -a través de la puesta en marcha de formas más completas y continuas de evaluación por parte del Banco Central y un criterio más estricto basado, entre otros aspectos, en el monto de la cartera vencida-, el monto de reservas líquidas en general y el desempeño del banco para la evaluación de su solidez y buen funcionamiento, para de esta manera, permitirle seguir operando.

Posteriormente, en febrero de 1992, se introdujo una nueva ley bancaria³⁴, en donde se permitía a inversionistas extranjeros adquirir acciones de bancos que cotizaran en la bolsa de valores, siempre y cuando no llegaran a adquirir más del 49% del total de las acciones de dichos bancos³⁵. Además, con esta nueva ley, se les permitía a los bancos estatales cotizar en la bolsa, acción que les había estado vedada hasta entonces.

Otra novedad contenida en esta ley fue la eliminación de las categorías de bancos de "desarrollo" y bancos de "ahorro". Con esta nueva disposición los bancos que antes estaban comprendidos en estos rubros se convirtieron simplemente en bancos comerciales, pues se consideraba que la banca comercial (con el PAKTO) al asumir las funciones de otorgamiento de préstamos para la inversión y manejo de cuentas de ahorro, quedaba totalmente eliminada la razón de ser de las dos categorías anteriores de bancos.

Para octubre de 1993, el Comité Coordinador para la Inversión (BKPM, por sus siglas en indonesio) emitió una ley de

³⁴ Menteri Keuangan. Undang-undang Perbankan. Febrero de 1992. Yakarta.

³⁵ McLeod, Op.cit. p.276

desregulación para la inversión³⁶. El objetivo de esta nueva ley de inversión era atraer inversión extranjera a Indonesia, ya que en ese momento, el petróleo había dejado ya de ser una fuente constante de divisas. De esta manera, el gobierno indonesio buscaba hacerse de recursos provenientes de otras fuentes. Una de ellas era precisamente la IED, en donde con esta nueva ley, se buscaba transformar un sistema altamente obstruido por impedimentos burocráticos y restricciones excesivas a la inversión extranjera, en un sistema ágil y atractivo para el capital foráneo.

Se conservaba a las empresas de riesgo compartido como la única forma para establecerse en el país para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, se permitía que en un primer momento, la parte indonesia tuviera sólo el 20% del total de las acciones de la empresa y el 80% extranjeros, con el compromiso que gradualmente, en un lapso no mayor a 20 años después de haber iniciado las operaciones, la parte indonesia llegara a poseer al menos el 51% de la empresa ³⁷. Además, se simplificaban los trámites para obtener las licencias para el establecimiento de una empresa de riesgo compartido con capital extranjero, al permitir que estos se

³⁶ BKPM Investment Coordination Board. Investment Deregulation 1993. Yakarta. Octubre, 1993. Koperasi Karyawan BKPM "Pencaderan".

realizaran directamente en la provincia donde fuera a establecerse la empresa, sin tener que obtener previamente la autorización de Yakarta. Por último, se reducía el número de industrias en las que se prohibía la participación extranjera, pasando de 51 en 1992 a sólo 33 en 1993.

Como complemento a estas disposiciones, el gobierno indonesio presentó el 19 de mayo de 1994, un nuevo paquete de desregulación para la inversión extranjera³⁸. De acuerdo con estas nuevas reglas, se permitía que la participación extranjera en una empresa establecida en Indonesia llegara al 100%, excepto en algunas áreas restringidas, en las que se permitía que la participación no indonesia fuera hasta del 95%. Las áreas restringidas fueron las siguientes: operación de puertos, todo lo relacionado con la producción y transmisión de electricidad, servicios de telecomunicaciones públicas, transporte marítimo, líneas aéreas, ferrocarriles, generación de poder atómico, medios de comunicación masivos y agua potable³⁹.

³⁷ BKPM, Op.cit. (1993) pp.1-2

³⁸ BKPM Investment Cooperation Board. Government Regulation No. 20/1994 on Investment. Koperasi Karyawan BKPM "Pencaderan". Mayo de 1994. Yakarta.

³⁹ BKPM, Op.cit. (1994) pp.1-2

Otra reforma importante fue introducida en febrero de 1996, en donde se ampliaba el porcentaje mínimo de reservas requerido para los bancos, éste pasaba del 2%, que había sido disminuido con el PAKTO, al 3%. Posteriormente, en abril de 1997, se registraría un nuevo incremento en el porcentaje de reservas mínimas requeridas, alcanzando el 5% del total de los depósitos⁴⁰. Estas ampliaciones de las reservas mínimas requeridas para los bancos se presentan como un instrumento en la consecución de un objetivo primordial de la política económica indonesia: disminuir la inflación. Se consideraba que al aumentar los requerimientos de reservas mínimas para los bancos, éstos verían contraída su capacidad para ofrecer fondos prestables, con lo que se disminuiría la cantidad de circulante y a su vez, la presión inflacionaria.

La reforma de abril de 1997, representa la última reforma en materia financiera introducida por el gobierno indonesio previa a la crisis de mediados de julio de ese mismo año. Como se ha mencionado anteriormente, la importancia de las reformas analizadas en este primer capítulo es, el conocer el marco contextual en el que se encontraba el sistema financiero indonesio al ser atacado por la crisis asiática y

⁴⁰ McLeod, Op.cit. p.284

así poder comprender en parte, el porqué de la gravedad que la crisis regional ha alcanzado en ese país.

Del análisis presentado sobre las reformas financieras en Indonesia durante los últimos 20 años es posible concluir que, la principal fuerza reformadora para el gobierno indonesio durante las décadas de los ochenta y de los noventa, provino de las adversidades coyunturales que se le presentaron en diversos momentos. Asimismo, es comprensible que las reformas no tuvieran en un principio una orientación definida, pues respondían más a una situación imprevista y de emergencia, que a un proyecto a largo plazo de construcción de una estructura o modelo económico definido. Esta capacidad de adaptación, el realizar las reformas que la coyuntura dictaba, la falta de desarrollo con un modelo de desarrollo definido, el eclecticismo tan alabado de los países asiáticos como Indonesia con un crecimiento anual del 7% en la primera mitad de los noventa⁴¹, fue tal vez el inicio mismo del agotamiento del éxito asiático que reveló la crisis de 1997. El contexto regional de la crisis asiática desatada a mediados de 1997 y el impacto particular de la misma en

⁴¹ Soemardan, Selo (edit.). The Impact of Current Monetary Crisis and Natural Disasters on the Situation of Indonesian Communities, Families, Women and Children. Executive Summary. Center for Population and Manpower Studies Indonesian Institute of Science and UNICEF. Yakarta, 1998. p.45

Indonesia, constituyen el tema de estudio del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2.- LA CRISIS ASIÁTICA DE 1997. LA EXPERIENCIA INDONESIA

2.1.-ANTECEDENTES GENERALES

La crisis asiática desatada con la devaluación del baht tailandés el 2 de julio de 1997, puede ser considerada ya, como uno de los fenómenos económicos más importantes de la segunda mitad de la década de los noventa. Quizás uno de los aspectos más sorprendentes de esta crisis es que pocos analistas se hubieran aventurado a predecir una disrupción en el crecimiento de las economías asiáticas de tal magnitud.

En efecto, las perspectivas de crecimiento para los países de la región, aun a principios de 1997 eran bastante alentadoras⁴². Incluso el FMI celebraba estas perspectivas y al mismo tiempo, consideraba a estos como un grupo de países que habían aplicado, en términos generales, una política fiscal prudente registrando altas tasas de ahorro interno.

⁴² Previo a la crisis el desarrollo económico de los países asiáticos, particularmente de Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Tailandia, Indonesia, Malasia y Tailandia, en el período que va de 1965 a 1990, fue tan notoriamente bueno que llevó al Banco Mundial a acuñar el término *HPAES (High-performing Asian economies)*, para referirse a ellos. Movido por el notorio desempeño económico de estos países, el Banco Mundial realizó un estudio, entre 1991 y 1993 intitulado: *The East Asia Miracle*. A través de ese estudio, el Banco identificó los principales factores que habían contribuido a la consecución del "milagro asiático". A saber, estos factores eran: 1) alto grado de inversión privada, 2) alto crecimiento de la inversión en el desarrollo de los recursos humanos y 3) altas tasas de ahorro interno.

Asimismo, el Fondo proponía a estas naciones como todo un modelo a seguir para otras economías emergentes⁴³.

Probablemente por esto, las teorías que buscan explicar el origen de la crisis asiática, han tomado giros de muy diversa índole. En un principio, los analistas se han esforzado por definir qué tipo de crisis es esta. Algunos opinan que se trata de una crisis monetaria, aunque con características nuevas que la hacen diferente de las crisis monetarias asociadas con déficit fiscal e indisciplina macroeconómica, elementos que habían estado ausentes en el caso de las economías asiáticas⁴⁴.

Con el paso del tiempo, ha quedado demostrado que la complejidad de la crisis asiática y sus múltiples ramificaciones le impiden ser catalogada en categorías tan estrechas como crisis de balanza de pagos, monetaria o de deuda externa. En realidad, la asiática ha sido una compleja crisis con repercusiones en todos los sectores de la actividad económica de la región. Independientemente del tipo

⁴³ Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial. Mayo de 1998. Washington, D.C. p.3.

⁴⁴ Lindblad, Thomas J. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.3. Diciembre de 1997. pp.3 – 30.

de crisis que esta sea⁴⁵, el debate para definir las causas de la misma, ha sido también particularmente amplio.

Primeramente, hay quienes, como el FMI, opinan que las economías asiáticas fueron víctimas de su propio éxito⁴⁶. Es decir, las tasas de crecimiento sostenido que habían registrado desde principios de los noventa⁴⁷ (ver tabla 1) las economías de Tailandia, Malasia, Filipinas, Indonesia, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán, llevaron a subestimar los problemas y debilidades de su estructura financiera, por parte de los agentes nacionales y extranjeros. Esto podría denominarse irónicamente como un exceso de optimismo en el desempeño económico regional.

⁴⁵ En mi opinión predominan los elementos para caracterizarla como una crisis financiera de corte estructural.

⁴⁶ FMI. Idem.

⁴⁷ El crecimiento de las economías asiáticas, puede ser apreciado en el comportamiento del PIB que muestra la tabla 2.

TABLA 2									
Variación porcentual año con año del PIB real									
País	Promedio 1980-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Corea	7.8	9.5	9.1	5.1	5.8	8.6	8.9	7.1	5.5
Filipinas	1.9	3.0	-0.6	0.3	2.1	4.4	4.8	5.7	5.1
Hong Kong	7.3	3.4	5.1	6.3	6.1	5.4	3.9	4.9	5.3
Indonesia	5.3	8.6	8.9	7.2	7.3	7.5	8.2	8.0	5.0
Malasia	5.8	7.3	8.6	7.8	8.3	9.2	9.5	8.6	7.8
Singapur	7.3	9.0	7.3	6.2	10	10.5	8.7	6.9	7.8
Tailandia	7.3	11.6	8.1	8.2	8.5	8.6	8.8	5.5	-0.4
Taiwan	8.1	5.4	7.6	6.8	6.3	6.5	6.0	5.7	6.9

Fuente: FMI, World Economic Outlook, Washington, D.C. Mayo, 1998.

Por otra parte, hay corrientes que buscan la respuesta en el pánico especulativo que atacó a las monedas del área, debilitándolas gracias a la fuga masiva de capitales que veían amenazada su seguridad por los efectos potenciales de contagio de la devaluación del baht tailandés⁴⁸. Otras más, acusan al liberalismo extremo que permitió un endeudamiento excesivo por parte de los agentes privados. Adeudos que, además de representar importantes sumas de dinero, fueron contratados, en su mayoría, como deuda a corto plazo⁴⁹.

⁴⁸ Perry, Guillermo y Lederman, Daniel. Financial Vulnerability, Spillover Effects, and Contagion: Lessons from the Asian Crisis for Latin America. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C., 1998. pp.17-20.

⁴⁹ Rosenberg, Leif Roderick. "Southeast Asia's Currency Crisis: A Diagnosis and Prescription". *Contemporary Southeast Asia*. Núm 3. Diciembre de 1997. p.22

En mi opinión, la característica de la crisis asiática (una crisis regional), obliga a buscar el origen de la misma en dos dimensiones: la interna de cada país y la externa, tanto en el ámbito regional como internacional. Los aspectos regionales e internacionales, quedan comprendidos en las teorías antes mencionadas. Esto es: fuertes presiones sobre las monedas locales debido al retiro masivo de capitales para dirigirse a mercados más sólidos, situación agravada por la demanda creciente de moneda extranjera por parte de los agentes internos para cubrir sus adeudos por vencer. Es justo también mencionar el importante papel desempeñado por el pánico que, convirtió en endémico un problema que podría haber sido contenido antes de alcanzar los niveles dramáticos que tomó en la segunda mitad de 1997 y durante todo 1998.

En cuanto a los aspectos internos, es fundamental examinar el caso de cada país para comprender por qué, en cada uno de ellos, las características e impacto de la crisis fue diferente. Para el propósito de esta tesis y de este capítulo en particular, el interés se centra en el caso de Indonesia. Las causas y repercusiones propias de la crisis asiática en este país, constituyen el tema central de análisis del presente capítulo.

2.2.-LA CRISIS INDONESIA. CAUSAS PARTICULARES

La crisis asiática desatada por la devaluación del baht tailandés el 2 de julio de 1997, alcanzó sus dimensiones más dramáticas en Indonesia. Para comprender lo que sucedió en ese país, es necesario considerar una serie de factores que fueron acumulándose tiempo atrás y que agravaron la situación del país al enfrentarse a un contexto regional adverso.

La crisis en Indonesia estalló y se exacerbó a raíz del colapso general del sector financiero en el Sureste de Asia. El gobierno indonesio falló en reconocer de manera inmediata la falta de confianza y la interrupción de los flujos financieros normales dentro de la región⁵⁰, ocasionando que las medidas de política económica iniciales, tales como recorte del circulante y elevación de las tasas de interés, siguieran el esquema habitualmente empleado para fortalecer la paridad cambiaria de la rupia frente al dólar⁵¹.

⁵⁰ Al respecto se sugiere consultar la siguiente referencia: Feridhanusetyawan, Tubagus. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 2. Agosto de 1997. pp.3-39. En este artículo, al principio de la crisis asiática, el Dr. Tubagus, connotado economista y analista indonesio, hace referencia a la solidez de la economía indonesia y al cómo la devaluación de la rupiah que siguiera a la del baht, era meramente transitoria. Enfatiza también que los inversionistas extranjeros no mantenían su confianza en el archipiélago y en general, prevé que los efectos de la crisis regional sobre Indonesia serían mínimos.

⁵¹ McLeod, Ross. "Postscript to the Survey of Recent Developments: On the Causes of the Rupiah Crisis" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.3. Diciembre de 1997. pp.44-47.

Ciertamente la devaluación del baht -después de que la política del gobierno tailandés había tenido durante mucho tiempo como prioridad el mantener un tipo de cambio estable-, originó en gran medida la desconfianza de los inversionistas en las economías asiáticas, particularmente del Sureste de Asia. Sin embargo, es importante mencionar que los elementos para justificar esa desconfianza estaban presentes en Indonesia desde hacía ya tiempo. La diferencia era que al quedar expuesta la debilidad del sistema financiero de la región, los riesgos particulares de cada economía se hicieron más evidentes a los ojos de los inversionistas.

Es en suma, un cambio en la percepción del riesgo de invertir en países como Indonesia, lo que ocasionó el surgimiento de las debilidades del sistema financiero indonesio y provocó que los dueños de los capitales reaccionaran en función de esa nueva percepción⁵². Debido a esto podría considerarse que las debilidades del sistema financiero indonesio provocaron una crisis de orden estructural viéndose desencadenada por factores coyunturales, en este caso, la devaluación del baht y el subsecuente cambio en la percepción del riesgo para las

⁵² Un análisis interesante sobre el cambio en la percepción del riesgo sobre invertir en Indonesia y sobre mantener depósitos y acciones cotizados en rupias, lo ofrece Ross McLeod en el *BIES*. Núm.3 de Diciembre de 1997. Op.Cit.

inversiones en la región en general y en Indonesia, en particular.

En efecto, los signos de alerta en la economía indonesia eran diversos y ninguno era nuevo, no obstante habían sido ignorados prácticamente desde mediados de los ochenta, gracias al sólido desempeño general de la economía y a los atractivos rendimientos que ofrecía el país a la inversión extranjera. Entre esas señales de alerta, es importante destacar el papel de la creciente deuda externa del país (particularmente del sector privado); las debilidades estructurales del sistema financiero; la innegable presencia de la triada de corrupción, colusión y nepotismo que impregnaba el ámbito de los negocios en el país, así como los vacíos de supervisión efectiva creados por la liberalización financiera. En este sentido, en los siguientes apartados me abocaré al análisis de cada uno de estos elementos en un esfuerzo por contextualizar la magnitud que la crisis asiática ha alcanzado en Indonesia.

2.2.1.- DEUDA EXTERNA

La deuda externa indonesia al momento del estallido de la crisis asiática alcanzaba un valor aproximado de 110 mil

millones de dólares⁵³ misma que –con un crecimiento registrado en 1996 del 8% y un crecimiento estimado para 1997 igualmente de alrededor del 8%⁵⁴–, parecía aún un monto suficientemente manejable para el país. Esta idea de maleabilidad del monto de su deuda externa, era reforzada por el compromiso tácito del gobierno de mantener un tipo de cambio estable, de alrededor de 2,500Rp. X 1Usd⁵⁵. Considerando estos datos, la deuda externa indonesia era de la índole de los 275 mil millones de rupias, hasta principios de julio de 1997.

Durante 1996, el gobierno indonesio había realizado un prepago de su deuda externa tasada a altos intereses. Esto fue posible en parte, gracias a la privatización en ese año del banco estatal *Bank Nasional Indonesia* (BNI). Los ingresos obtenidos por concepto de exportaciones de petróleo y gas durante el año fiscal 1995/96 habían sido superiores a lo previsto por 5.8 billones de rupias⁵⁶, por lo que también se emplearon parte de estos recursos imprevistos para contribuir al prepago de una parte de la deuda externa pública del país.

⁵³ Lindblad, Op.cit. p.3.

⁵⁴ World Bank. *Indonesia: Sustaining High Growth with Equity*. Washington, D.C., 1997. p.2

⁵⁵ Soesastro, Hadi y Basri, M. Chatib. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 1. Abril de 1998. p.12

⁵⁶ Bank Indonesia. *Statistik Ekonomi dan Keuangan*. Bank Indonesia. Yakarta, junio de 1997. pp.96-97.

Esto en conjunto otorgaba confianza, tanto al gobierno como a los agentes privados, de que sus deudas externas se mantenían en niveles manejables y no representaban problema alguno para cumplir con sus obligaciones en moneda extranjera. Sin embargo, esta situación se vio profundamente trastocada cuando el 11 de julio de 1997, el Banco Central amplió la banda de flotación de la rupia del 8 al 12%⁵⁷, para finalmente dejarla a la libre flotación a partir del 14 de agosto del mismo año⁵⁸.

Por otra parte, es pertinente anotar que aun antes del comienzo de la crisis regional y de la vertiginosa caída de la rupia, la deuda externa indonesia era ya cuantiosa en términos objetivos, aun cuando la percepción de los agentes económicos nacionales fuera tan positiva con respecto a su capacidad para manejarla. En efecto, ya antes de la crisis, la deuda externa del país representaba aproximadamente el 50% del PIB anual⁵⁹.

No obstante, la percepción de los agentes económicos respecto a la magnitud de sus deudas denominadas en moneda extranjera, no era del todo errónea si se considera, como se mencionó

⁵⁷ Soesastro y Basri, Op.cit. p.8

⁵⁸ *The Jakarta Post*. 15 de agosto de 1997.

antes, el compromiso tácito del gobierno en preservar la estabilidad del tipo de cambio. De hecho, esta estabilidad había funcionado hasta entonces no sólo como un factor de certidumbre para los agentes nacionales respecto a su propia capacidad de repago de sus obligaciones externas, sino también como una especie de "garantía" para sus acreedores internacionales.

El gobierno indonesio se vio obligado a permitir la libre flotación de la rupia, incrementando considerablemente las dimensiones de la deuda externa del país de la noche a la mañana. Lo más grave era que todos los días, incluso con variaciones durante el transcurso de un mismo día, por la inestabilidad del tipo de cambio, los adeudos contraídos en moneda extranjera se veían incrementados al convertirlos en rupias.

De esta manera, la deuda externa indonesia pasó de ser una deuda poco problemática y de bajo riesgo, a ser una deuda que, en el momento más álgido de la devaluación de la rupia, se vio incrementada hasta casi siete veces su valor nominal

⁵⁹ Lindblad, Op.cit. p.22.

en moneda nacional⁶⁰. Ante tal situación, la deuda externa del país emergió como uno de los elementos que provocó la agudización de la crisis en el archipiélago, al convertirse en uno de los factores de mayor presión para la devaluación de la rupia.

Por otra parte, una característica particularmente importante de la deuda externa indonesia es su composición. Desde la desregulación de 1989 (aunque ésta sólo estuvo vigente durante poco tiempo, hasta 1991), los agentes privados se convirtieron en fuertes demandantes de recursos externos. Esto, aunado a una disponibilidad relativamente abundantes de fondos prestables en el exterior, permitió que la deuda externa privada del país creciera considerablemente, hasta llegar a competir en términos de igualdad (por la magnitud de los adeudos), con la deuda externa pública. Es por lo anterior que analizar el papel de la deuda externa indonesia como factor de la crisis que desde julio de 1997 vive ese país, implica la necesidad de revisar las dos vertientes de su deuda externa, tanto la pública como la privada. El estudio de ambas dimensiones conforma el contenido de los siguientes dos apartados.

⁶⁰ Esta estimación se hace calculando la deuda en base el valor promedio de la rupia a 2,500Rp. X 1Usd., previo a la crisis y su valor posterior más bajo de 17,000Rp. X 1 Usd., el cual alcanzó en enero de 1998.

2.2.1.1.- DEUDA EXTERNA PÚBLICA

Contrario a la situación habitual en los países en desarrollo, la deuda externa pública indonesia, no representa la mayor proporción de la deuda externa del país. De hecho, desde mediados de los ochenta, se encuentra ampliamente superada por la deuda externa privada. Sin embargo, su importancia continúa siendo innegable, particularmente después del advenimiento de la crisis. Esto es debido a que los paquetes de ayuda internacional organizados por el FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), así como la ayuda bilateral proporcionada por países vecinos, tienen el carácter de préstamos para el rescate financiero y la estabilización económica, pero eventualmente deben ser repagados a las instituciones y países acreedores.

Por otra parte, si bien es cierto que hasta antes de la crisis el gobierno indonesio había mantenido una política de endeudamiento externo relativamente bajo, también es cierto que su dependencia del capital extranjero era alta para poder solventar el desarrollo del país. Así, al disminuir considerablemente los flujos de inversión extranjera a Indonesia, tras la inestabilidad en todos los órdenes que

emergiera en el archipiélago a raíz de la crisis, la necesidad de recurrir al endeudamiento externo para el gobierno había aumentado. Esta situación es evidente si se considera que para julio de 1997, la deuda externa total de indonesia ascendía a los 110 mil millones de dólares, mientras que para abril de 1999, alcanzaba ya los 133,667 millones de dólares⁶¹, esta cifra sin considerar los montos de deuda asignados como ayuda internacional. Solamente el paquete inicial de ayuda, elaborado conjuntamente por el FMI, el BM y el ADB, aprobado el 31 de octubre de 1997, alcanza la cifra de 43 mil millones de dólares⁶².

Asimismo, es importante tener presente que el endeudamiento externo no tiene que ser necesariamente negativo para un país. En realidad, mientras los recursos que se obtengan a través de esa vía sean destinados a fines productivos, el deudor tendrá la posibilidad de cumplir efectivamente con las obligaciones derivadas de su adeudo así como desarrollar proyectos útiles para el país. El problema radica, en el caso de Indonesia, en que los recursos obtenidos a través de la deuda externa, eran destinados en su mayoría a proyectos cuya rentabilidad no estaba suficientemente estudiada y por lo

⁶¹ *Bisnis Indonesia*. 17 de mayo de 1999.

⁶² Soesastro y Basri, *Op.cit.* p.11.

mismo, no aseguraban la capacidad de repago del gobierno. La mayor parte de estos proyectos consistían principalmente en subsidios para las empresas y bancos paraestatales que en pocas ocasiones operaban bajo criterios de productividad y eficiencia, así como proyectos en los que frecuentemente estaba involucrado algún miembro de la familia del entonces Presidente Soeharto o algún allegado al mismo⁶³.

En la época en la que la paridad cambiaria de la rupia frente al dólar se mantenía estable, este patrón de utilización de los recursos contratados con el exterior como deuda, parecía ser una situación manejable y provechosa para el gobierno. El problema de no invertir en proyectos rentables que aseguraron la capacidad de repago de los adeudos se hizo evidente cuando la rupia quedó expuesta a la libre flotación. Entonces, en los momentos más críticos de la crisis, el actual Ministro de Economía, en aquel momento sólo un connotado analista económico, Rizal Ramli, llegó a proponer que la única opción que tenía el país para manejar su deuda externa era declarar una moratoria de pagos y evitar usar las líneas de crédito

⁶³ Un ejemplo penosamente célebre sobre la asignación de recursos estatales (parte de ellos conseguidos a través de endeudamiento externo), a proyectos con baja rentabilidad, es el caso del proyecto del "carro nacional". El automóvil Timor, ensamblado en Indonesia por una compañía coreana (Kia) en la que uno de los hijos del ex presidente Soeharto, era accionista. Para mayor información respecto al caso del "auto nacional", ver Ferdidhanusetyawan, Op.cit. pp.25-27; *Kontan*, 28 de julio de 1997; *Warta Ekonomi*, 4 y 11 de agosto de 1997.

ofrecidas para entonces por el FMI, pues esto sólo incrementaría la ya de por sí pesada carga de la deuda externa pública del país⁶⁴.

No obstante la gravedad de la situación de la deuda externa pública indonesia, el problema más urgente en cuanto a obligaciones con el exterior era el del sector privado, la cual enfrentaba no solamente altos montos por cubrir en moneda extranjera constantemente encarecida, sino que además contaba con vencimientos de pago mucho más inmediatos que el sector público. Es por eso que la deuda externa privada, innegablemente ha sido uno de los factores más importantes de la crisis financiera indonesia, de la creciente presión devaluatoria sobre la rupia y de la descapitalización de los bancos.

2.2.1.2.- DEUDA EXTERNA PRIVADA

La deuda externa privada indonesia creció considerablemente durante la década de los noventa, gracias a la desregulación en la materia realizada en marzo de 1989⁶⁵. Esta le permitía a los agentes privados contratar deuda con instituciones financieras exteriores sin que para ello interviniera el

⁶⁴ *Bisnis Indonesia*, 22 de noviembre de 1997.

Banco Central indonesio o alguna otra institución financiera estatal. La única condición que se establecía era que las empresas o grupos que contrajeran adeudos con el exterior, reportaran las transacciones al Banco Central para llevar un registro estricto del monto de la deuda externa privada del país. Esta simplificación permitió y motivó a muchos agentes privados a buscar financiamiento en el exterior. Esta medida fue acogida con gran entusiasmo por la iniciativa privada debido a las restricciones vigentes en el mercado interno de capitales, en donde los bancos tenían preestablecidas las prioridades de los sectores que eran sujetos de crédito. Prioridades que estaban más relacionadas con los intereses particulares de las élites gobernantes que con las necesidades reales de la economía nacional.

Sin embargo, en febrero de 1991, el gobierno indonesio emitió un conjunto de medidas prudenciales en el que se reimponían las restricciones a la negociación y contratación de deuda con el exterior por parte de los agentes privados⁶⁶. Con esta nueva regulación, no se eliminaba por completo la posibilidad de que el sector privado contrajera deuda externa, pero era indispensable la intermediación y gestión de las instancias

⁶⁵ Menteri Keuangan. Himpunan Ketetapan Lanjutan Pejempurnaan Pakto 27 1988. 25 de marzo de 1989. Yakarta.

gubernamentales correspondientes. De esta manera, el gobierno pretendía controlar el crecimiento de la deuda externa privada y tener una supervisión más cercana de los adeudos que adquiriera la iniciativa privada.

A pesar de la carga burocrática que esto implicaba, los empresarios continuaron acudiendo a las instituciones financieras externas para hacerse de recursos. Esto porque, — aunque el gobierno había eliminado ya los programas de créditos prioritarios y la contratación de deuda interna era factible para casi todos los sectores de la actividad económica—, la diferencia en las tasas de interés vigentes hacía más atractivo contratar deuda externa que interna. Sin embargo, “lo que el deudor ahorra en el costo de los intereses, lo pierde en los ajustes devaluatorios del tipo de cambio”⁶⁷.

No obstante, pareciera que los agentes privados no estuvieran conscientes del alto factor de riesgo que implica contraer obligaciones en moneda extranjera (particularmente en dólares), cuando no se tiene una moneda fuerte como divisa nacional. Sin embargo, la estabilidad que había registrado la

⁶⁶ Menteri Keuangan. Penyempurnaan Pengawasan dan Pembinaan Bank. 28 de febrero de 1991. Yakarta.

rupia frente al dólar en los últimos tiempos⁶⁸, la comprobada vocación del Banco Central para mantener esa estabilidad cambiaria y los altos niveles registrados de reservas internacionales acumuladas en el mismo Banco⁶⁹, eliminaban la preocupación que en otras condiciones debiese causar una exposición tan alta al riesgo de fluctuaciones en el tipo de cambio.

Otro factor que comprometió aún más la capacidad de pago de los agentes privados indonesios fue la decisión del gobierno de elevar las tasas de interés interna desde el principio de la crisis, en un intento por mantener bajo control las presiones inflacionarias. En efecto, en agosto de 1997 el Banco Central elevó la tasa de interés anual por arriba del 130%, cuando previo a la crisis, se había mantenido alrededor de 25% anual⁷⁰. Esto ocasionó que el dinero se encareciera, haciendo aún más oneroso para los deudores, contratar créditos al interior del país para cumplir con sus obligaciones con el exterior. Esto provocó que el número de

⁶⁷ Delhaise, Philippe. *Asian Crisis. The Implosion of the Banking and Finance Systems*. Ed. John Willey and Sons (Asia). Pte. Ltd. Singapore, 1998. p.20.

⁶⁸ Para información más detallada sobre el comportamiento del tipo de cambio, se recomienda revisar el apartado 2.3.3 de este mismo capítulo sobre la devaluación de la rupia.

⁶⁹ Aún en diciembre de 1997, el Banco Indonesia, tenía reservas en moneda extranjera por 26 mil millones de dólares, a pesar de que ya desde julio de ese mismo año, había optado por desembolsar parte de sus reservas líquidas para tratar de fortalecer a la rupia, antes de que en agosto la dejara a la libre flotación. La cifra que se indica en cuanto a las reservas en moneda extranjera del Banco Central, es tomada de McLeod, Op.cit. p.49.

⁷⁰ *The Jakarta Post*, 20 de agosto de 1997.

sujetos que se declaraban en incapacidad de pago, aumentara de manera importante. Al mismo tiempo, las personas que tenían ya créditos con los bancos nacionales, se vieron obligados también a suspender sus pagos por la incapacidad de cubrir los altos intereses que demandaba el sector bancario. Como consecuencia, a nivel interno, la cartera vencida de los bancos se incrementó dramáticamente.

Por otra parte, la deuda externa indonesia alcanzaba para el 16 de abril de 1999, el orden de los 133,667 millones de dólares, de los cuales 67,686 millones, correspondían a la deuda privada, ligeramente más del 50% del total de la deuda externa del país. Por otra parte, se estima que de esos 67,686 millones, alrededor de 63,632 millones de dólares corresponden a la deuda de los bancos privados.

La composición de la deuda externa privada indonesia puede ser mal entendida si no se mantiene presente un principio básico del funcionamiento de los grandes conglomerados de ese país. La mayor parte de la deuda privada corresponde al sector bancario, esto podría suponer que esa deuda se había distribuido entre un gran número de beneficiarios (los clientes de esos bancos que pudieron adquirir recursos a

través de fondos que los bancos habían contratado con el exterior). Sin embargo, se estaría omitiendo el hecho innegable de que la mayoría de los bancos privados pertenecen a grandes conglomerados que los emplean como medios de financiamiento para las empresas y miembros de ese mismo grupo. Entonces, en realidad, los beneficiarios y responsables de la deuda privada indonesia son solamente un pequeño grupo de grandes conglomerados, en la mayoría de los casos, con conexiones cercanas a las altas élites del poder e incluso al Presidente mismo⁷¹.

De hecho, es bien sabido que en Indonesia, durante toda la época del Nuevo Orden, las conexiones personales de los empresarios con el Presidente Soeharto, funcionaban como una especie de "aval" o de "garantía" para que estos pudieran realizar proyectos de inversión de toda índole en el país. Aun si la rentabilidad de los mismos no estuviera suficientemente comprobada.

⁷¹ Un caso ilustrativo en este aspecto es el del grupo Salim, dueño de diversas empresas, desarrollos habitacionales, centros comerciales y del Banco Central Asia (BCA), hasta antes de la crisis uno de los bancos más sólidos, el cual sufrió una severa descapitalización durante 1997 y 1998, además de ser uno de los bancos con mayores montos de deuda externa. El grupo Salim era célebre por sus conexiones cercanas con el ex Presidente Soeharto. Después de la crisis, la Agencia Indonesia para la Reestructuración de Adeudos (IBRA), tuvo que hacerse cargo del BCA, para evitar la desaparición total del banco.

La presencia permanente de la corrupción y de la colusión en las altas esferas de los negocios y del poder en Indonesia, permitió que la deuda externa privada continuara incrementándose aun después de 1991 a pesar de la regulación al respecto. Esta situación que se había mantenido fuera de la discusión pública (gracias a que hasta entonces la capacidad de repago de los agentes privados no era un problema), emergió al centro del debate público cuando el advenimiento de la crisis puso al descubierto las debilidades estructurales del sistema financiero indonesio.

2.2.2.- DEBILIDADES ESTRUCTURALES

Como se ha mencionado, la crisis indonesia ha sido el producto de la exacerbación de las deficiencias estructurales del sistema financiero nacional como consecuencia del desencadenamiento de la crisis regional. Esta puso al descubierto las deficiencias previamente ignoradas por el desempeño positivo de la economía indonesia hasta que la crisis regional puso en tela de juicio la capacidad del Estado indonesio de seguir otorgando las condiciones que habían permitido el funcionamiento del sistema financiero del país.

Estas debilidades se fueron gestando desde principios de la década de los ochenta, con las reformas de 1983, 1988 y 1989, a través de las cuales se construyen los pilares fundamentales de la actividad financiera moderna de Indonesia. Ciertamente las medidas prudenciales de 1991⁷², tenían el objetivo de llenar los vacíos legales y operativos no atendidos por las reformas previas y fortalecer los mecanismos de supervisión sobre las instituciones bancarias; sin embargo, la supervisión continuó siendo bastante deficiente a pesar de la regulación de 1991.

En efecto, la falta o la inadecuada supervisión del sistema financiero indonesio, es uno de los elementos principales de la debilidad estructural del mismo⁷³. Las medidas prudenciales de 1991, establecían claramente que el sistema bancario debía estar disociado de la elite empresarial y política del país, se establecía también la obligación por parte de los bancos de respetar estrictos límites de crédito para una sola persona, física o moral y someter a cada candidato a crédito a una minuciosa evaluación para determinar su capacidad de

⁷² Menteri Keuangan, 1991, Op.Cit.

⁷³ Un análisis interesante sobre la deficiente supervisión financiera prevaleciente en algunos países del Sureste de Asia, particularmente en Indonesia se encuentra en: Kregel, J.A. "Derivatives and global capital flows: applications to Asia". *Cambridge Journal of Economics*. Núm 6. Noviembre de 1998. pp.677 – 692.

repago⁷⁴. No obstante, la realidad era muy distinta ya que el proceso para determinar si alguien era o no, sujeto de crédito era inoperante. Los créditos eran otorgados con base en las relaciones personales de cada individuo o de cada empresa con la elite política y no en función de su solvencia moral y económica. Además, los bancos siguieron siendo controlados por altos ejecutivos de los grandes conglomerados, provocando que los bancos privados se convirtieran en instrumento de financiamiento interno de los grupos a los que pertenecían, en vez de funcionar como instituciones al servicio del público general⁷⁵.

Esta falta de supervisión funcionó también en el ámbito externo, esto permite explicar cómo fue posible que las autoridades financieras centrales permitieran a un solo grupo o a un solo individuo contratar montos de adeudo muy por encima de lo que las medidas prudenciales indicaban. Los bancos tampoco cumplieron cabalmente con su obligación de reportar sus transacciones en moneda extranjera al Banco Central, esto llevó a un desconocimiento de la realidad no sólo de la deuda externa del sector privado, sino de las

⁷⁴ Menteri Keuangan, 1991, Op.cit.

⁷⁵ Un ejemplo claro de esta práctica es el del Banco Lippo, aún hasta hoy, uno de los bancos más sólidos de Indonesia, el cual forma parte del conglomerado del mismo nombre, el cual incluye, industrias varias, cadenas hoteleras, clubes deportivos, centros comerciales, universidades, desarrollos habitacionales y otros.

reservas reales que los bancos mantenían en divisas extranjeras.

Además, la misma falta de supervisión fomentó que se omitieran no solamente los montos de los adeudos sino también las fechas de vencimiento de los mismos. Se ignoraba que la mayor parte de la deuda externa privada estaba contratada a mediano y a corto plazo, por lo tanto, se desconocían las dimensiones reales del problema potencial que esta situación representaba. En resumen, la falta de supervisión permitió que el sistema financiero indonesio cometiera excesos que eventualmente tendrían que llevar a su propio colapso. Sin embargo, la supervisión deficiente del sistema financiero no es la única debilidad estructural del mismo. También han jugado un papel fundamental en este debilitamiento las reformas económicas de la década de los ochenta, que apostaran al liberalismo excesivo como camino para el desarrollo del país. El liberalismo por sí mismo no tiene por qué debilitar la estructura financiera de una nación, sin embargo, combinado con la mencionada falta de supervisión, pudo provocar las deficiencias presentes en el caso de Indonesia.

Por otra parte, la constante presencia e injerencia del Estado en la base misma de la dinámica del sistema, ha propiciado que la corrupción, la colusión y el nepotismo⁷⁶ se convirtieran en parte fundamental de la operación del mismo a lo largo de todo el período del Nuevo Orden. Por lo anterior, resulta imposible comprender el sistema financiero indonesio, su funcionamiento, su anterior éxito y su posterior colapso sin la presencia de estos tres elementos.

2.2.2.1.- CORRUPCIÓN, COLUSIÓN Y NEPOTISMO (KKN)

La estrecha relación entre la elite política y económica indonesia se convirtió en el sello distintivo de la dinámica de la economía del país, durante todo el régimen de Soeharto. De hecho, sería imposible explicar la formación de esa misma elite económica, sin sus vínculos con el Estado. En efecto, los grandes conglomerados indonesios surgieron y se desarrollaron a la sombra de la protección y promoción estatal. El sistema restrictivo y monopólico para la producción y comercialización de los productos de consumo básico que imperara durante toda la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta, permitió a un exclusivo grupo de empresarios beneficiarse de las concesiones

⁷⁶ Lo que los indonesios han dado por llamar por su acrónimo "KKN" (corrupción, colusión y nepotismo).

estatales y de un mercado cautivo. Naturalmente, las licitaciones no eran ganadas por la empresa más competente, sino por aquella que contaba entre sus directivos con personas cercanas al Presidente o a altos funcionarios. Dada esta situación, la familia de Soeharto, se convirtió en miembro de los principales conglomerados del país.

La misma señora Tin, esposa de Soeharto, creó una fundación con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar social del país. Para que un proyecto de inversión recibiera autorización para realizarse, era condición ineludible que los inversionistas aceptaran "donar" el 10% de sus ganancias a la fundación presidida por la Primera Dama⁷⁷. Es ampliamente conocido el hecho de que esta fundación en realidad, poco aportó al bienestar social del país, pero indiscutiblemente contribuyó al incremento de la fortuna familiar de los Soeharto.

Aún en septiembre de 1997, cuando el gobierno había comenzado ya a tomar medidas para la contención de la crisis (entre ellas el posponer todas los proyectos de inversión no prioritarios), el Presidente autorizó que se prosiguiera con

algunos mega proyectos en donde sus hijos eran inversionistas. Por ejemplo, la construcción de una planta de poder privada, así como la construcción de la primera refinería de petróleo privada, que sería construida por un consorcio al que pertenecía Bambang Trihatmodjo, uno de los hijos del Presidente⁷⁸. Por otra parte, si bien es famosa la presencia de los hijos del ex Presidente en las principales empresas indonesias y todos los privilegios que la protección estatal les brindaba, también es cierto que las prácticas de KKN eran y siguen siendo comunes a todos los niveles de la actividad económica y de la administración pública de Indonesia.

Ciertamente, esta fórmula parece haber sido uno de los elementos contribuyentes en el éxito económico del país durante casi toda la década de los noventa, pues proveía estabilidad y seguridad a los inversionistas, ya que una vez que cumplían con los "trámites extra oficiales", el buen funcionamiento de su negocio estaba garantizado. No obstante, indiscutiblemente, la corrupción, la colusión y el nepotismo son debilidades del sistema financiero, económico, social y

⁷⁷ A causa de esto, la Señora Soeharto era conocida popularmente entre los indonesios como "Ibu Ten" (señora Diez), un juego de palabras con su nombre "Tin", que hacía referencia al 10% que ella obtenía de todas las inversiones que se realizaban en el país.

⁷⁸ Soesastro y Basri, Op.cit. p.20

político de Indonesia, pues si bien estas prácticas pueden “facilitar” el desarrollo de las actividades en el país, también es cierto que representan un costo adicional que resta eficiencia a la utilización de los recursos. Así: “La misma gente que fue el instrumento para escribir la exitosa historia de Indonesia, fue también el origen de su predicamento actual”⁷⁹.

Por otra parte, estas prácticas se hayan tan enraizadas en la administración pública y en la manera de hacer negocios del archipiélago, que se han convertido ya en un mal endémico ocasionando enormes disparidades en los ingresos de la población y en la distorsión en el proceso de desarrollo del país. Esta situación es tan grave que ha sido calificada ya como una “enfermedad institucional”⁸⁰ y ha afectado a todos los niveles de la sociedad indonesia. Efectivamente, las prácticas de *KKN*, han alterado incluso al ámbito legal, es decir, la misma impartición de justicia se encuentra impregnada de las mismas.

En este sentido, el gobierno de B. J. Habibie, quien sustituyera a Soeharto tras su dimisión forzada en mayo de

⁷⁹ Delhaise, Op.cit. p.123

⁸⁰ *The Jakarta Post*. 12 de enero de 1999.

1998, trató de ganar legitimidad al permitir que en la Sesión Extraordinaria de la Asamblea Consultiva Popular (MPR por sus siglas en indonesio), se incluyera en la agenda de trabajo la discusión sobre una iniciativa para erradicar la corrupción, la colusión y el nepotismo de la administración pública y de la impartición de justicia. También en esa sesión comenzó la discusión para llevar a juicio político a Soeharto por cargos de *KKN*⁸¹.

No obstante, estas prácticas continúan hasta hoy y Soeharto ha logrado evadir el juicio político gracias a su precario estado de salud, sus hijos interrogados o perseguidos por la justicia, han abandonado ya, la mayoría de ellos, Indonesia. Actualmente, incluso el democráticamente electo Presidente, Abdurrahman Wahid fue sometido a finales de 2000 a una investigación por corrupción. El veredicto de la misma, presentada en enero de 2001, lo encontró culpable⁸² y actualmente enfrenta la posibilidad de ser destituido de su cargo.

Por otra parte, a pesar de la innegable importancia del *KKN* como elemento de las deficiencias estructurales del sistema

⁸¹ Ismanto, Ignaisus. "Korporatisme, patrimonialisme dan internasional kapital". *Analisis CSIS*. Núm.1. Abril de 1999. p.21.

financiero indonesio, sería inadecuado dejar de lado en este análisis otro de los factores que propiciaron esas deficiencias: la influencia de la liberación financiera.

2.2.2.2.- INFLUENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

Como se ha mencionado ya, la liberalización financiera de los años ochenta, creó las bases de un sistema financiero en extremo permisivo y desregulado. Esto en sí no tendría por qué significar un problema, pues como se ha indicado, el objetivo de dichas reformas era elevar la eficiencia y la competitividad del sistema financiero indonesio. Sin embargo, esta liberalización, aunada al problema endémico de la corrupción, la colusión y el nepotismo, así como a la falta de supervisión efectiva por parte de las autoridades financieras centrales sobre el funcionamiento de la actividad financiera del país, propiciaron que la liberalización resultara, en el largo plazo, altamente perniciosa para el archipiélago. Por ello se considera que la influencia de la liberación financiera desempeñó un papel muy importante en el debilitamiento de la estructura financiera del país.

⁸² *The Jakarta Post*. 7 de febrero de 2001.

Las reformas de 1988, conocidas como el PAKTO⁸³, sentaron las bases para la proliferación de los bancos privados y la ampliación de los servicios ofrecidos por los mismos. En su afán de eliminar el rezago en los servicios bancarios producido por el *cuasi* monopolio de los bancos estatales, el gobierno indonesio, relajó tanto las reglas para establecer una institución bancaria privada en su territorio nacional que, en opinión de algunos analistas anunció que "...cualquiera con algo de dinero extra, podía solicitar licencia para abrir un banco"⁸⁴.

En efecto, a raíz del PAKTO, los bancos que operaban legalmente en Indonesia pasaron de 63, en octubre de 1988, a 174 para enero de 1991⁸⁵. Un aumento del 185% en el número de instituciones bancarias, en un lapso menor a dos años y medio. Por otra parte, si la supervisión hacia estas instituciones por parte del Banco Central, había sido deficiente, cuando eran sólo 63 bancos, definitivamente no mejoró al triplicarse esta suma, a pesar de los esfuerzos por elevar la calidad de la misma. Esfuerzos que quedarán

⁸³ Menteri Keuangan Republik Indonesia. Paket Oktober. Yakarta, 1988.

⁸⁴ Delhaise, Op.cit. p.124.

⁸⁵ Menteri Keuangan. Paket Desregulasi Perbankan. Febrero de 1991, Yakarta. p.1

plasmados en las Medidas Prudenciales emitidas por el Ministerio de Finanzas en 1991⁸⁶.

Otro elemento que influyó de manera importante en el debilitamiento de la estructura financiera indonesia emanado de las reformas de los ochenta, fue la disminución del porcentaje de reservas mínimas requeridas por un banco para ser considerado como sano y solvente, el cual podía seguir operando sin la intervención del Banco Central. Con el PAKTO, las reservas mínimas requeridas experimentaron una disminución del 13%. Antes de las reformas, la reserva mínima requerida legalmente para los bancos era del 15%, a partir del 28 de octubre de 1988, los bancos sólo estaban obligados a mantener el 2% del total de su capital social como reserva⁸⁷.

Esto provocó que los bancos actuaran con menos prudencia en el momento de otorgar créditos, pues su disponibilidad de fondos prestables se vio incrementada considerablemente. Además el margen que tenían ahora para manejar una mayor cartera vencida era también considerable. Al tener un

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Bank Indonesia. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Pemeliharaan Likuiditas Wajib Minimum dalam Rupiah bagi Bank dan Lembaga Keuangan bukan Bank. Apartado núm, 9. Yakarta, 1988. p.311

porcentaje tan bajo requerido como reserva mínima para obtener una calificación positiva ante el Banco Central, su necesidad de garantizar el repago de sus préstamos era menor. En este sentido, es importante anotar que mientras un banco fuera calificado como "sano", éste tendría derecho a acceder a préstamos con tasas preferenciales por el Banco Central y a ser recapitalizado por el mismo en caso de falta de liquidez. Posteriormente, en febrero de 1996, el gobierno decidió elevar el porcentaje de reservas mínimas requeridas para los bancos al 3% y posteriormente, en abril de 1997 al 5%.⁸⁸ Sin embargo, la supervisión continuó siendo deficiente, tornando difícil comprobar si los bancos efectivamente habían acatado estas disposiciones o no.

Como puede observarse, la mayor deficiencia del sistema financiero indonesio ha sido la incapacidad de las autoridades financieras centrales de poner en marcha de manera efectiva, medidas precautorias y una supervisión pertinente que acompañara al proceso de liberación. Esto permitió que los agentes económicos actuaran de manera imprudente y no se ocuparan de cumplir con las medidas de control que garantizaran el sano funcionamiento del sistema

⁸⁸ McLeod, Ross H. "Banking deregulation and re-regulation in Indonesia." *Journal of the Asia Pacific Economy*. Núm.2. 1999. p.284.

financiero del país el cual no estaba preparado para resistir los embates de una crisis regional. Crisis que vendría a poner al descubierto toda las fallas estructurales de la economía de Indonesia.

2.3.- IMPACTO DE LA CRISIS EN INDONESIA.

Las implicaciones de la crisis regional en el archipiélago fueron múltiples. En primer lugar y en cuestión tan sólo de días, la crisis económica se convirtió en una profunda crisis financiera de insolvencia, provocando a su vez una crisis de confianza, tanto en las instituciones financieras indonesias, como en el gobierno mismo. Esta crisis de confianza tuvo dos dimensiones, a nivel interno, los ciudadanos perdieron la fe en sus instituciones, a la vez que en el plano externo, la comunidad internacional perdió la confianza en el país.

A raíz de esta crisis de confianza que abatió a Indonesia, diversos eventos políticos de profunda relevancia para el futuro del país se sucedieron a menos de un año de distancia del inicio de la crisis. En mayo de 1998, tras 32 años en el poder, Soeharto fue forzado a abandonar la presidencia y a raíz de ese evento, surgieron centenares de partidos

políticos en una nación en la que la ausencia de opciones políticas había sido la característica distintiva del ámbito electoral.

Como resultado del caótico panorama político, social y económico que imperaba, la rupia empezó a sufrir fuertes presiones especulativas que llevarían a su drástica devaluación, hasta alcanzar en 1998 más de 12,000Rp. X 1Usd.⁸⁹ Antes de la crisis la rupia se cotizaba entre las 2,500 y 3,000Rp. X 1Usd.⁹⁰ La presión sobre esta moneda derivaba de diferentes fuentes, entre ellas, el efecto de devaluación del baht, que debilitó la confianza internacional en las divisas asiáticas. Por otra parte, el cercano vencimiento de adeudos adquiridos por agentes económicos indonesios, contraídos en divisas extranjeras, obligaba a una creciente demanda de dólares en el mercado cambiario.

Otra fuente importante de presión para la devaluación de la rupia lo representaba la misma volatilidad del tipo de cambio ocasionada por la desestabilización política y social que vivía el país. Esto llevó a muchas personas a tratar de adquirir monedas más fuertes, independientemente del

⁸⁹ Soesastro y Basri, Op.cit. p.12

⁹⁰ Soesastro y Basri, Op.cit. p.11

ascendente costo de éstas ante la rupia, provocando una severa especulación sobre el tipo de cambio y la aceleración de la caída del valor de la moneda indonesia.

Aunado a la precaria situación social, política y económica del país, las debilidades estructurales del sistema financiero no tardaron en hacerse evidentes y fue así como el caso indonesio se convirtió en el más complejo y grave de todos los países afectados por la crisis asiática. Las principales debilidades estructurales del sistema financiero indonesio son, como se ha explicado anteriormente: falta de supervisión del funcionamiento del sistema en sí; los bancos no cumplían con el porcentaje mínimo requerido de su capital social para garantizar los depósitos de sus ahorradores; además, los bancos hicieron préstamos millonarios a empresas privadas, sin respetar los límites de préstamos a una sola empresa. Estas debilidades internas, son consecuencia principalmente de dos cosas:

``...[primero] el abandono de las normas económicas y morales que deben ser siempre estrictamente observadas por los agentes económicos y los burocráticos. Segundo, la debilidad del sistema de control existente en nuestro país [Indonesia].''⁹¹

⁹¹ Miyasto. "Crisis ekonomi dan Implikasinya bagi Perekonomian Indonesia". *Profil Indonesia*. Núm.4. 1999. p.53.

Indiscutiblemente, la crisis económica ha tenido repercusiones muy graves para la sociedad en general, en particular para la gente más pobre quien ha visto dramáticamente disminuido su nivel de vida⁹². La población también se ha percatado de las fallas del sistema económico indonesio, el cual ha demostrado no ser tan fuerte como la sociedad creía. En este aspecto, es interesante recordar la experiencia misma de México cuando en 1994 (con una anexión reciente a la Organización de Comercio de economías Desarrolladas [OCDE]), la ilusión de un sistema económico y financiero sólido, se desvaneció ante los embates de la devaluación del peso y el desencadenamiento de la crisis en diciembre de 1994.

Además de esto, la crisis en Indonesia ha trascendido los límites de una crisis financiera y económica y se ha convertido en una crisis también política y social que ha desestabilizado por completo el sistema. Es por esto, que las repercusiones de la crisis en Indonesia han sido tan profundas y diversas. Entre las principales manifestaciones del impacto de la crisis en el país, es importante destacar,

⁹² De acuerdo al centro estadístico indonesio, el número de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza en el país pasó de 54.2 millones de personas en 1976, a 22.5 millones en 1996 y en 1998, posterior a la crisis, esta cifra se elevó alcanzando los 98.8 millones de personas viviendo en condiciones de miseria,

por su relevancia, la crisis de confianza, la fuga de capitales, la descapitalización de los bancos, la devaluación de la rupia, el colapso financiero así como la inestabilidad política y social. El análisis de estos factores, conforman el contenido de los siguientes apartados en este capítulo.

2.3.1.- CRISIS DE CONFIANZA

Ciertamente, Indonesia ha sido el país más afectado por la crisis asiática, pues las condiciones del funcionamiento interno de la economía del país habían sentado ya las bases para su propio agotamiento. La devaluación del baht y el advenimiento de la crisis regional, no hicieron más que detonar un problema interno que se había venido gestando desde principios de los ochenta con la liberalización financiera. Aunado a esto, al interior del régimen de Soeharto, existían ya problemas entre las diferentes facciones que conformaban a la elite política. Esta situación era ya tan evidente que la población parecía percatarse cada vez más de ella, lo que provocaba que su confianza en la solidez del gobierno se fuera mermando gradualmente⁹³.

aproximadamente el 50% del total de la población de un país de más de 200 millones de habitantes. Badan Pusat Statistik. *SUSENAS, and ILO report (1998)*. Yakarta, 1998.

⁹³ Muestra de los conflictos dentro del gobierno es la decisión de reducir la representación del ejército en el Parlamento de 100 lugares a solamente 65 durante la última elección de Soeharto. Esta medida puede interpretarse como una forma de ceder a las presiones por parte de la sociedad para reducir la injerencia del ejército en la conducción de la política nacional.

Por una parte, a diferencia de Tailandia y Corea del Sur, donde los cambios de las figuras claves de la política nacional no se hicieron esperar después del estallido de la crisis, en Indonesia tuvo que pasar casi un año para que Soeharto fuera forzado a dejar el poder. Efectivamente, esta falta de celeridad para enfrentar la grave situación que enfrentaba el archipiélago fue la que contribuyó a crear una profunda crisis de confianza con respecto al gobierno indonesio.

Es importante anotar también que el caso de Indonesia contó con otros factores que agravaron aún más su situación. Entre ellos, pueden mencionarse la severa escasez de divisas, que provocó una devaluación acelerada de la rupia y el aumento general de los precios, ocasionando un debilitamiento severo en el poder adquisitivo de la población⁹⁴. A causa de este conjunto de efectos, el país pasó en un primer momento por un período de estanflación. Es decir, no solamente la economía experimentó una recesión, sino que el debilitamiento del poder adquisitivo no aligeró la presión inflacionaria, ocasionando que la recesión inicial estuviera acompañada de altos niveles de inflación. Sin duda, previo a la crisis, la

⁹⁴ El Índice de Precios al Consumidos (IPC) pasó de por debajo de los 200 puntos, en julio de de 1997 a alrededor de los 350 puntos, para julio de 1998. Bank Indonesia. Laporan Tahunan 1999. Yakarta, 1999.p.3.

inflación se había mantenido por debajo del 10% anualizado, mientras que para 1998, la inflación acumulada anual rebasó el 90%⁹⁵.

Por otra parte, la demanda creciente de divisas por las grandes corporaciones nacionales, que se precipitaron sobre el mercado cambiario para tratar de obtener las monedas extranjeras necesarias para cubrir sus obligaciones adquiridas con el exterior, provocó que el pánico de los agentes nacionales alimentara la ya de por sí creciente desconfianza de los inversionistas externos. Como resultado de lo anterior, tuvo lugar una fuga masiva de capitales, alimentada por la desconfianza en la capacidad del gobierno indonesio para controlar la crisis. Las medidas tomadas inicialmente: restricción del circulante, elevación de las tasas de interés y la búsqueda de un superávit fiscal, probaron ser insuficientes para contrarrestar el pánico financiero desatado por un cambio en la percepción del riesgo por parte de los inversionistas en la región y particularmente, en Indonesia. Como consecuencia de la crisis y el inadecuado manejo de la misma por parte del gobierno, se exacerbó la desconfianza que ya se había desatado.

⁹⁵ Feridhanusetyawan, Tubagus. "Social Impact of the Indonesian Economic Crisis". *The Indonesian Quarterly*. Núm 4. Diciembre de 1998. p.330.

Bajo estas circunstancias, en un esfuerzo por restablecer la confianza de los inversionistas, al demostrar que tenía la capacidad y la determinación necesarias para poner en marcha medidas regulatorias severas, el gobierno indonesio anunció el 1° de noviembre de 1997, la liquidación de 16 bancos privados⁹⁶. Sin embargo, el efecto de estas acciones fue lo opuesto a lo que se esperaba: la inseguridad por parte de los inversionistas aumentó, provocando que incluso los más pequeños ahorradores, corrieran a los bancos a retirar sus capitales.

Por una parte, la falta de celeridad para reconocer la gravedad de la crisis y para tratar de revertir sus efectos, provocó que las fallas del sistema financiero indonesio quedaran expuestas. Así como la incapacidad del régimen de Soeharto para seguir otorgando las garantías necesarias para el funcionamiento óptimo del sistema a pesar de sus deficiencias, ocasionó que la confianza en la economía indonesia por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros, se desvaneciera por completo. Aunado a esto, la inestabilidad social que comenzó a surgir a raíz de la crisis, dio al escenario en el país, un elemento más de

⁹⁶ Soesatro y Basri, *Op.cit.* p.8.

riesgo originando que los agentes económicos trataran de guarecerse en mercados y monedas más estables y seguros. La consecuencia natural de esta profunda crisis de confianza fue la fuga masiva de capitales y la descapitalización de los bancos indonesios.

2.3.2.- FUGA DE CAPITAL Y DESCAPITALIZACIÓN DE LOS BANCOS.

Un éxodo masivo de capitales comenzó en Indonesia, desde los primeros momentos de la crisis regional. La resistencia del régimen de Soeharto para realizar reformas profundas desde el inicio de la crisis fue interpretada por los inversionistas como "...síntoma de la inhabilidad o la falta de voluntad [por parte del gobierno] para satisfacer las expectativas de reforma del mercado"⁹⁷. La crisis de confianza que se había comenzado a generar en la región con la devaluación del baht, se hizo presente en Indonesia con particular fuerza.

Al mismo tiempo que el gobierno ampliaba la banda de flotación de la rupia en julio de 1997 y unos días después la dejaba a la libre flotación, dejó claro a los inversionistas y a los ahorradores que el Estado ya no estaba en condiciones de seguir operando como garante de la estabilidad económica

⁹⁷ Sikorski, Douglas. "The Financial Crisis in Indonesia: Explanations and controversies". *The Indonesian Quarterly*. Núm.4. Diciembre de 1998. p.366.

del país. Por otra parte, durante la década de los noventa, Indonesia había recibido altos flujos constantes de inversión extranjera; sin embargo, ésta se había asentado principalmente en el ámbito especulativo, pues las trabas administrativas para la inversión directa, seguían siendo desalentadoras al capital extranjero. Esta composición de la inversión externa, permitió a los inversionistas abandonar la economía indonesia en cuanto las condiciones dejaron de ser percibidas como favorables.

La Bolsa de Valores de Yakarta fue testigo de la desesperada huida de los capitales. Si su índice se colocaba alrededor de los 750 puntos, aún en julio de 1997, para diciembre de ese mismo año, había caído ya por debajo de los 350 puntos⁹⁸. Además, no solamente los capitales extranjeros se retiraron del mercado indonesio, los mismos capitales nacionales (principalmente aquellos en manos de la elite económica de origen chino), se unieron también al éxodo masivo al desatarse la violencia étnica a mediados de 1998. Como consecuencia, ese año la inversión total en el país disminuyó en un 40.9%, con respecto al año anterior⁹⁹.

⁹⁸ Jakarta Stock Exchange en Soesastro y Basri, Op.cit. pp.14 –15.

⁹⁹ Economic Comity APEC. 1999 APEC Economic Outlook. APEC. Singapur, Septiembre de 1999. p.136.

Paralelamente, mientras los capitales salían de Indonesia, la decisión del gobierno de liquidar 16 bancos en noviembre de 1997, aumentó la incertidumbre, no sólo entre los inversionistas, sino entre los ahorradores mismos, quienes veían peligrar sus depósitos en un sistema bancario que se estaba resquebrajando. A pesar de que el gobierno garantizara todos los depósitos bancarios hasta por un valor de 20 millones de rupias¹⁰⁰, el cierre de los bancos terminó por destruir la frágil confianza que aún tenían los ahorradores en los bancos nacionales. En cuestión de días, todos los bancos, aún los que se consideraban como más sólidos, se vieron atacados por una ola masiva de ahorradores que buscaban sacar sus depósitos lo más pronto posible, pues temían, no solamente la depreciación de su dinero en rupias, sino también perderlo por completo si los bancos llegaban a quebrar. Así, los ahorradores que se precipitaron masivamente a retirar sus depósitos, provocaron inevitablemente la descapitalización de los bancos. Se estima que solamente durante el mes de noviembre de 1997, la banca privada experimentó un retiro del 11.9% del total de sus depósitos¹⁰¹.

¹⁰⁰ Soesastro y Basri, Op.cit. P.47.

¹⁰¹ Johnson, Collin. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 2. Agosto de 1998. p.46.

Ante esta situación, los bancos se vieron obligados a recurrir al Banco Central como prestamista de última instancia. Éste estaba obligado a proveer créditos de emergencia a los bancos que estaban siendo descapitalizados por parte de ahorradores e inversionistas. Mientras tanto, la presión sobre el tipo de cambio iba en aumento, pues los ahorradores que habían sacado sus depósitos de los bancos, buscaron en el dólar una manera de proteger el valor de su dinero. Es decir, no solamente la rupia se vio bajo la presión de los grandes conglomerados que buscaban cumplir con sus obligaciones externas; también de los ahorradores que buscaban conservar sus capitales y naturalmente, por simples especuladores, que buscaban obtener una ganancia rápida aprovechando la inestabilidad cambiaria. En esta dinámica, el dinero que otorgaba el Banco Central para cubrir las deficiencias en las reservas de los bancos, servía para financiar la devaluación de la rupia. Justamente se estima que en diciembre de 1997, el Banco Central había desembolsado ya 35 billones de rupias para apoyar a numerosos bancos¹⁰².

No obstante, ninguna acción tomada a este respecto fue suficientemente efectiva para detener la fuga masiva de

¹⁰² Soesastro y Basri, Op.cit. p.48.

capitales. Al actuar como prestamista de última instancia, el Banco Central estaba cumpliendo con su función adecuada, sin embargo, fue incapaz de ejercer control real alguno sobre las actividades de los bancos o de los inversionistas para revertir la situación. Es precisamente a esta coyuntura lo que se ha dado por llamar los riesgos morales de las instituciones financieras centrales¹⁰³. Esto es que en circunstancias como la de la crisis asiática, al cumplir con sus funciones primordiales, pueden agravar aún más la situación, al convertirse en parte del problema en lugar de proveer una solución al mismo.

Ante esta situación, se presentaba la necesidad inmediata tras el cierre de bancos, de prevenir la interrupción de pagos tanto nacionales como extranjeros. Para esto, era necesario otorgar liquidez en rupias y en dólares al sistema bancario. Sin embargo, la falta de control y supervisión sobre los bancos para evitar el mal uso de esos recursos, creó serios riesgos morales. Las consecuencias potenciales de proveer tal liquidez no fueron evaluadas suficientemente, ni por el gobierno indonesio ni por las agencias financieras

¹⁰³ Respecto a los riesgos morales del sistema financiero internacional, se sugiere revisar el artículo sobre el tema contenido en: Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial. Washington, mayo de 1998. pp.10 – 11.

internacionales. Por consiguiente, prácticamente nada se hizo para prevenirlas.

Como consecuencia, los bancos —particularmente los privados— experimentaron un retiro masivo e incontenible de capitales. Al tratar de atajar la situación, el gobierno agravó más el problema al tomar la medida de garantizar, a través de un anuncio hecho el 28 de enero de 1998, la obligación de todos los bancos de proteger el dinero de sus ahorradores¹⁰⁴. En este comunicado, se anunciaba también que las obligaciones de los bancos en denominación extranjera deberían ser pagadas en rupias y no en dólares, lo que agregó un factor más de incertidumbre para los ahorradores, provocando que los depósitos continuaran saliendo de todos los bancos de forma incontenible. Ante esta situación, la especulación y la presión sobre el tipo de cambio aumentó considerablemente sin que el gobierno pudiera contener la dramática devaluación de la rupia.

2.3.4.- DEVALUACIÓN DE LA RUPIA

Cuando el 2 de julio de 1997 el gobierno tailandés decidió dejar el baht a la libre flotación, otras monedas del Sureste

¹⁰⁴ Johnson, Op.cit. p.49.

de Asia, como el ringgit de Malasia y el peso filipino comenzaron a sufrir embates especulativos que debilitaron su paridad frente al dólar. Ante esta situación en ese mismo mes, el BI decidió ampliar la banda de flotación de la rupia del 8 al 12%¹⁰⁵. Como consecuencia, el 21 de julio, la rupia perdió el 7% de su valor al pasar en sólo unas horas de 2,540Rp. X 1Usd. a 2,700Rp. X 1Usd.¹⁰⁶.

A pesar de que el Banco Indonesia interviniera para tratar de evitar esta estrepitosa caída, las presiones sobre la rupia siguieron en aumento y durante la primera semana de agosto se devaluó un 3% más¹⁰⁷. Ante esta situación, el Banco Central realizó un desembolso el 13 de agosto de 500 millones de dólares para fortalecer a la rupia¹⁰⁸, pero esta medida parece haber tenido poco éxito, pues al día siguiente, el 14 de agosto, el BI anunció su decisión de dejar la rupia a la libre flotación¹⁰⁹. Naturalmente, esta medida significaba que el Banco Central dejaría de actuar como garante de la estabilidad del tipo de cambio, por lo que las presiones

¹⁰⁵ Soesastro y Basri, Op.cit. p.4

¹⁰⁶ *Bisnis Indonesia*. 22 de julio de 1997.

¹⁰⁷ *Media Indonesia*. 18 de agosto de 1997.

¹⁰⁸ *Asia Wallstreet Journal*. 15 de agosto de 1997.

¹⁰⁹ *The Jakarta Post*. 15 de agosto de 1997.

especulativas sobre la rupia no se hicieron esperar. Así, el 15 de agosto la rupia alcanzaba ya las 2,900Rp. X 1Usd.¹¹⁰.

Ante esta situación, Soeharto emitió un comunicado en el que exhortaba a los empresarios a no contraer más deudas con el exterior, para aligerar la presión sobre el tipo de cambio. Al tiempo que anunciaba el retraso de varios proyectos de inversión pública que implicaban el uso de insumos externos¹¹¹. Posteriormente, el 19 de agosto, el gobierno inició una política de austeridad monetaria, que tenía como objetivo tratar de contener las presiones especulativas sobre el tipo de cambio, logrando que la rupia se recuperara ligeramente y se cotizara en 2,700Rp. X 1Usd. al día siguiente¹¹².

Sin embargo, las presiones devaluatorias por parte de los especuladores y de quienes buscaban refugio en el dólar, continuaron. Durante septiembre, el tipo de cambio osciló entre las 2,900 y las 3,500Rp. X 1Usd.¹¹³. Mientras que de octubre a diciembre, el dólar se cotizó entre 3,5000 y hasta

¹¹⁰ *The Jakarta Post*. 16 de agosto de 1997.

¹¹¹ *Kompas*. 18 de agosto de 1998.

¹¹² Soesastro y Basri, Op.cit. p.12.

¹¹³ *Idem*.

6,000Rp. X 1Usd.¹¹⁴. Más tarde, el 27 de enero de 1998, la rupia alcanzó su cotización más baja hasta entonces frente al dólar, llegando a las 13,000Rp. X 1Usd.¹¹⁵. La inestabilidad cambiaria continuó estando presente durante todo 1998, particularmente a mediados de año, cuando el descontento social ocasionado por la crisis y las medidas antipopulares que pusiera en marcha el gobierno para enfrentarla, llevaron a la caída de Soeharto en mayo de ese año. En esos momentos críticos el dólar llegó a cotizarse hasta en 16,000Rp. X 1Usd.¹¹⁶. La designación de B. J. Habibie como presidente interino, no logró traer la tan anhelada estabilidad a la rupia. De tal manera que, para agosto de 1998, el costo del servicio de la deuda externa, así como los productos importados habían visto cuadruplicado su valor en rupias, desde el principio de la crisis¹¹⁷.

No obstante, a partir de julio de ese año, la intervención del FMI (pactada por el gobierno indonesio desde octubre de 1997), había conseguido ya ayudar a estabilizar el tipo de cambio por debajo de las 10,000Rp. X 1Usd. Incluso para octubre, el dólar se cotizaba ya entre las 7,000 y 8,000Rp. X

¹¹⁴ Soestastro y Basri, Op.cit. p13.

¹¹⁵ *The Jakarta Post*. 28 de enero de 1998.

¹¹⁶ Cameron, Lisa. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 1. Abril de 1999. p.7.

1Usd.¹¹⁸. De noviembre de 1998 a los primeros meses de 1999, se alcanzó cierta estabilidad cambiaria, con el tipo de cambio oscilando entre las 8,000 y 10,000Rp. X 1Usd, durante varios meses¹¹⁹.

Afortunadamente, el gobierno de Habibie procuró dar más libertad de expresión y mayores espacios para manifestarse a los nuevos partidos políticos que emergieran tras la caída de Soeharto al participar en las elecciones generales de junio de 1999. Esto permitió que la rupia no se viera afectada de manera importante por el momento político. Posteriormente, desde diciembre de ese año, el gobierno del actual Presidente, Abdurrahman Wahid, logró mantener durante casi todo 2000, un tipo de cambio de alrededor de 7,500Rp. X 1Usd.¹²⁰. No obstante, la gestión de Wahid no ha estado exenta de sobresaltos políticos y sociales que se han reflejado en el terreno económico y particularmente en el tipo de cambio. Desde septiembre de 2000, ciertos eventos han impactado negativamente la cotización de la rupia, (como la bomba que estallara en la Bolsa de Valores de Yakarta a mediados de ese mes, la violencia étnica en diversas provincias del

¹¹⁷ Johnson, Op.cit. p.14.

¹¹⁸ Evans, Kevin. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 3. Diciembre de 1998. p.15.

¹¹⁹ Cameron, Op.cit. p.8.

archipiélago y resurgimiento de la violencia hacia los chinos, como lo muestran las bombas que explotaron en diferentes iglesias durante la Noche Buena¹²¹). Naturalmente, desde septiembre de ese año, la rupia se fue deslizando gradualmente hasta alcanzar las 10,600Rp. X 1Usd. el 15 de marzo de 2001¹²².

Como puede observarse, la inestabilidad cambiaria ha sido afectada por diversos factores en Indonesia desde el comienzo de la crisis. Estos factores no han sido exclusivamente económicos, la inestabilidad social y política en el archipiélago han jugado también un papel preponderante en el desarrollo de la crisis financiera que aún hoy aqueja al país.

2.3.4.- INESTABILIDAD POLÍTICA Y SOCIAL.

Si bien es cierto que durante más de tres décadas Soeharto y el sistema construido y presidido por él habían garantizado la estabilidad política y social en un país tan diverso y fraccionado como lo es Indonesia. Asimismo, la crisis de 1997 vino a poner en duda no solamente las bases de la economía

¹²⁰ Seguimiento hecho por la autora de la cotización de la rupia a través de CNBC Asia.

¹²¹ La religión mayoritaria en Indonesia es el Islam. Sin embargo, el cristianismo es una de las cinco religiones oficiales del país y la mayoría de los que lo profesan son indonesios de origen chino.

¹²² Página Web del Banco Indonesia. www.bi.or.id

nacional, sino también de la política y la supuesta estabilidad social. Sin duda, la solidez del régimen de Soeharto se vio cuestionada cuando surgió el descontento social provocado - en gran parte - por la puesta en marcha de las medidas anti populares dictadas por el FMI desde finales de 1997¹²³.

El rescate financiero por parte del FMI estaba condicionado al cumplimiento de una serie de reformas profundas en todos los órdenes de la economía del país. Entre algunas de las que debían ser puestas en marcha de manera inmediata, se encontraban medidas antipopulares que iban en detrimento del nivel de vida de la población en general, pero particularmente de los más pobres. Entre esas medidas puede mencionarse, el fin del monopolio de la agencia para la distribución y comercialización de productos básicos *Bulog*¹²⁴, que implicaba suprimir subsidios sobre productos como el arroz, la harina, el aceite y otros. Se eliminaban también los subsidios a la gasolina, por lo que el aumento general de los precios no se hizo esperar. Así, después de haber registrado una inflación no mayor al 8% durante la mayor

¹²³ Información detallada sobre la participación del FMI y sus políticas en Indonesia, se sugiere consultar los apartados relacionados al tema en el siguiente capítulo.

¹²⁴ Declaración de Michael Camdessus, respecto a la participación del FMI para enfrentar la crisis en Indonesia. 15 de enero de 1998. Página Web del FMI. www.imf.org

parte de la década de los noventa, en tan sólo el segundo semestre de 1997, la inflación llegó a colocarse en 11%¹²⁵.

Por otra parte, la política monetaria de restricción del circulante, el encarecimiento del dinero al aumentar las tasas de interés y la continua devaluación de la rupia, llevaron a cientos de empresas a declararse en bancarrota, ocasionando un aumento masivo del desempleo en tan sólo unos meses. Así, el desempleo abierto pasó del 4.7% de la población económicamente activa (PEA), en 1997, al 12.1% para 1998¹²⁶. Finalmente, se estima que el número de personas que han perdido su empleo desde el comienzo de la crisis en julio de 1997, hasta enero de 2001, alcanza ya los 20 millones¹²⁷.

Ante esta situación, el descontento social se hacía cada vez más evidente y con frecuencia se canalizaba hacia la comunidad china, pues es ella quien tradicionalmente ha ostentado el poder económico en Indonesia. A los chinos se les culpaba incluso por la escasez de los productos básicos causada por el encarecimiento de la producción y la distribución, pensando que los comerciantes chinos se negaban a vender sus mercancías para incrementar los precios y

¹²⁵ Feridhanusetyawan (1998), Op.cit. p.330.

¹²⁶ Página Web del *Badan Pusat Statistik*. www.bps.or.id

después obtener una mayor ganancia. La tensión social fue en aumento durante los primeros meses de 1998, así como la hostilidad hacia los chinos. De hecho, hay quienes argumentaban que: "...la comunidad china ha sido convertida en un chivo expiatorio, como un intento del gobierno y de los líderes por distraer la atención de su inhabilidad para manejar la crisis"¹²⁸.

Por otra parte, el desabasto, el desempleo y la tensión étnica, crearon una situación de inestabilidad social tal, que lo único que hacía falta era un detonante para que el sistema político se colapsara. La ocasión se presentó a mediados de 1998, cuando el 12 de mayo, seis estudiantes de la Universidad Trisakti, fueron asesinados por francotiradores en una demostración en contra de la política económica de Soeharto¹²⁹. Los dos días siguientes, miles de indonesios enfurecidos por la represión en contra de los estudiantes, se lanzaron a las calles suscitándose enfrentamientos violentos con los cuerpos de seguridad pública. El resultado fue decenas de muertos en una manifestación sin precedente del poder represivo del Estado.

¹²⁷ *Business Times Malaysia*. 7 de febrero de 2001.

¹²⁸ Soesastro y Basri, Op.cit. p.36.

¹²⁹ *The Jakarta Post*. 13 de mayo de 1998.

Este evento fue conocido como la "matanza de Semanggi"¹³⁰, pues tuvo lugar sobre una de las avenidas principales de Yakarta, en una zona conocida con el nombre de *Semanggi*.

La desaprobación por parte de la comunidad internacional de estos eventos se manifestó en diversos medios. A su vez, la tensión interna iba en aumento, así como el repudio popular hacia Soeharto a quien se acusaba de ser el artífice de los eventos violentos de esos últimos días y de la miseria en la que se encontraba el país en esos momentos. Esta situación, causada por el fuerte impacto social de las políticas económicas, precipitó el agotamiento de un modelo de desarrollo sustentado por un flujo constante de capitales ahora ausentes y plagado de una corrupción presente en todos los niveles¹³¹. Esta coyuntura colmada de fuertes problemas políticos, disturbios constantes, exacerbación de conflictos étnicos y sociales, fue la que llevó finalmente, la renuncia de Soeharto a la presidencia de la República, el 21 de mayo de 1998¹³².

¹³⁰ *Kompas*. 15 de mayo de 1998.

¹³¹ Para mayor información respecto al agotamiento del sistema del Nuevo Orden a raíz de la crisis se sugiere consultar: Ismanto, Ignasius. "Indonesia: Jalan Panjang Menuju PemUlihan Ketidakpastian Ekonomi-Politik" (Indonesia: El Largo Camino Hacia la Eliminación de la Incertidumbre Económica y Política). *Analisis CSIS*. Ignasius Ismano. Núm. 3. Diciembre de 1999. p.240-252.

¹³² *Kontan*. 22 de mayo de 1998.

B. J. Habibie, el entonces vicepresidente, asumió la Presidencia por designación de Soeharto, por lo que durante toda su gestión, de mayo de 1998 a noviembre de 1999, tuvo que luchar por legitimar su derecho a ser el dirigente del país. Esta búsqueda de legitimidad provocaría que la gestión de Habibie, trajera cierta estabilidad al país y que se sentaran las bases para un nuevo escenario político más abierto y plural. Sin embargo, en el terreno económico el camino era demasiado largo aún para alcanzar la estabilidad y la dinámica previa a la crisis y el momento de intensificar el proceso de reformar y eliminar los vicios de antaño había llegado.

CAPÍTULO 3.- REFORMAS FINANCIERAS POSTERIORES A LA CRISIS DE 1997. LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

3.1.- ANTECEDENTES

El advenimiento de la crisis asiática trajo para toda la región y particularmente para Indonesia, un contexto inédito en el que las viejas fórmulas para el manejo de crisis económicas estaban condenadas a fracasar. La crisis de la estrategia del desarrollo asiático, ha creado la necesidad de diseñar nuevas formas de atender la crisis regional y la particular de cada país afectado. En el caso de Indonesia, la situación se ha transformado profundamente desde mediados de 1997, no solamente en el aspecto económico y financiero, sino también en el político y social.

Si bien es cierto que la necesidad imperiosa de tomar medidas correctivas, obligó a Soeharto a iniciar un proceso profundo de reforma al interior del país, también es cierto que su reticencia a ceder el poder entorpeció hasta el fin de su gestión, en mayo de 1998, la puesta en marcha de reformas importantes y medidas correctivas drásticas. La llegada al poder de B. J. Habibie, sería el inicio de una etapa de transición entre el "Nuevo Orden de Soeharto" y la nueva

democracia que se ha gestado ya en el país, conocida como la era de *Reformasi*¹³³. No obstante, la administración de Habibie heredaría muchos de los vicios de la administración anterior de la cual era, en muchos aspectos, una mera continuación. A pesar de las trabas políticas a las reformas, la magnitud de la crisis terminó forzando al gobierno indonesio a solicitar la intervención del Fondo Monetario Internacional, por lo que el manejo de la economía del archipiélago pasó a estar bajo el escrutinio constante de la comunidad internacional, particularmente del tan controversial organismo financiero internacional.

Efectivamente, desde octubre de 1997, la participación del FMI en el delineamiento de la economía indonesia ha ido en aumento. La dramática situación a la que se enfrentó el país al estallar la crisis asiática fue disminuyendo cada vez más las pocas opciones que aún le quedaban a Soeharto para tratar de contener la crisis sin tener que recurrir a la ayuda internacional. No obstante, la devaluación de la rupia, la crisis de confianza y la fuga masiva de capitales forzaron al hasta entonces reticente Presidente a presentar, el 8 de

¹³³ "Proceso de reforma".

octubre de 1997, una petición formal de ayuda al Fondo¹³⁴. En un primer momento, se planteó como una búsqueda de orientación por parte de los especialistas del FMI; sin embargo, las pláticas entre las autoridades financieras indonesias y las del Fondo, pronto se transformaron en negociaciones de un paquete de ayuda para detener la vertiginosa caída de la rupia.

A partir de entonces, las condiciones de los diferentes planes de rescate marcarían la pauta a seguir por el gobierno indonesio, no sólo en el ámbito económico y financiero, sino también en cierta medida, en el político y social. Naturalmente, uno de los aspectos en que los programas del Fondo han marcado énfasis, ha sido la reforma del sistema financiero, en particular, la reestructuración bancaria y el saneamiento de la deuda corporativa. Esto ha llevado a la creación de diversas agencias para atender cada uno de los aspectos principales de la reforma a saber; la Agencia Nacional Indonesia para la Reestructuración de Adeudos (INDRA), la Agencia Indonesia de Reestructuración Bancaria (IBRA) y la Iniciativa de Yakarta para la reestructuración de la deuda corporativa. Paralelamente a la creación de estas

¹³⁴ Kunime, Kozo (ed.). Asian Economic Crisis 97/98: Issues in Macroeconomic Imbalances, Capital Outflows, and Financial Crises. Institute of Developing Economies. IDE-JETRO. Marzo de 1999, Tokio.

herramientas para el saneamiento financiero del país, el Banco Central se ha visto bajo mayores presiones políticas que han cuestionado su recién adquirida autonomía. El estudio de estos elementos del nuevo panorama de la economía indonesia, conforma el contenido de este último capítulo. Posteriormente se analizará el recientemente otorgado carácter de autonomía otorgado al Banco Central y los embates políticos contra este, así como dos casos que ejemplifican los extremos del proceso de reestructuración bancaria. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la situación actual del país y los retos que quedan aún por superar.

3.2.- INJERENCIA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Desde octubre de 1997, el gobierno indonesio ejecuta un programa de reformas económicas elaborado conjuntamente con el FMI y el apoyo de gobiernos y organizaciones internacionales. Este programa comprende un paquete de ayuda financiera, según el acuerdo alcanzado entre el Fondo y el gobierno indonesio el 31 de octubre de 1997, por 43 mil millones de dólares.¹³⁵ Estaba integrado además por una primera línea de recursos por 23 mil millones de dólares, otorgada como ayuda multilateral por el Fondo y una segunda

p.48.

línea de fondos por los 20 mil millones de dólares restantes, otorgada como ayuda bilateral concertada también a través del FMI. De los 23 mil millones de ayuda multilateral, 10 mil millones provenían del Fondo, 4.5 mil millones del Banco Mundial, 3.5 mil millones del Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y 5 mil millones de la propia Indonesia¹³⁶. El paquete estaba previsto para entregarse gradualmente en intervalos de cuatro meses, según el cumplimiento por parte del gobierno indonesio de las reformas internas solicitadas como condición para que el Fondo le otorgara esa ayuda.

A partir de entonces la injerencia del FMI en el diseño de la política económica indonesia se ha hecho más presente, pues el paquete de ayuda se ha convertido en una herramienta para presionar al gobierno indonesio para poner en marcha una serie de reformas internas diseñadas por el Fondo mismo y en los plazos que éste considera adecuados. Si Indonesia falla al cumplir con algún requisito del Fondo, éste retrasa la entrega de la ayuda cuatrimestral, con lo que el país queda en suspenso al detenerse el suministro de ayuda internacional para la recuperación económica.

¹³⁵ Soesatro, Hadi y Basri, M. Chatib. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.1. Abril de 1998. p.11.

La injerencia del FMI en Indonesia ha atravesado por diversas etapas. Etapas que han estado marcadas o sancionadas por los diferentes acuerdos y programas de ayuda que se han pactado entre el organismo y el gobierno indonesio. Por otra parte, desde el comienzo de la crisis, tres presidentes han estado al frente del país: Soeharto, quien había gobernado al archipiélago desde 1966 hasta mayo de 1998; B. J. Habibie, quien fungió como Presidente interino de mayo de 1998 a noviembre de 1999 y Abdurrahman Wahid, electo para fungir como Presidente de Indonesia desde diciembre de 1999 hasta noviembre de 2004. Naturalmente, estos cambios presidenciales han conferido diferentes matices a los acuerdos con el FMI, según el periodo de cada gobernante. Es por eso que para comprender el papel que el Fondo ha desempeñado en el proceso de crisis y recuperación en Indonesia, es importante analizar separadamente cada uno de los acuerdos que hasta el momento se han pactado.

3.2.1.- PRIMER ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Los términos del primer acuerdo alcanzado entre el gobierno indonesio y el FMI, en octubre de 1997, no fueron dados a conocer ante la opinión pública del país. Solamente a través

¹³⁶ Idem.

de un escueto comunicado, se le informaba a la población que el gobierno había solicitado asesoría al Fondo sobre algunos programas de reformas para enfrentar la crisis. Estos programas cubrían diversas áreas, entre ellas el saneamiento del sistema financiero, la política fiscal, la política económica y ajustes estructurales de la economía en su conjunto. Temas a los que el Fondo se ha referido constantemente como prioritarios para el funcionamiento de una economía sana¹³⁷.

Este acuerdo, anunciado como "consultoría", tendría una duración de tres años y el desarrollo de los programas de reformas bajo su asesoría sería supervisado cercanamente por el gobierno indonesio asistido por expertos del FMI, el Banco Mundial y el ADB. Sin embargo, posteriormente la opinión pública se enteraría que el acuerdo incluía un paquete de ayuda financiera así como una serie de objetivos, de cuyo cumplimiento dependería la continuidad de la ayuda pactada. Entre esos objetivos a cumplir se encontraban:

- ° La reducción gradual de las tarifas de importación de algunos productos como químicos, productos marinos y metales,

¹³⁷ Ver: IMF. Toward a Framework for Financial Stability. World Economic and Financial Surveys. Enero de 1998, Washington, D.C. pp.1-15.

empezando en enero de 1998 para alcanzar a más tardar en 2003, una tarifa que oscilara entre el 5 y el 10%.

° La liberalización del comercio de productos básicos, que se encontraban bajo el monopolio de la agencia estatal *Bulog*, tales como el arroz, la harina de trigo, la soya y el ajo.

° La reducción gradual de las barreras a la exportación, entre ellas los impuestos de exportación.

° La eliminación para el 2000, de los programas de tarifas preferenciales para los automóviles que contuvieran componentes locales¹³⁸.

° Elevar la rentabilidad de las empresas paraestatales y emprender un programa de privatización para disminuir el déficit presupuestal del Estado¹³⁹.

A pesar de que este primer acuerdo no contenía (o no se hizo público), ningún elemento para el saneamiento financiero, el 1° de noviembre, un día después de la firma del mismo, el gobierno anunció su decisión de cerrar 16 bancos por considerarlos insolventes¹⁴⁰. La coincidencia en tiempo permite suponer que el cierre de los bancos fue una de las condiciones del acuerdo que debía cumplir inmediatamente el gobierno; aunque también es posible que haya sido una manera

¹³⁸ Puede inferirse que este punto en particular estaba dirigido a eliminar el oneroso proyecto del "carro nacional", el automóvil *Timor* fabricada conjuntamente entre la empresa coreana Kia y una ensambladora indonesia propiedad de uno de los hijos de Soeharto.

¹³⁹ Soesastro y Basri, Op.cit. pp. 18 -19.

de demostrar el compromiso del Estado con la puesta en marcha de medidas drásticas para corregir la situación por la que atravesaba el país.

Posteriormente, el día 3 de ese mismo mes, la presidencia emitió una serie de decretos presidenciales para poner en marcha las medidas de liberación que incluían el acuerdo con el Fondo. No obstante estas medidas, la incertidumbre seguía prevaleciendo en la economía indonesia y las presiones sobre la rupia y la inflación no cedieron a pesar de la intervención del FMI, por lo que fue necesaria la negociación de un segundo acuerdo entre el gobierno indonesio y el Fondo.

3.2.2.- SEGUNDO ACUERDO RI - FMI.

Con fecha del 15 de enero de 1998, el entonces aún presidente Soeharto, presentó una carta ante Michel Camdessus, entonces director general del FMI, en la que se enumeraban una serie de reformas en materia económica y financiera¹⁴¹ a las que se comprometía el gobierno indonesio para demostrar el compromiso personal del presidente y en general de toda su administración con la puesta en marcha de las reformas que

¹⁴⁰ *The Jakarta Post*. 2 de noviembre de 1997.

¹⁴¹ El detalle de estas reformas estaban contenidas en el *Memorando de Política Económica y Financiera* (MEFP, por sus siglas en inglés) que acompañaba a la carta de Soeharto.

marcaba el acuerdo inicial con el Fondo¹⁴². En esta misma carta, Soeharto anunciaba también la creación de un Consejo para la supervisión de la puesta en marcha del programa de reformas propuesto. Indicaba también, que él mismo fungiría como presidente de este Consejo¹⁴³.

El programa de reformas es descrito en un memorando de cincuenta puntos que acompaña a la carta del Presidente. Entre las condiciones a las que se compromete el gobierno indonesio en ese *Memorando de Política Económica y Financiera* (MEFP, por sus siglas en inglés), se encuentran entre otros, los siguientes:

- ° Mantener la inflación durante 1998, por debajo del 20%, así como limitar el déficit presupuestal al 1% del PIB y tratar de disminuirlo hasta tener un presupuesto superavitario, para lo cual se eliminarían gradualmente los subsidios. En este sentido se comenzaría por incrementar los precios de la electricidad y los combustibles.

- ° Elevar la transparencia de las cuentas públicas. Como parte de ese esfuerzo se incluirían las cuentas del Fondo de

¹⁴² Al respecto es importante mencionar que el FMI tenía sobradas razones para dudar del compromiso de Soeharto con las reformas, pues a pesar de haberse comprometido a un mayor control presupuestario y una política económica de austeridad, había permitido, después de haberlos cancelado anteriormente, la realización de dos mega proyectos en Java, en los que participaban compañías propiedad de dos de sus hijos.

¹⁴³ "Pokok-pokok Kespakatan Indonesia - IMF". (Carta de Intención de Indonesia ante el FMI). 15 de enero de 1998. Yakarta.

Reforestación y del Fondo de Inversión en las hojas de contabilidad del Estado¹⁴⁴.

° Cancelar inmediatamente doce mega proyectos de infraestructura (entre estos se encontraban los dos proyectos que habían sido anteriormente permitidos por la presidencia por participar en ellos empresas propiedad de dos de los hijos de Soeharto).

° Controlar la expansión del dinero circulante, para lo que se mantendría el incremento en la emisión de dinero en un 16% durante 1998.

° Crear y dar a conocer con la mayor brevedad un programa integral para la rehabilitación del sistema bancario y otro para aliviar el problema de la deuda corporativa¹⁴⁵.

A pesar de que este segundo acuerdo con el FMI, era mucho más amplio y claro que el primero, no consiguió infundir confianza en la población y en los inversionistas, por lo que el 22 de enero de ese año, la rupia alcanzó su nivel más bajo durante toda la crisis alcanzando las 17,000Rp. X 1Usd.¹⁴⁶,

¹⁴⁴ Durante la administración de Soeharto estos dos fondos habían estado fuera de la contabilidad pública, por lo que se cree que eran herramientas del desvío constante de recursos del erario federal.

¹⁴⁵ Indonesian Government. Indonesia – Memorando of Economic and Financial Policies. Yakarta, 15 de enero de 1998. pp.1 – 13.

¹⁴⁶ *The Jakarta Post*. 23 de enero de 1998.

después de que se anunciara la nominación de B. J. Habibie como vicepresidente por el partido oficial, Golkar¹⁴⁷.

No obstante, para la última semana de enero, el gobierno había emitido ya quince decretos oficiales encaminados a poner en marcha los puntos contenidos en el acuerdo con el FMI. Había presentado también para entonces, un presupuesto 1998/99 revisado en el que se tomaban como supuestos básicos un crecimiento del 0%, el tipo de cambio en 5,000Rp. X 1Usd. y la inflación anual al 20%¹⁴⁸. Se anunció también para esas fechas, que los subsidios a los combustibles serían reducidos, pero sin llegar a eliminarlos del todo. Posteriormente, se anunció la creación de programas para atender el problema bancario y otro para manejar la deuda corporativa¹⁴⁹.

A pesar del ímpetu inicial del gobierno por cumplir con los compromisos adquiridos ante el Fondo, las elecciones de marzo de 1998, lo llevaron a dar marcha atrás en muchas de las reformas en proceso, particularmente en cuanto a la reducción

¹⁴⁷ La nominación de Habibie fue una imposición de Soeharto al interior del Golkar, pues el partido había elegido a otra persona como candidato a la vicepresidencia; sin embargo, Soeharto consiguió imponerse finalmente y lograr que Habibie fuera nominado a la vicepresidencia.

¹⁴⁸ Soesastro y Basri, Op.cit. p.23.

¹⁴⁹ Respecto a la reestructuración bancaria, ver apartado 3.4.2 sobre la IBRA y para la deuda corporativa, ver el apartado 3.4.1 sobre la INDRA, ambos en este mismo capítulo.

de subsidios y la contracción del gasto público. Esto con el objeto de tratar de ganar la simpatía de los votantes hacia el partido oficial. Este retroceso en la puesta en marcha de las reformas por cuestiones políticas ciertamente no fue del agrado del Fondo, por lo que en abril, fue necesario que el FMI y el gobierno indonesio se reunieran por tercera ocasión para negociar un nuevo acuerdo.

3.2.3.- TERCER PLAN DE RESCATE.

El tercer plan de rescate financiero pactado entre el FMI e Indonesia, fue presentado el 10 de abril de 1998. Éste, estaba construido sobre las bases de las reformas estructurales propuestas por el mismo gobierno indonesio en la carta de Soeharto a Camdessus de enero de ese mismo año. El acuerdo contemplaba una política económica de austeridad para todo el resto de ese año, mayor compromiso por parte del gobierno para acelerar la reestructuración de la deuda corporativa y el saneamiento de los bancos; así como nuevamente, la reducción gradual de los subsidios¹⁵⁰. La concesión del FMI en cuanto a la permanencia temporal de las subvenciones a productos básicos es una característica poco común en los acuerdos de cualquier país con el Fondo. En el

¹⁵⁰ Johnson, Collin. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm 2. Agosto de 1998. pp. 3 - 4.

caso de Indonesia, se permitió el uso de subsidios como consideración a una situación social que tendía a deteriorarse a pasos agigantados a raíz de las dificultades económicas que enfrentaba el grueso de la población desde el inicio de la crisis.

No obstante, la reducción gradual de los subsidios a los precios de los combustibles sirvió como pretexto para que los precios de todos los productos en el mercado, incluyendo aquellos de primera necesidad, se elevaran rápidamente. Este aumento en los precios de los combustibles, encareció también al transporte y la distribución de los productos se hizo más complicada, llegando incluso a suspenderse durante algún tiempo el suministro de algunos productos tan elementales como el arroz y el aceite. Ante esta situación, el descontento popular iba en aumento conforme la escasez de los productos de consumo básico aumentaba.

Por otra parte, la fórmula que presentara el Golkar en las elecciones de mayo —Soeharto para la presidencia (por séptima ocasión) y Habibie como vicepresidente—, no había sido recibida con entusiasmo por la población que empezaba a dudar cada vez más de la capacidad del gobierno de Soeharto para

solucionar la profunda crisis en la que se encontraba inmerso el país. En estas circunstancias, el descontento social aumentaba cada día más y la hasta entonces pasiva sociedad indonesia comenzaba a desesperarse y las manifestaciones multitudinarias en las calles para protestar por las condiciones deplorables en las que se encontraba la mayoría de la población, se hacían cada vez más frecuentes.

El punto culminante de la inestabilidad social llegó después del anuncio, el 4 de mayo de 1998, de un aumento del 71% a los precios de la gasolina y 20% en las tarifas de la electricidad¹⁵¹. Estos anuncios provocaron que el 12 de mayo, como se ha mencionado ya, un grupo de estudiantes se manifestara en contra de estas medidas, manifestación que fuera reprimida violentamente por la policía, dando como saldo seis universitarios muertos por francotiradores¹⁵². Durante los dos días siguientes, una violenta manifestación masiva terminó por destruir la poca confianza en el gobierno que les quedaba a los indonesios, así como a los inversionistas extranjeros. A causa de estos sucesos y de la presión que la comunidad internacional ejerció sobre él,

¹⁵¹ Johnson, Op.cit. p.8.

¹⁵² *The Jakarta Post*. 13 de mayo de 1998.

Soeharto abandonaría la presidencia de la República, el 21 de mayo de ese mismo año¹⁵³.

A la dimisión de Soeharto, su controversial vicepresidente, B. J. Habibie se convertiría en el tercer presidente de Indonesia en toda su historia independiente. La situación que heredó Habibie era particularmente caótica y los acuerdos alcanzados por la anterior administración con el FMI, necesitaban ajustarse al nuevo contexto del país, así como ser refrendados por los nuevos dirigentes de la nación, por lo que se hizo necesario negociar por cuarta ocasión, los términos de la ayuda financiera internacional para Indonesia.

3.2.4.- CUARTO PROGRAMA DE AYUDA

El cuarto plan de rescate del FMI a la economía indonesia fue firmado el 24 de junio de 1998¹⁵⁴. Después del violento rechazo por parte de la población a las medias de austeridad planteadas por los planes anteriores, este cuarto plan enfatizaba la necesidad de asegurar que la distribución de los productos de consumo básico no se interrumpiera y con ello, asegurarse que éstos estuvieran disponibles a precios al alcance del bolsillo del común de la población, para

¹⁵³ *Asia Wall Street Journal*. 22 de mayo de 1998.

¹⁵⁴ Johnson, Op.cit. p.57.

evitar más brotes de violencia. Por primera vez, el Fondo permitió que se restablecieran subsidios y que se creara una red de seguridad para amortiguar el impacto de las medidas macroeconómicas sobre los sectores más deprimidos de la población. Por otra parte, este acuerdo enfatizaba también la necesidad de acelerar el saneamiento del sector bancario para reactivar la economía del país. Estas dos tareas en conjunto, la rehabilitación del sistema financiero y la creación de una red de seguridad social, obligaban necesariamente a elevar el déficit presupuestal del gobierno, a lo cual accedió el Fondo en una decisión sin precedente.

Los elementos principales contenidos en este cuarto acuerdo (el primero sin Soeharto), son los siguientes:

- ° Un PIB real del -10%, durante de 1998.
- ° Un tipo de cambio promedio durante 1998 de 10,000Rp. X 1Usd.
- ° Inflación anual totalizada de alrededor del 80%.
- ° Déficit presupuestal del 8.5% del PIB, incluido un costo estimado del 7.5% del PIB para la red de seguridad social, la cual incluiría, entre otras medidas, subsidios especiales a los productos básicos y programas para la generación de empleos.

° Para elevar la competitividad del sistema bancario, el Banco Central permitiría que las tasas de interés se fijaran conforme al precio de mercado y no de manera preestablecida por las prioridades de la política económica.

° Para sanear al sistema bancario, se iniciaría un programa para recapitalizar a los bancos lo suficientemente sanos como para seguir operando, así como crear nuevas medidas para resolver el problema de los bancos débiles e insolventes. Se establecía también un 4% como margen mínimo de reservas requerido para que un banco pudiera seguir operando, el cual debía ser alcanzado por aquellos que siguieran abiertos a más tardar en diciembre de 1998.

° Establecimiento de garantías para la exportación, con un fondo especial manejado por el Banco Central y patrocinado por el mismo FMI, con el objetivo de incrementar las exportaciones.

° Realización de auditorías internacionales de manera periódica para evaluar el buen estado de las finanzas públicas y el cumplimiento de los compromisos contenidos en este acuerdo. Estas auditorías se realizarían también a la compañía petrolera nacional (*Pertamina*); así como a la agencia estatal para la distribución de alimentos (*Bulog*),

para garantizar el buen manejo de estos gigantes paraestatales¹⁵⁵.

Un aspecto particularmente interesante de este cuarto acuerdo entre el FMI y el gobierno indonesio es el amplio déficit presupuestal que éste supone. Es importante recordar que una de las medidas más privilegiadas por el Fondo cuando interviene en algún país es precisamente, eliminar el déficit presupuestal que pueda tener dicho país. Sin embargo, en el caso de Indonesia, las proporciones tan importantes que alcanzó la inestabilidad social y la violencia durante mayo de 1998, forzaron al FMI a aceptar la puesta en marcha de un programa que aligerara la carga social de sus medidas correctivas para la economía.

Naturalmente, el financiamiento al déficit del 8.5% sobre el que estaba diseñado el presupuesto Indonesio para 1998/99, tendría que venir de la comunidad internacional, pues Indonesia no estaba en condiciones de solventarlo. En efecto, la asistencia internacional concertada a través del mismo FMI, llegaría casi inmediatamente para salvar la crítica situación en la que se encontraba el archipiélago tras los

¹⁵⁵ Acuerdo entre el FMI y la República de Indonesia del 24 de junio de 1998. "IMF IV". Página web del FMI. www.fmi.org/

disturbios de mayo. El 26 de junio de 1998, el ADB aprobó un préstamo a Indonesia por 1,500 millones de dólares, los cuales serían otorgados en tres entregas durante el resto de 1998 y durante 1999. Posteriormente, el 2 de julio el Banco Mundial otorgó un préstamo a Indonesia por 1,000 millones de dólares, de los cuales 600 millones serían entregados de manera inmediata. Como complemento a este nuevo paquete de ayuda, el FMI decidió –el 15 de julio– aportar 1,000 millones de dólares más. Aunado a esto, el mismo Fondo logró concertar un paquete extra de ayuda por más de 6,000 millones de dólares más, de los cuales 1,300 millones eran aportados por el Fondo, 1,000 millones por el ADB, 1,000 millones más por el Banco Mundial; otros 1,000 millones por parte de Japón 300 millones provenientes de Australia y 300 millones de China. Como complemento a esto, se consiguió la recalendarización de 1,250 millones de dólares, correspondientes a la deuda externa pública del país¹⁵⁶. Esta parte del acuerdo representaba la primera renegociación de la deuda externa indonesia desde el inicio de la crisis.

Gracias a estos programas de ayuda emergentes, Indonesia pudo alcanzar cierta estabilidad durante el resto de 1998. Sin

¹⁵⁶ Johnson, Op.cit. p.58.

embargo, fue necesario presentar tres memorandos complementarios al acuerdo IMF IV, durante el transcurso de ese año. El primero entregado el 11 de septiembre, uno más el 19 de octubre y el último el 13 de noviembre.¹⁵⁷ En ellos se delineaba de manera detallada las medidas de política fiscal y monetaria a seguir por el gobierno indonesio; así como las acciones específicas a realizar para lograr la rehabilitación del sector bancario. Estos memorandos complementarios permitiría la continuidad del programa IMF IV sin más modificaciones hasta mayo de 1999, cuando el gobierno presentó una nueva carta de intenciones para establecer las metas para el resto de ese año. En esta nueva carta de intención se estimaba que el crecimiento para 1999, oscilaría entre el 0 y el 2%. El pronóstico de la inflación anual disminuía de una primera estimación del 17 al 10%. El gobierno se comprometía además a continuar con la reestructuración bancaria, la liberalización comercial, la reforma fiscal, la reestructuración de la deuda corporativa, la reforma legal, la privatización de las empresas paraestatales y las reformas en general que marcaban su cuarto acuerdo con el Fondo¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Cameron, Lisa. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm 1. Abril de 1999. p.18.

Hasta el final de la administración de Habibie, el 31 de noviembre de 1999, los acuerdos entre el gobierno indonesio y el FMI no sufrieron más modificaciones. Sin embargo, con la llegada de Abdurrahman Wahid a la presidencia en diciembre de ese año, la negociación de un nuevo acuerdo entre el Fondo y la actual administración del país, se hacía necesario.

3.2.5.- EL QUINTO ACUERDO CON EL FMI.

La negociación de un quinto acuerdo entre el gobierno indonesio y el FMI se hacía necesario no solamente por el cambio de administración en el país, sino también por la reciente suspensión de la entrega de ayuda programada por parte del Fondo en septiembre de 1999. Esta suspensión de los recursos otorgados por parte del FMI obedecía a que no se sentía satisfecho con los eventos violentos que había promovido el ejército indonesio en Timor Oriental,¹⁵⁹ después de que esta provincia optara por separarse de Indonesia y constituirse como un país independiente, a través de una consulta popular auspiciada por la ONU. Además, se había determinado para esas fechas, el involucramiento de Habibie en el escándalo del *Bank Bali*¹⁶⁰, en el que se le acusaba de

¹⁵⁸ Indonesian Government's Letter of Intent. Mayo de 1999. Página web del FMI. www.imf.org/

¹⁵⁹ Actualmente Timor Loro Sae.

¹⁶⁰ Para información sobre el escándalo del *Bank Bali*, se sugiere consultar el apartado 3.4.5.1 sobre ese tema en este mismo capítulo.

participar en la malversación de fondos provenientes del plan de rescate bancario. Por lo tanto, este quinto acuerdo era necesario; no solamente para crear un nuevo compromiso entre la nueva administración del país y el FMI, sino también para restablecer la confianza de la comunidad internacional en el gobierno indonesio y así poder negociar las condiciones para el otorgamiento de la ayuda que había sido suspendida.

El gobierno de Wahid inició pronto las negociaciones con el Fondo y como parte de las mismas, en enero de 2000 el Secretario del Tesoro Norteamericano, Lawrence Summers visitaba Yakarta para prometer un nuevo paquete de ayuda por parte de la comunidad internacional por un monto de 10,000 millones de dólares¹⁶¹. Tras la visita de Summers, el gobierno indonesio firmó una nueva carta de intención el 20 de enero de ese año. En esta carta el gobierno se comprometía a incrementar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, particularmente solucionar el caso del *Bank Bali* a la brevedad posible.

En términos generales, la carta de intención de enero de 2000, ofrece un énfasis particular en el proceso de

¹⁶¹ Fane, George. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm 1. Abril de 2000. pp. 20 – 21.

saneamiento del sistema financiero. Para lograr esto, el gobierno acuerda realizar auditorías periódicas a las agencias financieras estatales, elevar la efectividad de la corte de quiebras y acelerar el proceso de privatización de las empresas paraestatales, con el propósito de disminuir – con los recursos que obtenga por ese concepto–, su deuda externa. Por otra parte, se compromete también a concluir la rehabilitación del sector bancario en ese mismo año y resolver el problema de la deuda corporativa a la mayor brevedad posible. Por su parte, el Banco Central se compromete a mantener una política monetaria restrictiva con miras a alcanzar una inflación total anualizada del 5%¹⁶².

Después de la firma de esta carta, los fondos acordados por el Secretario del Tesoro norteamericano fueron formalmente aprobados a principios de febrero de ese año. Por su parte, el Grupo Consultivo sobre Indonesia (CGI, por sus siglas en inglés)¹⁶³ tras una reunión en Yakarta el 1° y el 2 de febrero de 2000, acordó otorgar al gobierno indonesio un nuevo paquete de ayuda por 4,700 millones de dólares. Un par de días después, el 4 de febrero, el FMI decidió complementar su paquete de ayuda inicial por 11,000 millones de dólares, con

¹⁶² Página web del FMI. www.fmi.org/

5,000 millones más, de los cuales 349 millones fueron entregados inmediatamente a la administración de Wahid¹⁶⁴.

No obstante, desde entonces, las transferencias por parte del Fondo han sido retrasadas en varias ocasiones. La primera entre febrero y marzo, cuando se suspendió la transferencia de alrededor de 400 millones de dólares¹⁶⁵, cuando este organismo no se vio satisfecho con la velocidad de las reformas en materia económica. Posteriormente, tras una reunión de altos funcionarios del Fondo y del gobierno indonesio, se realizaron las transferencias. Más tarde, en agosto de 2000, el FMI se manifestó nuevamente inconforme con el curso y la velocidad de la puesta en marcha de las reformas financieras a las que se había comprometido el gobierno indonesio, por lo que las transferencias se vieron suspendidas una vez más. Sin embargo, tras reajustes en el gabinete económico y un renovado compromiso de la administración de Wahid con las reformas, los pagos retomaron su curso normal¹⁶⁶.

¹⁶³ El CGI es un grupo de acreedores del gobierno indonesio, encabezado por el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y Japón.

¹⁶⁴ Fane, Op.cit. p. 21.

¹⁶⁵ *The Jakarta Post*. 12 de diciembre de 2000.

¹⁶⁶ *The Indonesian Observer*. 30 de agosto de 2000.

Más recientemente, desde finales de 2000, las transferencias de ayuda del Fondo han sido retrasadas a causa de la violencia étnica que se ha desatado en diferentes provincias del archipiélago como en Aceh, Ambón, Kalimantan, Irian Jaya y otras; así como eventos violentos y confrontaciones políticas dentro de la misma Java¹⁶⁷. Esto por considerar que los conflictos étnicos que actualmente afectan a Indonesia son causados por violaciones a los derechos humanos y a una ineficiente administración de los ingresos obtenidos por la explotación de los recursos naturales de esas zonas, como es el caso de Aceh e Irian Jaya. El Fondo ha expresado también su preocupación por la creciente inestabilidad que en el país han causado estos conflictos por considerarlos como una amenaza en el proceso de estabilización económica y en consecuencia, por comprometer la consecución de los acuerdos pactados entre el FMI y el gobierno indonesio.

Asimismo, el Fondo ha manifestado su desacuerdo con la iniciativa presidencial de 1999 para reformar la Ley Orgánica del Banco Central de ya que esta reforma tiene la intención de reducir su autonomía y dar una mayor injerencia directa a

¹⁶⁷ Muchos de estos conflictos en la isla principal del archipiélago han sido causados por el choque entre grupos que apoyan a Wahid y grupos que se oponen a él. Esta situación ha emergido a raíz de la publicación de los resultados de la investigación de un comité especial, en donde se determina que el presidente ha estado

la presidencia sobre los asuntos internos del mismo. En este sentido, el FMI ha manifestado enérgicamente su oposición al retroceso que este cambio representaría y se ha negado a aceptar una mayor injerencia estatal en los asuntos del Banco Central porque la experiencia ha mostrado que ésta no ha traído más que una mayor ineficiencia en la conducción de la política monetaria por parte de esta institución¹⁶⁸.

Existe un tema más al que el Fondo ha condicionado la continuidad de las transferencias, esto es la efectiva puesta en marcha del proyecto de autonomía provincial¹⁶⁹. A pesar de no ser este un tema económico sino político, el FMI considera que la puesta en marcha efectiva del programa de autonomía provincial resolvería muchas de las demandas de los grupos separatistas que actualmente desestabilizan al archipiélago y que se lograría una administración pública más efectiva al terminar con la excesiva centralización que actualmente impera. Con lo anterior, se conseguiría alcanzar una mayor estabilidad política y social, la cual a su vez se vería traducida en mejores condiciones para desarrollar los planes de reestructuración y reactivación económica.

involucrado en dos cuantiosos escándalos de corrupción. Como consecuencia, la posibilidad de pedir la renuncia de Wahid a la presidencia, ha empezado a ser considerada en las altas esferas del poder.

¹⁶⁸ *The Straits Times*. 7 de abril de 2001.

¹⁶⁹ *Dow Jones Newswire*. 19 de diciembre de 2000.

Sin embargo, a pesar de la imperiosa necesidad que tiene el país de recibir esta ayuda financiera para tratar de reactivar su economía, el gobierno no ha logrado satisfacer los requisitos del Fondo en ninguno de los aspectos arriba mencionados. Irónicamente, el retraso en la entrega de la ayuda ha provocado que la situación general de la economía empeore, con lo que se ha retrasado también la solución a algunos de los problemas de cuya solución depende el apoyo de recursos por parte del FMI.

Al momento de escribir este apartado (marzo de 2001), no se ha logrado llegar aún a ningún acuerdo para que las transferencias sean entregadas con normalidad. Ante esta situación, resulta importante analizar cuál ha sido el desarrollo de uno de los elementos más enfatizados a través de todos los diferentes acuerdos entre el gobierno de Indonesia y el FMI y pilar en el restablecimiento de la actividad económica y del crecimiento del país: la reestructuración bancaria.

3.4.- REESTRUCTURACIÓN BANCARIA.

Como consecuencia de la crisis generalizada, el sector bancario y financiero experimentó desde mediados de julio de

1997, una grave crisis de liquidez la cual provocó a su vez la devaluación acelerada de la rupia, dando como resultado un enorme encarecimiento de la deuda externa; esto, aunado a una elevación importante en las tasas de interés, provocó un aumento considerable de la cartera vencida de los bancos. Esta falta de liquidez y el aumento constante de la cartera vencida, se convirtieron rápidamente en los principales problemas del sistema bancario indonesio.

Para hacer frente a la grave situación en la que se encontraban los bancos indonesios, el gobierno diseñó junto con el FMI¹⁷⁰, una serie de medidas que conformarían el programa de reestructuración bancaria. En el primer acuerdo pactado con el Fondo se diseñó un programa para reestructurar el sistema bancario. Este programa incluía la separación de los bancos problemáticos de los relativamente solventes. Posteriormente, los bancos afectados, pero aún con cierta solvencia, serían puestos bajo la supervisión continua del Banco Central. Aunado a esto, se atacaría el problema de los bancos estatales, lo cual implicaba evaluar la posibilidad de crear fusiones para fortalecerlos o incluso privatizar algunos de ellos. El siguiente elemento del plan de

¹⁷⁰ Ver el apartado 3.2.1 de este mismo capítulo sobre el contenido del primer acuerdo entre Indonesia y el Fondo Monetario Internacional.

reestructuración era el desarrollar el marco legal, institucional y regulatorio que garantizara la solidez y la eficacia del sistema bancario indonesio¹⁷¹.

La puesta en marcha de estas medidas, implicó la primera liquidación de bancos, la cual se traduciría en el cierre de 16 bancos por insolvencia, el 1° de enero de 1997 lo cual, como ya se ha mencionado, provocó pánico colectivo por la falta de garantías al total de los depósitos de los ahorradores. Ante esta situación, el segundo plan de rescate del FMI, incluía una cláusula en la que se permitía que el Banco Indonesia, otorgara liquidez a los bancos que eran víctimas de la descapitalización a causa de la desconfianza de los ahorradores, aunque las condiciones que debían cumplir los bancos para obtener esos fondos eran más estrictas que antes. Sin embargo, esta medida no logró detener el debilitamiento del sistema bancario repercutiendo en el aumento de la inflación, pues hacia finales de diciembre de 1997, el BI había otorgado ya préstamos a los bancos por 35 billones de rupias, cantidad que fue solventada imprimiendo papel moneda¹⁷² y por consiguiente, aumentando el circulante.

¹⁷¹ Soesastro y Basri, Op.cit. p.47.

¹⁷² Soesastro y Basri, Op.cit. p. 48.

La siguiente acción para llevar a cabo el plan de reestructuración bancaria fue la creación de la Agencia Indonesia de Reestructuración Bancaria (IBRA) en enero de 1998¹⁷³, con el objetivo de encargarse de las tareas de saneamiento y reestructuración de los bancos y recuperar los préstamos otorgados por el gobierno. Posteriormente, en junio de 1998, se decidió agrupar a los 128 bancos privados que aún existían en tres categorías. 32 de ellos fueron colocados dentro de la categoría A, ésta agrupaba a los bancos cuyas reservas mínimas se encontraban arriba del 4%. En la categoría B fueron colocados 62 bancos con reservas entre el -25 y el 4% del total de su capital social. La categoría C, agrupaba a 34 bancos con reservas por debajo del -25%¹⁷⁴. Según esta evaluación sobre la situación de los bancos, basada en las reservas con las que éstos contaban, aquellos bancos que se encontraran en la categoría C, eran considerados como insolventes y corrían el riesgo de desaparecer o de ser forzados a fusionarse con otros bancos más sólidos si no lograban incrementar sus reservas en un plazo prudente.

¹⁷³ Johnson, Op.cit. pp.47 – 49.

¹⁷⁴ Cameron, Op.cit. p.20.

El siguiente paso consistió en una primera nacionalización de bancos. Así, el 21 de agosto de 1998 se emitió un decreto de nacionalización de los cuatro bancos más importantes, la liquidación de otros tres y la fusión de cuatro de los principales bancos estatales en un solo banco estatal, conocido como *Bank Mandiri*¹⁷⁵. Meses más tarde, el 13 de marzo de 1999 se anunció la liquidación de 38 bancos, y la nacionalización de siete más¹⁷⁶. El valor total de las acciones de los 38 bancos liquidados ascendía a 42 billones de rupias, mientras que las de los bancos nacionalizados, alcanzaba los 22 billones de rupias¹⁷⁷. Estos recursos pasaron a la administración de la IBRA para usarse en el programa de recapitalización bancaria, del cual se dieron a conocer los detalles de su funcionamiento en esa misma fecha.

El programa de recapitalización bancaria, anunciaba el compromiso del gobierno de proveer el 80% de las necesidades de capital de los bancos privados en problemas y el 20% en efectivo por parte de los dueños y los accionistas originales¹⁷⁸. El financiamiento del Estado ha sido otorgado a través de bonos a largo plazo registrados como activos de las

¹⁷⁵ *The Jakarta Post*. 22 de agosto de 1998.

¹⁷⁶ *Kompas*. 14 de marzo de 1999.

¹⁷⁷ Parde, Raden. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.2. Agosto de 1999. p.25.

instituciones. La primera emisión de estos bonos por parte del gobierno indonesio fue realizada el 28 de mayo de 1999, por un valor total de 157.61 billones de rupias (aproximadamente 21 millones de dólares), con el objetivo de recapitalizar a once bancos privados y doce bancos provinciales de desarrollo¹⁷⁹.

Finalmente, en esa misma fecha, el Ministerio de Finanzas, dio a conocer las estimaciones oficiales del costo del programa de recapitalización bancaria, de acuerdo al cual se calculaba el costo por recapitalizar a los 35 bancos problemáticos que seguían en operaciones, ascendía a 351 billones de rupias (aproximadamente 44,000 millones de Usd.). No obstante, se estimaba que el costo podía llegar a ser mayor; se pensaba incluso que podría alcanzar los 500 ó 600 billones de rupias, con lo que equivaldría al 50 ó 60% del PIB anual de Indonesia¹⁸⁰. Por otra parte, la importantísima y onerosa tarea de poner en marcha el tan urgente programa de recapitalización del sistema bancario quedaba en manos de una de las piezas esenciales del esquema de reformas financieras que adoptara Indonesia tras la crisis asiática: la Agencia Indonesia para la Reestructuración Bancaria.

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ *Kompas.*, 29 de mayo de 1999.

3.4.1.- AGENCIA INDONESIA PARA LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (IBRA)

La Agencia Indonesia para la Reestructuración Bancaria (IBRA, por sus siglas en inglés), fue creada como un medio para solucionar el problema bancario es decir, la descapitalización e insolvencia que enfrentaron los bancos indonesios como consecuencia de la fuga de capitales, devaluación de la rupia y retiros masivos por parte de los ahorradores a raíz del estallido de la crisis de 1997, así como una cartera vencida que representaba alrededor del 20% del PIB anual del país. De esta forma, el 27 de enero de 1998¹⁸¹ y en el marco del programa de rehabilitación del sistema financiero creado por el gobierno indonesio, con la asistencia del FMI, se anuncia la creación de esta agencia.

Posterior la anuncio de la creación de la IBRA, se dio a conocer la dinámica bajo la que debía operar la agencia, la cual era la siguiente: la IBRA recibía los bancos de los que el Banco Indonesia se había hecho cargo a causa de su insolvencia. La idea era que la IBRA se encargara de evaluar la problemática individual de cada banco y de acuerdo a esa evaluación, decidir cuál era la forma menos onerosa de

¹⁸⁰ Pardede, Op.cit. p. 26.

¹⁸¹ Johnson, Op.cit. p. 47.

manejar cada banco. Dependiendo de las condiciones en las que se encontraba un banco se decidía si debía ser recapitalizado o liquidado. Se le otorgaba a la agencia el lapso de un año para realizar esta evaluación a partir de que la administración de cada banco en particular era puesta bajo su control; si cumplido ese plazo no se había podido decidir la mejor vía para solucionar el problema de un banco específico, la administración del mismo debía ser regresado al Banco Central para que éste emitiera una decisión final sobre el destino de ese banco en particular¹⁸².

Por otra parte, en un principio los fondos con los que la IBRA operaba provenían principalmente del dinero que el FMI, el Banco Mundial y el ADB prestaron a Indonesia; aunque en realidad el objetivo era que la agencia fuera autofinanciable. Los recursos deberían provenir de la venta de los activos con que cuentan los bancos que entran bajo el esquema de administración de la IBRA, así como de la recuperación de los adeudos que se encuentran en la cartera vencida de los mismos bancos. Cuando se decide recapitalizar un banco, el caso ideal es que ese banco pueda ser recapitalizado con la venta de sus propias acciones en la

¹⁸² *Kompas*. 12 de marzo de 1999.

bolsa y con el capital recuperado del pago de sus adeudos vencidos.

La agencia comenzó sus operaciones con bastante éxito, pues a sólo un par de meses, ya contaba con 54 bancos bajo su administración¹⁸³, cuyo valor equivalía al 40% del total de las acciones de todo el sistema bancario nacional¹⁸⁴. Los bancos admitidos dentro del esquema de la IBRA debían cumplir con ciertas condiciones, entre las cuales destaca el que dichos bancos hubieran recibido ayuda por parte del BI para recapitalizarlos por al menos el equivalente al 75% de sus acciones¹⁸⁵. Con este criterio, en realidad el Banco Central podía ser considerado como una especie de "socio mayoritario" de esos bancos, por lo que tenían el pleno derecho de decidir el futuro de los mismos.

Más tarde, el 22 de abril de 1999, el Ministerio de Finanzas, dependencia bajo la cual opera la IBRA, dio a conocer una lista de ocho bancos, cinco privados y tres estatales, que eran puestos fuera de la administración de la agencia, pues habían logrado elevar sus reservas mínimas requeridas por

¹⁸³ Entre ellos pueden mencionarse bancos particularmente importantes en Indonesia, como los bancos Danamon, Tjara, PDFCI y el Bank Central Asia, todos estos privados y los bancos estatales Bapindo, Exim, BRI, BDN, BBD, BNI y el BTN. *Business News*. 24 de junio de 1999.

¹⁸⁴ Johnson, Op.cit. p. 47.

arriba del 5% de su capital social. Con esto, los bancos eran considerados como sanos en términos de liquidez y podían regresar a operar por sí mismos en el mercado de servicios bancarios¹⁸⁶.

Si bien este evento puede ser considerado como un primer gran logro de la IBRA, también es cierto que posteriormente el éxito de la agencia dejó de ser tan notorio y de hecho, la velocidad de la reestructuración descendió considerablemente, particularmente durante 1999 y 2000. Es importante destacar que uno de los principales factores para la falta de velocidad en el proceso de reestructuración se ha debido a las dificultades que la agencia ha tenido que enfrentar para abatir la cartera vencida de los bancos bajo su administración.

Es así que en un esfuerzo por solucionar este grave problema, el entonces Ministro de Finanzas, Bambang Subianto, dio a conocer el 30 de abril de 1999, un nuevo programa para atacar el problema de la cartera vencida de los bancos bajo el esquema de la IBRA. Este programa está basado en la división de las empresas deudoras en cuatro categorías diferentes para

¹⁸⁵ Johnson, Op.cit. p. 48.

¹⁸⁶ *The Jakarta Post*. 30 de abril de 1998.

determinar las acciones a seguir en cada caso, de acuerdo a la categoría a la que perteneciera cada deudor. La categoría A agrupa a aquellos deudores que tienen buenas intenciones de pagar sus adeudos y un negocio con buenas perspectivas para cumplir con el pago de estos. La categoría B incluye a aquellas compañías que tienen buenas intenciones de pagar sus adeudos, pero que sus perspectivas de negocios no son propicias para hacerlo. En la categoría C se encuentran los deudores que no tienen buenas intenciones de pagar sus adeudos, pero que tienen las perspectivas propicias para hacerlo. Finalmente, la categoría D corresponde a aquellos deudores que carecen tanto de buenas intenciones como de buenas perspectivas para cumplir con sus adeudos. De acuerdo a la categoría en la que se encuentre cada deudor se preveía un trato diferente. Para los de la categoría A, se establecerían negociaciones entre la IBRA y el deudor para establecer las condiciones de pago. Los de la categoría B tendrían que plegarse a un esquema de pagos diseñados por la IBRA el cual podía incluir la confiscación de ciertos bienes. Mientras tanto, aquellos en la categoría C, IBRA trataría de negociar algún tipo de acuerdo, de no llegar a alguno se tomarían acciones legales contra el deudor. Para aquellos en la categoría D, no se consideraba negociación alguna y se

procedería legalmente para confiscar los bienes de la empresa y se les consideraría legalmente en quiebra¹⁸⁷.

Con este plan de acción para recuperar los adeudos que habían caído en cartera vencida, la IBRA pretendía hacerse de los recursos necesarios para financiar la recapitalización de los bancos bajo su administración. Esto implicaba un complejo proceso que incluía no sólo la recuperación de los adeudos, vía confiscación de bienes o repago, sino también subastar los bienes confiscados y buscar compradores para las acciones de los bancos bajo su esquema.

En este sentido, en un primer momento se trató de que las acciones de los bancos quedaran en manos de nacionales, pero al darse cuenta el gobierno que eran extranjeros quienes estaban interesados y en condiciones de comprar las acciones, se fue cediendo poco a poco, hasta aceptar finalmente, hacia mediados de 2000, que los extranjeros pudieran llegar a adquirir hasta el 100% de las acciones de un banco. En este aspecto, considero que la presión del FMI para acelerar la reestructuración bancaria ha sido muy importante para que el gobierno indonesio aceptara una proporción tan alta de

¹⁸⁷ Pardede, *Op.cit.* pp. 32 – 33.

participación extranjera en la industria bancaria, algo a lo que siempre había sido renuente. Esto puede confirmarse con las declaraciones constantes del FMI de la imperiosa necesidad de que el IBRA pusiera en marcha mecanismos que le permitieran acelerar la venta de las acciones de los bancos bajo su administración¹⁸⁸.

Por otra parte, el éxito de la agencia para recuperar los adeudos de la cartera vencida de los bancos, ha sido muy limitado. Para marzo de 2000, la agencia reconocía públicamente que hasta entonces solamente había logrado recuperar el equivalente al 15% del total de la deuda vencida de los bancos bajo su esquema¹⁸⁹. Es seguramente por eso, que los directivos de la agencia argumentan que la magnitud de la tarea que se le ha encargado a la IBRA es demasiado grande y compleja como para que pueda ser concluida antes del año 2005¹⁹⁰. Sin embargo, a pesar de los altibajos que ha sufrido, la IBRA es uno de los elementos claves en el proceso de saneamiento del sistema financiero indonesio. Lo importante en este proceso, es que no es suficiente solamente sanear al

¹⁸⁸ En junio de 2000, el subdirector para Asia Pacífico del FMI, Anoop Singh, se reunió con altos directivos de la IBRA para urgirlos a acelerar el proceso de venta de las acciones de los bancos bajo la agencia, con el propósito de cumplir con el programa de reestructuración bancaria en un lapso no mayor de dos años a partir de entonces. *The Jakarta Post*. 24 de junio de 2000.

¹⁸⁹ *Media Indonesia*. 30 de marzo de 2000.

¹⁹⁰ *Business News*. 18 de febrero de 2000.

sistema bancario y al financiero en general, sino que también es de radical importancia crear las condiciones para que estos puedan elevar su eficiencia y competitividad, para así poder asegurar el buen funcionamiento de la economía indonesia. En la consecución de este objetivo existen agencias paralelas a la IBRA, que buscan contribuir en este proceso. Entre ellas, merece particular atención la Agencia Nacional Indonesia de Reestructuración de Adeudos (INDRA).

3.4.2.- AGENCIA NACIONAL INDONESIA DE REESTRUCTURACIÓN DE ADEUDOS (INDRA)

La creación de la Agencia Nacional Indonesia de Reestructuración de Adeudos (INDRA), surge de la necesidad imperiosa de tratar de crear algún medio para solucionar el severo problema de la deuda externa privada, la cual se vio incrementada dramáticamente con la devaluación de la rupia a raíz de la crisis. De esta manera, con el Decreto Presidencial número 95, del 2 de julio de 1998, quedó establecida la INDRA¹⁹¹.

Los deudores que se han suscrito a la INDRA gozan de ventajas importantes para el manejo de sus deudas con el exterior. En

¹⁹¹ *Republika*. 4 de julio de 1998.

primer lugar, sus deudas son convertidas en rupias, según el tipo de cambio real, no al nominal e indexado a la inflación,¹⁹² lo cual permite mantener el valor de la deuda y de los pagos realizados a precios reales. Con esta medida de conversión de los adeudos en rupias, se buscaba aligerar la presión devaluatoria que ejercían sobre la rupia los agentes con deudas denominadas en monedas extranjeras. Otro beneficio importante que reciben los deudores adscritos a la agencia es que el pago de sus deudas se hace directamente a la INDRA ya no a sus acreedores extranjeros. La agencia se encarga de mediar entre los deudores y los acreedores, lo que implica una reducción importante en cuanto a gastos por transferencias y otros gastos administrativos que se derivan de las operaciones con el extranjero. Todo ese tipo de trámites y costos son absorbidos por la INDRA¹⁹³.

Otro aspecto particularmente ventajoso para los deudores adscritos a la INDRA es la conversión de sus adeudos de corto plazo en adeudos pagaderos en un lapso de ocho años¹⁹⁴, en donde los acreedores se comprometen a otorgar un plazo de

¹⁹² Esto implica el establecimiento de un tipo de cambio mensual preestablecido por el Banco Central. Es interesante notar que el FMI diera el visto bueno a esta política por parte del gobierno indonesio, cuando el Fondo se ha promulgado siempre a favor de tipos de cambio libres y a la no intervención estatal en su determinación.

¹⁹³ *Media Indonesia*. 27 de julio de 1998.

gracia de tres años, durante el cual recibirán únicamente pagos de intereses, mas no de capital por parte de la agencia¹⁹⁵. Los pagos sobre el principal de la deuda, comenzarán a realizarse a partir del cuarto año. Es decir, a partir de 2002, para aquellos que se hayan incorporado a la INDRA desde su creación en 1998.

Al mismo tiempo, la INDRA ofreció una ventaja adicional a las empresas que se registraran rápidamente esto es, concesiones especiales respecto a las tasas de interés de sus deudas. Esta concesión fue ofrecida también a aquellas compañías que se comprometieran a liquidar sus adeudos en un lapso de cinco años y no de ocho como lo plantea originalmente el esquema de la agencia¹⁹⁶. No obstante las ventajas que ofrece la INDRA, solamente pueden suscribirse a ella los adeudos en los que tanto los deudores como los acreedores acepten las condiciones de la misma. Es decir, es necesaria una negociación previa entre deudor y acreedor para poder llegar a un acuerdo que les permita resolver su conflicto a través del esquema de la INDRA. Por otra parte, tanto los deudores como los acreedores pueden abandonar la agencia y resolver

¹⁹⁴ Con lo que se espera que el problema de la deuda externa privada de Indonesia termine de resolverse a más tardar en el año 2006.

¹⁹⁵ Evans, Kevin. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.3. Diciembre de 1998. p.11.

sus deudas por ellos mismos, no obstante, no se les permite reingresar una vez que hayan abandonado la INDRA¹⁹⁷.

Ciertamente, INDRA es una agencia creada para los deudores, la cual sin embargo, debe ofrecer también ventajas importantes a los acreedores para que estos acepten participar en ella. La ventaja principal que ofrece la agencia a los acreedores, es brindarles un esquema sólido que asegure el repago de sus capitales. Este elemento ha sido particularmente valioso en un contexto de tanta incertidumbre e inestabilidad como el que impera en Indonesia desde el inicio de la crisis.

No obstante, el progreso alcanzado por la INDRA, a más de dos años de su creación ha sido mínimo. Entre las razones que pueden dar cuenta sobre la falta de interés de los deudores por suscribirse a la agencia puede mencionarse que éstos esperaban en un principio que el gobierno terminara convirtiendo su deuda en deuda pública, eximiéndolos a ellos de la carga directa de sus compromisos. Por otra parte, los deudores no parecían creer en un primer momento que sus

¹⁹⁶ *Kompas*. 3 de agosto de 1998.

¹⁹⁷ *The Jakarta Post*. 4 de agosto de 1998.

acreedores procederían legalmente contra ellos¹⁹⁸. Sin embargo, a pesar de que el gobierno no ha absorbido la deuda privada como pública y que algunos acreedores sí han tomado acción legal en contra de sus deudores, la condición de "no pago", sigue siendo la predominante en cuanto a la deuda privada de Indonesia.

Como una medida para presionar a los deudores a ingresar a la agencia, la INDRA anunció que dejaría de ofrecer facilidades para la renegociación de adeudos privados con el extranjero a partir de junio de 2000.¹⁹⁹ A pesar de esta medida, los deudores no acudieron en masa a suscribirse a la INDRA y el problema de la deuda externa privada sigue agobiando a la economía indonesia y es hasta ahora uno de los principales obstáculos para la reactivación de la economía de ese país. Debido a la complejidad del problema de la deuda externa pública, el gobierno creó otro elemento como complemento de la INDRA para manejar tal situación. Este complemento es, la Iniciativa de Yakarta.

¹⁹⁸ Pardede, Op.cit. p.33.

¹⁹⁹ *Bisnis Indonesia*. 10 de abril de 2000.

3.4.3.- INICIATIVA DE YAKARTA

Como parte de los compromisos adquiridos en el cuarto acuerdo entre el gobierno indonesio y el FMI, en junio de 1998, Habibie se comprometía a tomar las medidas necesarias para acelerar la reestructuración de la deuda corporativa del país. Con tal propósito, el gobierno anunció el 10 de septiembre de 1998, la creación de la llamada Iniciativa de Yakarta (*Prakarsa Jakarta*)²⁰⁰. El objetivo de esta iniciativa era servir como intermediario para la resolución de la deuda del sector privado sin tener que recurrir a acciones jurídicas para solucionarla. Es decir, a través de la Iniciativa de Yakarta, el gobierno buscaba solucionar el problema de la deuda corporativa, sin que los deudores tengan que ser sometidos a un juicio legal por haber suspendido los pagos de sus adeudos.

Dentro del esquema de la Iniciativa, se incluye un tipo de cambio fijo para cada mes, incluía así, los deudores que suscribían un acuerdo de reestructuración con la Iniciativa, tenían acceso a divisas extranjeras tasadas en un tipo de cambio fijo sujeto sólo a variaciones mensuales, independientemente de las fluctuaciones que sufriera la

²⁰⁰ *Business News*. 11 de septiembre de 1998.

cotización de la rupia en el mercado abierto²⁰¹. Naturalmente, esta característica de la Iniciativa es particularmente importante por dos razones: la primera es que está diseñada para empresas medianas con deudas en el extranjero y denominadas en divisas foráneas. La segunda es que, como se ha mencionado antes, la crisis trajo una enorme inestabilidad al tipo de cambio, por lo que los montos de los adeudos externos podían variar enormemente en cuestión de unos días, cuando se hacía la conversión en rupias. En este sentido, es interesante notar que el FMI, permitió a Indonesia manejar un tipo de cambio controlado, aunque fuera solamente en un mercado marginal, como son los deudores adscritos al esquema de la Iniciativa de Yakarta,²⁰² lo cual va en contra de sus políticas tradicionales, las cuales se oponen a cualquier control estatal sobre el tipo de cambio.

Por otra parte, la Iniciativa de Yakarta fue creada como un complemento de la INDRA, como parte de un esfuerzo incluyente por dar solución al problema de falta de pago generalizada de los adeudos contraídos previos a la crisis, a causa de la meteórica devaluación de la rupia y la disrupción de la actividad económica. No obstante los comentarios que

²⁰¹ *Kompas*. 10 de septiembre de 1998.

²⁰² Al igual que para aquellos deudores suscritos a la INDRA

señalaban que la creación de la iniciativa se debía a la falta de éxito que hasta entonces había alcanzado la INDRA,²⁰³ la Iniciativa de Yakarta nunca fue concebida como un sustituto de la INDRA, sino como un complemento, pues la agencia está orientada a resolver el problema de las grandes empresas, mientras que la iniciativa está dirigida hacia las empresas medianas, en un principio y después, incluso a las pequeñas.

En un principio, las cifras parecían indicar que, efectivamente la Iniciativa de Yakarta aceleraría la reestructuración de la deuda corporativa de Indonesia, puesto que en tan sólo unos meses después de haber comenzado a funcionar, hacia finales de 1998, un total de 52 empresas con una deuda en su conjunto por 6.7 mil millones de dólares, se encontraban ya registradas en la iniciativa²⁰⁴. Posteriormente, el gobierno alentado por este éxito inicial, amplió las operaciones de la iniciativa de Yakarta para poder atender ya no sólo a empresas medianas, sino para dar cabida también a las pequeñas que se hallaban en dificultades para pagar sus deudas con el extranjero²⁰⁵.

²⁰³ *Kontan*. 21 de septiembre de 1998.

²⁰⁴ *Media Indonesia*. 28 de noviembre de 1998.

En enero de 1999, se registraron avances importantes para la iniciativa, además de la inclusión de las empresas pequeñas en su esquema. Se dio a conocer que durante 1998, había logrado reestructurar adeudos por un valor de 11 mil millones de dólares²⁰⁶ además, se informó también que el número de empresas adscritas a la Iniciativa de Yakarta, llegaba ya a 90²⁰⁷. Esta cifra siguió aumentando y un par de meses después había ascendido ya hasta llegar a 143 empresas suscritas al esquema de la iniciativa²⁰⁸. De éstas, 20 empresas habían logrado llegar ya a un acuerdo resolutorio con sus acreedores en el extranjero, a mediados de 1999²⁰⁹. Más tarde, en junio de ese año, la deuda reestructurada a través de la iniciativa alcanzaba ya los mil millones de dólares²¹⁰. Hacia finales de ese mismo año, la Iniciativa de Yakarta contaba ya con 304 empresas registradas en su esquema²¹¹.

No obstante el aparente buen desempeño de la iniciativa, no le fue posible alcanzar su objetivo de reestructurar el total de las deudas registradas en ella a más tardar a finales de

²⁰⁵ *Suara Pembaruan*. 12 de enero de 1999.

²⁰⁶ *Bisnis Indonesia*. 12 de enero de 1999.

²⁰⁷ *Republika*. 14 de enero de 1999.

²⁰⁸ *Business News*. 24 de marzo de 1999.

²⁰⁹ *Kompas*. 21 de mayo de 1999.

²¹⁰ *Suara Karya*. 9 de junio de 1999.

²¹¹ *Business News*. 26 de noviembre de 1999.

2000, como era su intención original²¹². En efecto, los directivos de la misma informaron a mediados de ese año, que la iniciativa continuaría en funciones (aunque no especificaron por cuánto tiempo), a la vez que informaban que el objetivo para 2000 era reestructurar deudas por un valor 8 mil millones de dólares²¹³. En general, el desempeño de la Iniciativa ha sido adecuado, visto desde el número de empresas que han buscado su asistencia para resolver el problema de su deuda externa; no obstante, la solución definitiva de la deuda corporativa indonesia, dista mucho de estar cerca. Por otra parte, mientras se realizan esfuerzos enormes por atender los problemas más urgentes del sistema financiero del país, el Banco Central, el corazón de ese sistema, se encuentra sumergido en una álgida lucha por su autonomía.

3.4.4.- BANCO INDONESIA. REDEFINICIÓN DEL CARÁCTER DEL BANCO CENTRAL

En enero de 1999 la presidencia de Habibie propuso una nueva Ley Orgánica para el Banco Indonesia para sustituir la antigua ley de 1968²¹⁴, la cual no había sido modificada de manera sustancial desde su entrada en vigor. Esta nueva Ley

²¹² Fane, Op.cit. p.37.

²¹³ *Bisnis Indonesia*. 13 de mayo de 2000.

se diseñó como parte de una amplia reforma del sistema bancario en concordancia con los acuerdos de 1998 con el FMI. La esencia de la nueva ley del Banco Central era el otorgamiento, por primera vez desde su creación, de su autonomía y así liberarlo de la constante intervención gubernamental de la que había sido objeto hasta entonces²¹⁵.

Con esta nueva ley, se buscaba eliminar la continua interferencia estatal en la conducción de los asuntos del BI, pues se reconocía a esta como la causante, en gran medida, del poco éxito que hasta entonces había tenido el Banco Central para cumplir con su parte de los acuerdos firmados con el FMI²¹⁶. Finalmente, tras una larga discusión en el Parlamento, la propuesta de Ley fue aprobada y entró en vigor el 26 de marzo de 1999²¹⁷. En esta nueva Ley se limitaban las funciones del BI para determinar la política monetaria y para supervisar el funcionamiento general del sistema bancario. Se señalaba también que el Banco Central sólo cumpliría con sus funciones de prestador de última instancia para los bancos

²¹⁴ *Kompas*. 14 de enero de 1999.

²¹⁵ *The Jakarta Post*. 14 de enero de 1999.

²¹⁶ El Banco Indonesia tiene la responsabilidad de cumplir con las metas de política monetaria de los acuerdos con el FMI (y en general de la política económica del país), como son, control del circulante, control de la inflación, establecimiento de las tasas de interés y de rendimiento, proporcionar estabilidad al tipo de cambio, entre otros.

²¹⁷ Pemerintah Indonesia. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999. Tentang Bank Indonesia. Eko Raya Print. Yakarta, mayo de 1999.

con problemas de liquidez y que no respondería más en ese sentido a los designios de la política económica. En la nueva Ley se hace mención sobre la injerencia del gobierno en el delineamiento de la política monetaria por el Banco Indonesia: se eliminaría por completo. La Ley liberaba al BI de la función de otorgar créditos subsidiados a pequeñas y medianas industrias.

Sin embargo, a pesar de esta mayor independencia, la Ley sigue considerando que el nombramiento del Presidente del Banco Central, así como de la Junta Directiva, son prerrogativa presidencial, si bien, la destitución de los funcionarios del BI debe ser determinada por la Junta Directiva, no por la Presidencia de la República. Además, el Presidente del BI, tiene derecho a reelegirse para un segundo período de cinco años una vez cumplido su primer mandato y sólo podrá ser sustituido ya sea porque renuncie explícitamente a su cargo o porque sea encontrado culpable de algún ilícito²¹⁸.

No obstante, a pesar de que esta Ley fuera puesta en vigor desde principios de 1999, la autonomía completa del Banco

²¹⁸ Idem.

Central no ha sido otorgada por el gobierno en la práctica. De hecho actualmente, el Parlamento discute desde diciembre de 2000 una iniciativa presidencial para modificar esta Ley y dar marcha atrás al estatuto de autonomía, empezando por restablecer la soberanía presidencial sobre los nombramientos y las destituciones de los funcionarios del BI.²¹⁹ Esta iniciativa presidencial ha sido bastante controversial e incluso el FMI ha condicionado la entrega de las transferencias de ayuda financiera que estaban programadas para de finales de 2000 y que al momento de escribir (abril de 2001), aún no han sido entregadas cuando la revisión de esta Ley esté lista. Una de las condiciones que el Fondo ha manifestado al gobierno indonesio en este sentido es que, la autonomía del Banco Central no debe ser revocada y que la injerencia presidencial en los asuntos del mismo debe ser nula²²⁰.

El Presidente Wahid ha justificado su intención de modificar la Ley del BI, con la investigación que se lleva a cabo en contra del actual presidente del Banco Central, Sjahril Sabirin por el caso de la malversación de los fondos para la recapitalización del *Bank Bali*, en el cual se sospecha que

²¹⁹ *The Jakarta Post*. 21 de diciembre de 2000.

²²⁰ *Dow Jones Newswire*. 19 de diciembre de 2000.

Sjahril está involucrado. A causa de estas investigaciones, Sjahril fue suspendido temporalmente de su cargo y sustituido por el reconocido economista Anwar Nasution, durante seis meses, de junio a diciembre de 2000. Ya nuevamente en funciones, Sjahril fue sometido a juicio por el caso del *Bank Bali*, en enero de 2001.²²¹ Hasta el momento, Sjahril continúa ejerciendo como presidente del Banco Indonesia y a pesar de que todavía no ha sido completamente comprobada ni su culpabilidad ni su inocencia en cuanto a los cargos que se le imputan, la presión de la Presidencia de la República sobre el Banco Central sigue siendo constante. Sin embargo, el gobierno indonesio ha cedido ante las presiones en el tema de la revisión de la Ley del Banco Indonesia, por parte del FMI y ha decidido aplazar su revisión por el momento.

No obstante, la injerencia de la Presidencia y del Ministerio de Economía en la definición de la política monetaria del BI sigue siendo actualmente una constante.²²² Ante esta situación, resulta comprensible el poco éxito que ha alcanzado el Banco Central en la puesta en marcha de sus compromisos contenidos en los acuerdos con el FMI, pues la autonomía no ha sido plenamente ejercida hasta hoy y la

²²¹ *Reuters*. 4 de enero de 2001.

permanente intervención estatal sigue entorpeciendo la conducción efectiva de la política monetaria por parte del Banco Central. Éste, lamentablemente, no ha dejado de fungir como la "caja chica" del Estado, como lo hizo durante todo el régimen de Soeharto. Ante esta situación, tampoco es de extrañar que el sistema bancario indonesio continúe inmerso en un profundo caos, cuando el eje del mismo, el Banco Central, se encuentra en medio de una abierta lucha por obtener y ejercer de manera efectiva su autonomía. En este sentido, resulta útil revisar brevemente elementos del amplio espectro que ofrece el sistema bancario de Indonesia.

3.4.5.- CASOS DEMOSTRATIVOS

Indudablemente, el sistema bancario es el elemento del sistema financiero indonesio que se ha visto más profundamente afectado por la crisis. En efecto, en el peor momento de ésta, la mayoría de los bancos fueron víctimas del retiro masivo de depósitos causados por el pánico y la crisis de confianza que afectaba al país. Situación que llevó a declarar una crítica insolvencia del sistema bancario del archipiélago. Por otra parte, la presencia constante de la corrupción, la colusión y el nepotismo ha jugado también, un

²²² Rachbini, Didik J. (ed.). Bank Indonesia: Menuju Independensi Bank Sentral. Ed. PT. Mandi Mulyo. Jakarta, 2000. pp. 185 – 189.

papel muy importante en el deterioro de la banca indonesia. Desafortunadamente, este problema ha estado presente no sólo previo a la crisis, sino también durante el proceso mismo de la recapitalización bancaria.

Esta situación ha provocado que el espectro de la reestructuración bancaria en Indonesia sea muy amplio. La gama de casos va desde aquellos bancos que han logrado mantenerse a flote a pesar de los embates y sanear lo suficientemente su cartera vencida y organizar su manejo interno -lo que les ha permitido seguir operando hasta la actualidad y haber conseguido superar el riesgo de quiebra-, mientras que en el otro extremo, se encuentran los bancos con el enorme peso de sus malos manejos internos y deficiente supervisión por parte de las autoridades financieras centrales, cuestión que los ha llevado a desaparecer del mercado de servicios bancarios.

Entre estos casos, existen dos particularmente notorios, sobre todo por el enorme contraste existente entre ellos. Uno es el del *Bank Bali*, tristemente célebre por el escándalo que involucrara a grandes personalidades de la política nacional en la malversación de los fondos para su rehabilitación. Un

caso también notorio, aunque en el sentido opuesto al anterior, es el *Bank Central Asia*, uno de los bancos más sólidos y grandes de Indonesia antes de la crisis y cuya solidez lo ha llevado a convertirse en el banco más valioso del grupo de bancos administrados por la IBRA después de la crisis. Las particularidades de ambos casos, como muestra de la diversidad y la complejidad del problema de la reestructuración del sistema bancario indonesio, conforman el contenido de los siguientes dos apartados.

3.4.5.1.- BANK BALI. CASO DE KKN.

El caso del *Bank Bali* ha sido uno de los mayores escándalos financieros y políticos en Indonesia tras el inicio de la crisis en 1997. Este banco, considerado hasta 1999 como un banco estable y sólido, a pesar de la inestabilidad económica del país, se ha visto inmerso en una compleja red de corrupción, colusión y nepotismo (la triada conocida en Indonesia como *KKN*). Tres bancos privados que habían pasado bajo la administración de la IBRA ²²³ tenían adeudos (adquiridos como préstamos interbancarios) con el *Bank Bali*, el total de los adeudos de esos bancos ascendía a los 3 billones de rupias²²⁴. Con la inestabilidad que la crisis

²²³ Bank Dagang Nasional Indonesia, Bank Umum Nasional y el Bank Bira.

²²⁴ *Bisnis Indonesia*. 31 de julio de 1999.

trajo a la economía indonesia, la recuperación de estos recursos se convirtió en una prioridad para el *Bank Bali*. No obstante, la precaria situación en la que se encontraban los bancos deudores, les obstaculizaba el pago de sus deudas.

Ante esta situación, *Bank Bali* contrató los servicios de una empresa consultora, de la que era accionista el vicetesorero del entonces aún partido gobernante, Golkar, para recuperar su capital. Por recuperar adeudos por un valor de 904 mil millones de rupias, el *Bank Bali*, pagó 546 mil millones de rupias a la consultoría que gestionó la transacción²²⁵. Es de llamar la atención que la comisión de la consultoría ascendiera a aproximadamente el 60% del total del monto que recuperara. Por otra parte, como para ese tiempo *Bank Bali* se encontraba ya bajo la administración de la IBRA, era obligación de esta agencia estatal recuperar esos adeudos, labor que en términos legales, no debía conllevar el cobro de ningún tipo de comisión. Las irregularidades que presenta esta situación son los elementos que han dado forma al llamado *Baligate* o el escándalo del *Bank Bali*.

²²⁵ *The Jakarta Post*. 1 de septiembre de 1999.

La IBRA fue incapaz de aclarar porque no fungió ella como intermediaria en la recuperación de esos adeudos, como le correspondía en un principio. A raíz de esta situación, la imagen de la agencia se vio profundamente deteriorada y su funcionamiento fue sujeto de duras y continuas críticas, no solamente al interior de Indonesia, sino también en el ámbito internacional. En efecto, como consecuencia de su falta de acción en el escándalo del *Bank Bali*, IBRA fue sometida a una extensiva auditoría realizada por un grupo internacional de especialistas designado por el FMI. De los resultados de esa auditoría se desprendieron una serie de medidas reguladoras que obligaban a la IBRA a permanecer bajo el escrutinio periódico de auditores internacionales. Además, el entonces director de la agencia, Glenn S. Yusuf fue sustituido de su cargo bajo sospechas de corrupción²²⁶.

Sin embargo, IBRA no fue la única institución financiera del gobierno que se vio afectada por el problema del *Bank Bali*; el Banco Central fue también sometido a severas investigaciones, pues de él procedían los recursos que fueron repartidos entre el *Bank Bali* y sus asesores. Como consecuencia, el gobernador del Banco Indonesia, Sjaril

²²⁶ *The Jakarta Post*. 15 de septiembre de 1999.

Sabirin fue suspendido temporalmente de su cargo y enfrentó un juicio por corrupción a principios de 2001. Igualmente, el entonces Ministro de Finanzas, Bambang Subianto fue también declarado sospechoso de cargos por corrupción, indicios que le llevarían posteriormente a perder su cargo.

En cuanto al destino de los 546 mil millones de rupias que obtuviera la empresa consultora como "compensación" por sus servicios, se ha especulado frecuentemente que esos fondos fueron destinados para apoyar la campaña política de Habibie a la presidencia, para los comicios electorales de 1999. Esta información se ha filtrado a través del fraccionado Golkar, apoyando esta teoría²²⁷.

No obstante, el *Bank Bali* continuó por varios meses bajo la administración de la IBRA y se vio beneficiado de los programas de recapitalización conducidos por la agencia. Sin embargo, era necesario buscar inversionistas que se hicieran cargo de ese banco, ya que no es el objetivo de la IBRA conservar permanentemente los bancos que se encuentren bajo su administración, sino buscar las condiciones adecuadas para que éstos se reintegren de una manera independiente al

²²⁷ *The Jakarta Post*. 1 de septiembre de 1999.

mercado bancario del país. Así, hacia agosto de 1999, IBRA inició conversaciones con el *Standard Chartered Plc.* para que éste adquiriera las acciones del *Bank Bali* en manos de la agencia. La adquisición de las acciones estaba basada en una evaluación de acuerdo a la cual, el margen mínimo de reservas del *Bank Bali* era de -8.2%, sin embargo, en el momento que el *Standard Chartered Plc.* realizó una evaluación independiente de la situación del banco, evidenció que el déficit real de las reservas del banco ascendía al -32%²²⁸.

Naturalmente, este descubrimiento entorpeció la adquisición de las acciones del *Bank Bali* por parte del *Standard Chartered Plc.*, la cual continuó a pesar de éstos por algunos meses más. Finalmente, en diciembre de ese año, el *Standard Chartered Plc.*, anunció que se retiraba definitivamente de las negociaciones²²⁹, dejando así en las manos de la IBRA, la administración del *Bank Bali* con una imagen profundamente deteriorada y severamente mermado por el escándalo en el que se había visto involucrado.

Ante esta situación, la IBRA poco pudo hacer en los meses posteriores para tratar de rescatar al *Bank Bali* y

²²⁸ *Kontan*. 2 de agosto de 1999.

²²⁹ *The Jakarta Post*. 20 de diciembre de 1999.

posteriormente, en julio de 2000, el tiempo que legalmente tenía la agencia para resolver este problema, expiró²³⁰. La IBRA tuvo entonces que regresar la administración del *Bank Bali* al Banco Central. Más tarde, a principios de agosto de ese año, el Banco Central decidió finalmente recapitalizarlo en lugar de liquidarlo²³¹. El *Bank Bali* es desde entonces doblemente célebre, pues no es sólo el protagonista de uno de los episodios más sórdidos de la reestructuración bancaria posterior a la crisis; sino que se ha convertido también en el primer caso en el que ha expirado el tiempo de la IBRA para decidir cómo resolver su problema de insolvencia y ésta se ha declarado incapaz de hacerlo. Debido a esto, se ha tenido que regresar su administración al Banco Indonesia para que este tome la decisión ejecutiva sobre el futuro de un banco. En este sentido, el caso del *Bank Bali* se ha convertido no solamente en un oneroso ejemplo del *KKN* que aún prevalece en Indonesia, sino también en un importante fracaso para la IBRA.

Las repercusiones del caso del *Bank Bali* han sido múltiples. De particular importancia ha sido el poner al descubierto que las prácticas de *KKN* continúan permeando las instituciones

²³⁰ *Suara Pembaruan*. 7 de julio de 2000.

²³¹ *Bisnis Indonesia*. 8 de agosto de 2000.

financieras de Indonesia. Esto ha sido sumamente nocivo en un país para el cual, recuperar la confianza de los inversionistas (nacionales y extranjeros) es vital para reactivar su economía. Mientras tanto, en el otro extremo del espectro de la reestructuración bancaria indonesia, se encuentra el *Bank Central Asia*, todo un modelo de rehabilitación para los bancos del archipiélago.

3.4.5.2.- BANK CENTRAL ASIA. MODELO DE REESTRUCTURACIÓN.

El *Bank Central Asia* (BCA), a pesar de ser uno de los bancos indonesios más sólidos y el banco privado más grande con casi el 10% del total de los depósitos del sistema bancario nacional²³², acciones valuadas en 84.4 billones de rupias y 767 sucursales en todo el país²³³; se convirtió en uno de los bancos más severamente afectados por los retiros masivos de los ahorradores, durante los incidentes violentos del 13 y 14 de mayo de 1998. La razón de esta súbita desconfianza por parte de los ahorradores hacia este banco se encuentra en la cercanía de los directores de esta institución con Soeharto. En efecto, el 70% de las acciones del BCA pertenecían a un empresario de origen chino de nombre Salim, quien era un amigo cercano del ex presidente; mientras que el 30% restante

²³²Johnson, Op.cit. p. 51.

²³³Fane, Op.cit. p. 40.

pertenecían a dos de los hijos de Soeharto (Sigit Hardjojudanto y Siti Hardijanti Rukamana)²³⁴.

La desconfianza de la población en el gobierno y la furia que se desató durante esos días de mayo en contra de todo aquello que tuviera alguna relación con Soeharto, provocaron que miles de ahorradores se abalanzaran sobre los cajeros automáticos y las sucursales del BCA para retirar su dinero. Aun días después de los disturbios de mayo, los clientes del banco continuaron acudiendo de forma masiva a las sucursales y a los cajeros automáticos del BCA, en donde hacían fila durante horas para poder retirar sus ahorros²³⁵.

Aunado a esta descapitalización, los inmuebles pertenecientes al banco fueron también objeto de la furia colectiva contra el régimen del Nuevo Orden. Como resultado de esta situación, el Banco Central tuvo que otorgar préstamos de emergencia al BCA para financiar los retiros de los ahorradores. Posteriormente, un BCA descapitalizado y severamente minado fue puesto bajo la administración de la IBRA para decidir su futuro.²³⁶No obstante, esta medida no logró eliminar la

²³⁴ *The Jakarta Post*. 30 de mayo de 1998.

²³⁵ *The Jakarta Post*. 18 de mayo de 1998.

²³⁶ *The Jakarta Post*. 29 de mayo de 1998.

desconfianza de los ahorradores hacia el banco y los retiros masivos continuaron.

Ante esta situación, el gobierno decidió posteriormente, nacionalizar al BCA como una medida para detener la continua descapitalización del banco, así como también para dar muestras de la seriedad de su compromiso con la reestructuración del sistema bancario del país²³⁷. A partir de entonces, comenzó un extensivo proceso de evaluación del banco por parte de la IBRA, para determinar cuál sería el destino del mismo. En un informe publicado por la agencia, en noviembre de 1999, se daba a conocer que el BCA había registrado pérdidas por 82 mil millones de rupias de enero a septiembre de ese año.²³⁸ En esas condiciones, la liquidación del banco parecía ser el camino más eminente a seguir por la IBRA.

No obstante, las evaluaciones posteriores de la agencia determinaron que las bases del BCA eran lo suficientemente sólidas como para que pudiera continuar en el programa de recapitalización y se le permitiera seguir operando. Sin embargo, las dimensiones mismas del banco hacían que la

²³⁷ *The Jakarta Post*. 22 de agosto de 1998.

²³⁸ *Bisnis Indonesia*. 29 de noviembre de 1999.

recapitalización por parte de la IBRA fuera en extremo onerosa para la agencia, por lo que a principios de 2000, se diseñó un plan a través del cual la IBRA pondría a la venta pública las acciones del BCA.²³⁹ El propósito de esta venta era en primer lugar, obtener recursos para financiar al banco y segundo, ir transfiriendo gradualmente la posesión del mismo de las manos del Estado (a través de la IBRA), a las de la iniciativa privada.

A pesar del progreso logrado en el caso del BCA, éste fue transferido de la IBRA al Banco Central en abril de 2000, por haberse cumplido el lapso en el que su administración debía permanecer bajo la dirección de la agencia²⁴⁰. Sin embargo, esta situación no interrumpió los planes de ofertar acciones del BCA en la Bolsa de Valores de Yakarta, lo cual se anunció que comenzaría en junio de ese mismo año²⁴¹. Inmediatamente, inversionistas extranjeros, particularmente de Singapur y Arabia Saudita, manifestaron su interés por adquirir las acciones que se ofertaran del banco²⁴².

²³⁹ *The Jakarta Post*. 4 de febrero de 2000.

²⁴⁰ *Kompas*. 28 de abril de 2000.

²⁴¹ *Suara Pembaruan*. 8 de abril de 2000.

²⁴² *Bisnis Indonesia*. 1 y 5 de mayo de 2000.

Finalmente, el 31 de mayo de ese año, una primera oferta de acciones del BCA fue colocada en la Bolsa de Valores de Yakarta y a pesar de no haber registrado mejoría en su cotización inicial de 1,400Rp. por acción (17.5 centavos de Usd.)²⁴³ durante esa primera jornada. La solidez del BCA lo ha convertido en una opción muy atractiva para los inversionistas y se ha proseguido con la oferta de acciones del mismo en la bolsa de valores durante todo 2000 y los primeros meses de 2001. El modelo de recapitalización del BCA a través de la colocación de sus acciones en la bolsa de valores ha sido tan exitoso, que se ha decidido emplear este sistema como modelo de reestructuración para los bancos que aún permanecen bajo la administración de la IBRA. No obstante, a pesar de casos como este que puede ser considerado como exitoso en el proceso de reestructuración del sistema financiero indonesio, ¿serán suficientes las reformas que hasta ahora se han realizado?

3.5.- ¿SERÁN SUFICIENTES LAS REFORMAS?

A pesar de casos aislados relativamente exitosos en la reestructuración bancaria, como el del BCA y la renovada manifestación de compromiso con las reformas por parte del

²⁴³ *Bisnis Indonesia*. 5 de junio de 2000.

gobierno de Wahid, el camino para la recuperación económica de Indonesia aún es largo y complicado. Los elementos que desataron los estallidos de rebelión social en 1998, siguen estando presentes hoy en día, principalmente debido a que los signos de recuperación económica que pudieran reflejar las cifras macroeconómicas, están muy lejos de incidir a nivel microeconómico.

Un ejemplo de esto es el salario vigente en la región especial de Yakarta, el más alto del país, el cual equivale a 286,000Rp. al mes,^{244/245} mientras que previo a la crisis, en 1997 el salario mínimo promedio era de 171,000Rp.²⁴⁶ que con un tipo de cambio promedio de 3,000Rp. X 1Usd., vigente entonces, equivalía a 67 Usd. mensuales. Aunque en términos nominales el salario haya aumentado, el poder adquisitivo de los indonesios ha sufrido un retroceso notable. Lo anterior, se une a un sentimiento generalizado de insatisfacción con las acciones del Presidente Wahid quien, en opinión de los indonesios, no ha dado solución satisfactoria a los problemas más urgentes del país. Además, sus viajes frecuentes al

²⁴⁴ *Kompas*. 22 de febrero de 2000.

²⁴⁵ A principios de 2000, la rupia se cotizaba alrededor de las 7,500 rupias X 1Usd. Por lo que el salario mínimo vigente en esa época, equivaldría aproximadamente a 38Usd. En abril de 2001, la rupia ha rebasado ya la barrera de las 10,000Rp. x 1Usd., por lo que ese mismo salario equivale ahora a aproximadamente 28 Usd.

²⁴⁶ *Bisnis Indonesia*. 3 de enero de 1997.

exterior y la autonomía excesiva con respecto al Parlamento con la que prefiere actuar, lo han colocado en una situación muy controversial y en muchos casos, ha provocado la animadversión del pueblo. Con este panorama, no es de extrañar que el malestar social persista y que el riesgo de nuevos disturbios prevalezca.

En lo concerniente a las reformas en el sistema bancario, es importante notar que éstas han sido solamente dirigidas para recapitalizar a los bancos y restablecer la solvencia de los mismos; no obstante, es imprescindible que se creen también las condiciones que garanticen la rentabilidad de la banca indonesia. De lo contrario, será simplemente cuestión de tiempo para que ésta se encuentre nuevamente en problemas. Para lograr que el sector sea rentable en el país, es necesario reducir los costos operativos de los bancos, realizar cambios administrativos y fortalecer el marco legal de las operaciones bancarias, así como la transparencia contable y los mecanismos de regulación y supervisión del sistema bancario²⁴⁷.

²⁴⁷ Pardede, Op.cit. p.32.

Ya se ha mencionado que, la falta de una supervisión efectiva por parte de las instituciones financieras centrales, permitió toda clase de abusos por parte de los banqueros, los políticos y los empresarios quienes llevaron al colapso al sistema financiero del país y en particular, al sistema bancario.

“La débil supervisión [del sistema bancario] fue, en gran parte, consecuencia de la interferencia política que impidió de manera efectiva que, el Banco Central impusiera sus regulaciones, más que una falta de habilidad de su parte para detectar burdas violaciones de ellas [las regulaciones por parte del Banco Central]”.²⁴⁸

Por lo tanto, las reformas en materia financiera y económica en general, no serán suficientes en Indonesia, mientras éstas no logren eliminar la presencia constante de la interferencia política en el manejo de la economía y del sistema financiero.

Desafortunadamente hasta ahora, la corrupción, la colusión y el nepotismo siguen siendo las características distintivas de la injerencia de la elite política en la economía del país. En este sentido, las reformas no tengan como objetivo y logren efectivamente eliminar esta dañina interferencia política, éstas estarán condenadas a perpetuar las

condiciones que ocasionaron el colapso del sistema financiero indonesio en 1997.

Las reformas económicas deben ir acompañadas de profundas reformas políticas y sociales que permitan una distribución más justa del ingreso. La enorme brecha social que existe actualmente en el país es el caldo de cultivo idóneo para la radicalización de las diferencias existentes entre los pobladores del archipiélago. La diversidad y la heterogeneidad son una de las mayores riquezas de Indonesia; sin embargo, la precaria situación económica las ha convertido en el pretexto idóneo para externar toda la frustración y descontento que la sociedad ha acumulado al ver caer de manera dramática su calidad de vida.

En el ámbito político, la población no está dispuesta a seguir siendo ignorada y a seguir siendo un simple instrumento de los intereses de la elite gobernante. Con la caída de Soeharto en mayo de 1998, los indonesios parecen haberse dado cuenta que la sociedad puede y debe ser un factor de cambio, un agente activo en la conducción del destino de su país y no un simple observador, como lo fuera

²⁴⁸ McLeod, Ross H. "Control and Competition. Banking deregulation and re-regulation in Indonesia." *Journal of the AsiaPacific Economy*. Núm. 2. 1999. p.287.

durante los regímenes anteriores. La exigencia del voto directo y de gobernantes que rindan cuentas ante la sociedad, toma cada vez más fuerza. Las reformas políticas deberán dar respuesta a estas demandas para crear condiciones de estabilidad en el archipiélago.

Aunado a estos retos, las reformas deben limpiar la política y la sociedad indonesia de las nocivas prácticas de *KKN*. Es además imprescindible que el estado de derecho prevalezca, para que la impunidad deje de ser la cotidianeidad en el país. De otra manera, la incertidumbre económica, política y social continuará indefinidamente y la tan necesaria estabilidad para permitir la reconstrucción económica del país, jamás llegará.

CONCLUSIONES.

Las reformas financieras en Indonesia se han caracterizado por responder a las necesidades particulares de cada momento por el que atraviesa el país y no a un plan predeterminado que marque los lineamientos generales de un proyecto de desarrollo económico. Evidentemente, durante la década de los setenta, las reformas oscilaron entre el liberalismo y el proteccionismo, según se hiciera necesario de acuerdo al comportamiento de los precios internacionales del petróleo.

Sin duda, durante la década siguiente, el liberalismo se convirtió en la tendencia predominante en las reformas que se introdujeron en ese tiempo. Particularmente 1988, puede ser considerado como el momento determinante en el proceso de liberalización financiera. Reformas posteriores, confirmaron y reforzaron ampliamente esta tendencia, a pesar de algunos intentos por reimponer controles a la actividad financiera del país.

Así, hacia mediados de 1997, previo al estallido de la crisis asiática, Indonesia contaba ya con uno de los sistemas financieros más abiertos y desregulados del orbe. Esta característica que había sido tan favorable anteriormente y

que había permitido imprimir gran dinamismo a la economía del país, se convirtió en un elemento sumamente nocivo al revelar la enorme vulnerabilidad que esta apertura representaba para el archipiélago ante los embates de una crisis regional. Desde luego, la interdependencia regional había puesto a Indonesia en una posición en donde el buen desempeño de las economías vecinas se había convertido en un factor indispensable para garantizar el desarrollo económico del país.

El sistema financiero indonesio venía operado en un entorno ampliamente abierto y carente de supervisión efectiva durante demasiado tiempo, como para poder retraerse rápida y efectivamente del caos monetario y financiero que azotaba a la región.

Aunado a esto, la economía del país sufría de problemas importantes que no tardarían en complicar aún más la situación. Entre esos problemas pueden mencionarse la deuda externa, cuyo monto mayor era representado por la deuda del sector privado; la ineficiencia administrativa a todos los niveles de la economía, ocasionada por las prácticas profundamente enraizadas de corrupción, colusión y nepotismo; además de un sistema político tambaleante por su incapacidad

para dar respuestas inmediatas a los problemas más urgentes que había traído consigo la crisis.

Ante esta situación, el voto unánime de desconfianza por parte de los inversionistas y ahorradores no se hizo esperar y la rupia comenzó a ser víctima de fuertes presiones devaluatorias al comenzar una fuga masiva de capitales; así como una frenética carrera especulativa por parte de aquellos que buscaban resguardar el valor de sus ahorros en monedas más fuertes que la rupia. El caos provocado por la crisis trascendió los límites económicos y financieros para alcanzar la esfera político-social. El poder adquisitivo de los indonesios cayó por los suelos y las manifestaciones de malestar social terminaron por poner fin al régimen de más de 32 años encabezado por Soeharto.

La aparición en el complejo escenario indonesio del Fondo Monetario Internacional era inminente desde antes de la caída de Soeharto. Sin embargo, la figura de B. J. Habibie, en una búsqueda constante de legitimidad, sería la que permitiría una mayor intervención del FMI en el manejo de la crisis en el país. A través de diversos acuerdos bilaterales y múltiples cartas de intención, el Fondo ha ayudado al

gobierno indonesio a diseñar las medidas para manejar la crisis, así como las reformas necesarias para sanear el sistema financiero y recapitalizar al sector bancario para restablecer la actividad económica normal del país.

No obstante, a pesar del enorme costo de la reestructuración bancaria, la cual alcanza ya los 653 billones de rupias (65 mil millones de dólares),²⁴⁹ ésta no parece estar funcionando adecuadamente debido a que los elementos que llevaron al colapso del sistema bancario a saber, su ineficiencia, falta de supervisión efectiva y corrupción, no han sido eliminados.

Previo a la crisis, los bancos propiedad del gobierno, utilizaban sus recursos para financiar proyectos que involucraban a gente allegada a la elite política, cuya rentabilidad era muy cuestionable. Mientras que los bancos privados, en su mayoría propiedad de grandes conglomerados empresariales, contrataban importantes sumas de deuda externa de corto plazo y con altos intereses para financiar proyectos basados en rupias, que eran incapaces de garantizar el repago de los adeudos en monedas extranjeras²⁵⁰. Estas prácticas que florecieran a la sombra de una supervisión deficiente por

²⁴⁹ *The Jakarta Post*. 7 de abril de 2001.

²⁵⁰ *The Jakarta Post*. 12 de julio de 2000.

parte de las autoridades financieras centrales, fueron las responsables de la debacle del sistema bancario indonesio y aún no han sido erradicadas de manera efectiva. Irónicamente, la base de estas prácticas se encuentra en las reformas que promovieron la liberalización del sistema financiero

Ante esta situación, el mayor reto que enfrenta actualmente la reestructuración del sistema financiero en Indonesia es erradicar efectivamente estas prácticas que en el pasado han demostrado ya sus nefastas consecuencias. Sin embargo, las reformas adoptadas tras la crisis han sido incapaces de eliminarlas, al no haberse erradicado tampoco el sustento político que las auspicia. En consecuencia, se ha optado por reconstruir una estructura ineficiente en lugar de aprovechar la oportunidad para crear una nueva estructura sana y funcional que garantice un sistema financiero eficiente y libre de prácticas nocivas.

Para lograr ese cometido, la reforma financiera debe incluir los siguientes aspectos: eliminar la dualidad de funciones de los directores bancarios como acreedores y deudores, lo que implicaría una efectiva disociación entre empresarios y

directivos bancarios. Privatizar los bancos estatales para así elevar la competitividad de la industria bancaria en general y evitar que éstos sigan fungiendo como "caja chica" del Estado. No obstante, estas tareas aparentemente sencillas no han podido ser llevadas a cabo a causa de razones políticas²⁵¹, sin consideración a su viabilidad en términos económicos y funcionales.

Por el contrario, las reformas que se han puesto en marcha para sanear el sistema financiero tras la crisis, han incluido medidas como el aumento en las tasas de interés y la elevación del porcentaje de reservas mínimas requeridas para los bancos del 5 al 8%²⁵². Todo esto ha implicado el encarecimiento y la reducción de los fondos prestables disponibles para la inversión, tan necesaria para reactivar la actividad económica del país.

En particular, la medida de elevar el porcentaje mínimo de reservas exigibles para los bancos —la cual debe ser alcanzada para diciembre de 2001—, ha traído nuevas presiones sobre los 122 bancos nacionales que aún operan en Indonesia. Los bancos que no logren alcanzar el 8% de reservas para

²⁵¹ *The Jakarta Post*. 13 de julio de 2000.

²⁵² *The Jakarta Post*. 7 de abril de 2001.

finales de este año serán forzados a fusionarse con bancos más fuertes o serán liquidados. Esto ha provocado que la confianza de los ahorradores hacia los bancos indonesios disminuya rápidamente, por lo que la mayoría de ellos ha optado por transferir sus ahorros a los bancos extranjeros que operan en el archipiélago en busca de seguridad. Las consecuencias de esto para los bancos nacionales han sido nefastas. El de por sí debilitado sector bancario indonesio, del cual el 80% se encuentra bajo el esquema de recapitalización²⁵³, se enfrenta ante la posibilidad de experimentar una nueva crisis (cuando aún no ha superado la anterior), al estar siendo descapitalizado nuevamente por los retiros de los ahorradores. Mientras que, si no logran alcanzar el 8% de reservas para diciembre del presente año, la mayoría de los bancos nacionales, tendrán que desaparecer.

Por otra parte, los bancos indonesios, a pesar de consumir cuantiosos recursos estatales a través del programa de recapitalización, no podrán funcionar adecuadamente mientras las condiciones presentes de inestabilidad política y social prevalezcan. Ante la inestabilidad que impera actualmente en el país, la mayoría de los bancos difícilmente podrá evitar desaparecer para finales de 2001.

²⁵³ Idem.

Mientras tanto, aun cuando gracias al programa de recapitalización bancaria los bancos pudieran alcanzar el 8% de reservas requerido, esto no representa la garantía de un sistema bancario sano. Lo anterior puede concluirse al analizar las cifras oficiales sobre las reservas del sector bancario a través de los años. Las cifras muestran (como se puede observar en la tabla 3), que el nivel de reservas de los bancos comerciales indonesios siempre se ha mantenido en niveles óptimos, por lo que es posible pensar que estas cifras tienen muy poca relación con la realidad o fidedignas, lo que lleva a concluir que un nivel óptimo de reservas no necesariamente garantiza un sistema bancario sano.

TABLA 3

Reservas líquidas en rupias de los Bancos Comerciales

Período	Porcentajes en reservas
1994	2.82
1995	2.70
1996	5.02
1997	6.88
1998	7.88
1999	
Enero	7.53
Febrero	7.64
Marzo	7.97
Abril	7.42
Mayo	7.59

Junio	7.20
Julio	6.57
Agosto	6.87
Septiembre	6.99
Octubre	7.30
Noviembre	6.73
Diciembre	8.20
2000	
Enero	7.11
Febrero	6.86
Marzo	7.67
Abril	6.28
Mayo	6.63
Junio	6.76
Julio	6.78
Agosto	7.23
Septiembre	6.99
Octubre	6.72
Noviembre	6.50
Diciembre	6.95

Fuente. [Http://www.sdd.or.id/data/T20301.txt](http://www.sdd.or.id/data/T20301.txt)

Resulta interesante observar cómo aun en los años de la crisis, las cifras muestran un porcentaje de reservas en el sistema bancario, incluso superior a los requerimientos mínimos, lo que resulta inconsistente con la fuerte descapitalización de la que éste ha sido víctima durante los últimos tres años. Ante esto, surgen interrogativas sobre lo confiable de estas cifras, al ser contradictorias con los acontecimientos que han afectado a la banca indonesia desde mediados de 1997.

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que las reformas han logrado un avance muy poco significativo, prueba de ello es el manifiesto descontento del FMI con el curso y la velocidad de la puesta en marcha de las mismas. En este sentido, uno de los temas más duramente criticados por el FMI ha sido el poco progreso que la IBRA ha alcanzado en la reestructuración del sector bancario²⁵⁴. Al mismo tiempo, el Fondo ha criticado también de manera constante, la falta de éxito de la INDRA para avanzar significativamente en la solución de los adeudos insolutos.

Es comprensible que las principales críticas del FMI vayan dirigidas hacia las agencias gubernamentales encargadas de la reestructuración bancaria y de dar solución a los adeudos vencidos, por ser estos dos elementos los pilares para conseguir sanear el sistema financiero del país. Con respecto al problema de los adeudos vencidos, considero muy ilustrativo observar la composición sectorial de los préstamos concedidos por los bancos, para observar quiénes son aún hoy, los principales deudores de la banca indonesia.

²⁵⁴ Dewanto, Nugroho y Fibri, Rommy. "Indonesia-IMF: Bearing No Conditions." *Tempo Magazine*. Edición en línea correspondiente del 17 al 23 de abril de 2001.

TABLA 4					
Créditos Bancarios otorgados por sectores					
(En miles de millones de rupias)					
		Gobiernos Locales	Entidades Oficiales	Empresas Paraestatales	Empresas Privadas
Período					
1996		273	4,453	7,138	147,307
1997		254	6,953	7,372	162,872
1998		306	8,225	10,271	216,067
1999					
Marzo		382	8,563	7,950	152,401
Abril		378	7,159	7,450	105,597
Mayo		289	7,284	7,356	98,676
Junio		183	7,603	7,248	90,635
Julio		166	8,102	6,765	88,172
Agosto		166	7,425	7,201	85,553
Septiembre		150	6,912	6,440	83,393
Octubre		183	5,740	6,418	81,899
Noviembre		151	5,720	6,868	78,436
Diciembre		173	5,688	6,136	69,130
2000					
Enero		177	5,437	5,961	66,845
Febrero		181	5,195	5,554	65,828
Marzo		151	2,189	5,166	61,442
Abril		210	1,844	5,239	60,609
Mayo		141	3,223	5,176	61,883
Junio		190	4,152	5,366	59,623
Julio		205	4,161	5,537	59,982
Agosto		205	4,547	5,693	61,922
Septiembre		494	3,766	7,653	56,853
Octubre		200	3,213	6,619	58,901
Noviembre		201	3,092	5,536	60,437
Diciembre		288	3,232	5,998	63,463
2001					
Enero		244	1,937	5,755	62,153
Febrero		237	2,207	6,145	63,547

Fuente. [Http://www.sdd.or.id/data/T20301.txt](http://www.sdd.or.id/data/T20301.txt)

Nota: Durante 1994 y 1995, el porcentaje de reservas mínimas					
requerida era del 2%. Mientras que durante 1996 era el 3%					
y a partir de 1997, el 5%.					

Como puede observarse en la tabla, el principal receptor de créditos bancarios es la iniciativa privada, seguida de las empresas paraestatales. Es importante notar también que los recursos otorgados por esta vía han sufrido una disminución notable desde principios de 1999, reducción que se ha mantenido hasta los primeros meses de 2001, lo cual denota una contracción de los fondos disponibles para la inversión. Esto naturalmente ha sido nocivo para la reactivación de la economía. Si bien es cierto que la banca no puede prestar fondos de los que carece, también es cierto que mientras no se liberen recursos para la inversión productiva, la actividad económica indonesia se mantendrá deprimida.

En cuanto a la contracción de los préstamos otorgados al Estado, —a través de las empresas paraestatales, los gobiernos provinciales y las corporaciones estatales—, es posible que la reducción de recursos provenientes de la banca, sea una de las razones por las que el gobierno indonesio ha tenido que incurrir en un mayor déficit presupuestal. En efecto, analistas extranjeros estiman que durante 2001 el déficit presupuestal del gobierno indonesio

podría alcanzar el 6% del PIB²⁵⁵. Sin embargo, es probable que estas estimaciones sean incluso conservadoras si se considera la creciente inestabilidad que se ha registrado recientemente en el archipiélago, cuando el parlamento ha emitido un segundo voto de censura en contra de Wahid el pasado 30 de abril²⁵⁶. Por otra parte, el FMI continúa sin transferir los 400 millones de dólares congelados desde diciembre del año pasado²⁵⁷, por no encontrarse satisfecho, como se mencionó antes, con el ritmo de las reformas y los resultados obtenidos hasta ahora.

Ante esta situación es posible concluir que, la amplia liberación financiera acompañada de una enorme falta de supervisión eficiente ha sido, en gran medida, lo que creó las bases para la debacle que experimenta desde mediados de 1997, el sistema financiero indonesio. Por lo tanto, las reformas actuales sólo serán efectivas en la medida en que logren asegurar un contexto en que la regulación vigente se cumpla y que las prácticas nocivas de corrupción, colusión y nepotismo sean solamente un recuerdo del pasado. De otra manera, cualquier reforma que se emprenda y que no contemple

²⁵⁵ *Sydney Morning Herald*. 28 de abril de 2001.

²⁵⁶ *The Economist*. 5 de mayo de 2001.

²⁵⁷ *Sydney Morning Herald*. 28 de abril de 2001.

estos elementos como su prioridad, estará condenada a perpetuar el sistema ineficiente y débil de antaño.

Indiscutiblemente el panorama que enfrenta Indonesia es incierto y complicado. La reestructuración del sistema financiero y la reactivación de la economía enfrentan retos demasiado complejos para ser resueltos en el corto plazo. Además, la solución de la crisis del país depende no solamente del éxito que Indonesia logre en reformar las bases de su economía (lo cual a su vez está sujeto a lograr las condiciones de estabilidad política y social que permitan este proceso); sino también depende de la recuperación de los niveles previos a la crisis, así como de la actividad económica en el ámbito regional. Solamente cumpliéndose estas condiciones, tanto internas como externas, Indonesia podrá iniciar el camino hacia la estabilización económica y retomar los niveles de crecimiento que se registraban antes de la crisis, para así poder otorgar un mejor nivel de vida a su población y promover el desarrollo del archipiélago en todos los aspectos.

Finalmente, es importante destacar que, el sistema financiero indonesio se encuentra estrechamente vinculado a la dinámica

del sistema financiero regional y en consecuencia, al sistema financiero internacional. Esto lleva a considerar la necesidad de realizar reformas no sólo a nivel nacional, como en los otros dos ámbitos: el regional y el internacional, con miras a la creación de un sistema financiero internacional capaz de prevenir y/o enfrentar disrupciones de la actividad económica como la ocasionada por la crisis asiática. Esto implicaría necesariamente el replantamiento de la dinámica actual del mismo, e incluir las actuales dimensiones de integración e interdependencia global que predominan en la economía mundial en esta época. Tarea que bien debiera convertirse en uno de los principales retos a resolver para los organismos financieros internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias.

BI Bank Indonesia. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Pemeliharaan Likuiditas Wajib Minimum dalam Rupiah bagi Bank dan Lembaga Keuangan bukan Bank. Jakarta, 1988.

BI Bank Indonesia. Statistik Ekonomi dan Keuangan. Bank Indonesia. Jakarta, junio de 1997.

BI Bank Indonesia. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia tentang Pemeliharaan Likuiditas Wajib Minimum dalam Rupiah bagi Bank dan Lembaga Keuangan bukan Bank. Apartado núm. 9. Jakarta, 1988.

BI Bank Indonesia. Laporan Tahunan 1999. Jakarta, 1999.

BKPM Investment Coordination Board. Investment Deregulation 1993. Koperasi Karyawan BKPM "Pencaderan". Jakarta, octubre de 1993.

BKPM Investment Cooperation Board. Government Regulation No. 20/1994 on Investment. Koperasi Karyawan BKPM "Pencaderan". Jakarta, mayo de 1994.

BPS Badan Pusat Statistik. SUSENAS, and ILO report (1998). Jakarta, 1998.

CAMDESSUS, Michel. The IMF and it's Programs in Asia. IMF. Nueva York, febrero, 1998.

EIU Economic Intelligence Unit. Country Profile. Indonesia. EIU. Londres, 1997.

EIU Economic Intelligence Unit. Country Profile. Indonesia. EIU. Londres, 1998.

EIU Economic Intelligence Unit. Country Profile. Indonesia. EIU. Londres, 1999.

EIU Economic Intelligence Unit. Country Profile. Indonesia. EIU. Londres, 2000.

IIF Institute of International Finance. Capital Flows to Emerging Market Economies. IIF. Washington, D.C., 1998.

IMF International Monetary Fund. Indonesia's Process of Reform. Ocasional Paper 126. Washington, D.C., junio 1995.

IMF International Monetary Fund. World Economic Outlook. IMF. Washington, D.C., 1997.

IMF International Monetary Fund. International Capital Markets. IMF. Washington, D.C., 1997.

IMF International Monetary Fund. "IMF approves stand-by credit for Indonesia". Comunicado de prensa Núm.97/37. 20 de agosto de 1997.

IMF International Monetary Fund. Toward a Framework for Financial Stability. World Economic and Financial Surveys. Washington, D.C., enero de 1998.

IMF Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial. Washington, D.C., mayo de 1998.

IMF International Monetary Fund. World Economic Outlook, Washington, D.C, mayo, 1998.

MKRI Menteri Keunagan Repulik Indonesia. Paket Oktober. Yakarta, 1988

MKRI Menteri Keuangan. Himpunan Ketentuan Lanjutan (Penyempurnaan) Pakto 27 Oktober 1988. Yakarta, 25 de marzo de 1989.

MKRI Menteri Keuangan. Himpunan Ketentuan Lanjutan Pakto 27 1988 tentang Penyempurnaan Sistem Perkreditan. Yakarta, 29 de enero de 1990.

MKRI Menteri Keuangan. Paket Deregulasi Perbankan. Yakarta, febrero de 1991.

MKRI Menteri Keuangan. Penyempurnaan Pengawasan dan Pembinaan Bank. Yakarta, 28 de febrero de 1991.

MKRI Menteri Keuangan. Undang-undang Perbankan. Yakarta, febrero de 1992.

PRI Pemerintah Republik Indonesia "Pokok-pokok Kespakatan Indonesia - IMF". (Carta de Intención de Indonesia ante el FMI). Yakarta, 15 de enero de 1998.

PRI Pemerintah Republik Indonesia. Indonesia - Memorando of Economic and Financial Policies. Yakarta, 15 de enero de 1998.

PRI Pemerintah Republik Indonesia. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999. Tentang Bank Indonesia. Eko Raya Print. Yakarta, mayo de 1999.

WB World Bank. Global Development Finance. Vol 2. World Bank. Washington, D.C., 1997.

WB World Bank. Indonesia: Sustaining High Growth with Equity. Washington, D.C., 1997.

Libros

AHUJA, Vinod *et.al.* Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia. World Bank. Washington, D.C., 1997.

ANANDA, R.P. Southeast Asia in Search of Regional Identity. Banyan Publications. Nueva Delhi, 1991.

APEC Economic Comity. 1999 APEC Economic Outlook. APEC. Singapur, septiembre de 1999.

DELHAISE, Philippe. Asian Crisis. The Implosion of the Banking and Finance Systems. Ed. John Willey and Sons (Asia). Pte. Ltd. Singapur, 1998.

FARUQI, Shaki (ed.) Financial Sector Reforms in Asian and Latin American Countries. Lessons of Comparative Experience. Economic Development Institute of the World Bank. Washington, D.C., 1993.

FARUQI, Shaki (ed.) Financial Sector Reforms, Economic Growth, and Satability. Experiences in Selected Asian and Latin American Countries. Economic Development Insitute of the World Bank. Washongton, D.C., 1994.

GOELTON, Miranda S. Indonesia's Financial Liberalization: An Empirical Analysis of 1981-1989 Panel Data. Institute of Southeast Asian Studies. Singapur, 1999.

GREEN, Duncan. The Indonesian Economic Crisis. CAFOD. Londres, 1998.

ISEAS Institute of Southeast Asian Studies. Southeast Asian Affairs 1997. ISEAS. Singapur, 1997.

JOMO, K.S. (ed.) Tigres in Trouble. Financial Governance, Liberalisation, and Crises in East Asia. Hong Kong University Press. Hong Kong, 1998.

KREGEL, J.A. "Derivatives and global capital flows: applications to Asia". *Cambridge Journal of Economics*. Núm 6. Noviembre de 1998.

KUNIME, Kozo (ed.). Asian Economic Crisis 97/98: Issues in Macroeconomic Imbalances, Capital Outflows, and Financial Crises. Institute of Developing Economies. IDE-JETRO. Tokio, marzo de 1999.

LANFORD, John W. (ed.) Economic Policy-Making in the East-Pacific Region. The Institute of Research on Public Policy. Nueva Escocia, 1990.

McLEOD, Ross h. (ed.) Indonesian Assesment 1994: Finance as a Key sector in Indonesia's Development. Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University e ISEAS. Singapur, 1995.

MITHIE y Smith, J.G. Managing the Global Economy. Oxford University Press. Nueva York, 1995.

NASUTION, Anwar. Lessons from the Recent Financial Crisis in Indonesia. The Tokio Club Fundation for Global Studies. Tokio, 1998.

PANGESTU, Mari. Economic Reform, Deregulation an Privatization. The Indonesian Experience. CSIS. Yakarta, 1996.

PERRY, Guillermo y Lederman, Daniel. Financial Vulnerability, Spillover Effects, and Contagion: Lessons from the Asian

Crisis for Latin America. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C., 1998.

RACHBINI, Didik J. (ed.). Bank Indonesia: Menuju Independensi Bank Sentral. Ed. PT. Mandi Mulyo. Yakarta, 2000.

SCHWARZ, Adam. A Nation in Waiting. Indonesia in the 1990s. Allen and Unwin Pt. Ltd. Australia, 1994.

SOEMARDAN, Selo (ed.). The Impact of Current Monetary Crisis and Natural Disasters on the Situation of Indonesian Communities, Families, Women and Children. Executive Summary. Center for Population and Manpower Studies Indonesian Institute of Science and UNICEF. Yakarta, 1998.

ZAHID, Shadid N. (ed.) Financial Sector Development in Asia. Asian Development Bank. Oxford University Press. Nueva York, 1995.

Artículos de revistas.

ARIFF, Mohammend. "Effects of Financial Liberalization on Four Southeast Asian Financial Markets". *ASEAN Economic Bulletin*. Núm. 3. Marzo, 1996.

BELLO, Walden. "The rise and fall of Southeast Asian economy". *The Ecologist*. Núm.1. Enero/Febrero, 1998.

CAMERON, Lisa. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 1. Abril de 1999.

DEWANTO, Nugroho y Fibri, Rommy. "Indonesia-IMF: Bearing No Conditions." *Tempo Magazine*. Edición en línea correspondiente del 17 al 23 de abril de 2001.

EVANS, Kevin. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 3. Diciembre de 1998.

FANE, George. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm 1. Abril de 2000.

FERIDHANUSETYAWAN, Tubagus. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 2. Agosto de 1997

FERIDHANUSETYAWAN, Tubagus. "Social Impact of the Indonesian Economic Crisis". *The Indonesian Quaterly*. Núm 4. Diciembre de 1998.

ISMANTO, Ignasius. "Korporatisme, patrimonialisme dan internasional kapital". *Analisis CSIS*. Núm.1. Abril de 1999.

ISMANTO, Ignasius. "Indonesia: Jalan Panjang Menuju Pemulihan Ketidakpastian Ekonomi-Politik" *Analisis CSIS*. Ignasius Ismano. Núm. 3. Diciembre de 1999.

JOHNSON, Collin. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 2. Agosto de 1998.

LINDBLAD, Thomas J. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.3. Diciembre de 1997.

McLEOD, Ross. "Postcript to the Survey of Recent Developments: On the Causes of the Rupiah Crisis" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.3. Diciembre de 1997.

McLEOD, Ross H. "Control and Competition. Banking deregulation and re-regulation in Indonesia." *Journal of the AsiaPacific Economy*. Núm. 2. 1999.

MIYASTO. "Crisis ekonomi dan Implikasisnya bagi Perekonomian Indonesia". *Profil Indonesia*. Núm.4. 1999.

NASUTION, Anwar. "Reforms of he Financial Sector in Indonesia, 1983-1991". *The Indonesian Quaterly*. Núm.3. Diciembre de 1993.

PARDE, Raden. "Survey of Recent Developmesnts." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm.2. Agosto de 1999.

ROSENBERG, Leif Roderick. "Southeast Asia's Currency Crisis: A Diagnosis and Prescription". *Contemporary Southeast Asia*. Núm 3. Diciembre de 1997.

SIKORSKI, Douglas. "The Financial Crisis in Indonesia: Explanations and controversies". *The Indonesian Quaterly*. Núm.4. Diciembre de 1998.

SOESASTRO, Hadi y Basri, M. Chatib. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Núm. 1. Abril de 1998.

Periódicos

Asia Wallstreet Journal. 15 de agosto de 1997.

Asia Wall Street Journal. 22 de mayo de 1998.

Bisnis Indonesia. 3 de enero de 1997.

Bisnis Indonesia. 22 de julio de 1997.

Bisnis Indonesia, 22 de noviembre de 1997.

Bisnis Indonesia. 12 de enero de 1999.

Bisnis Indonesia. 17 de mayo de 1999.

Bisnis Indonesia. 31 de julio de 1999.

Bisnis Indonesia. 29 de noviembre de 1999.

Bisnis Indonesia. 10 de abril de 2000.

Bisnis Indonesia. 1 y 5 de mayo de 2000.

Bisnis Indonesia. 13 de mayo de 2000.

Bisnis Indonesia. 5 de junio de 2000.

Bisnis Indonesia. 8 de agosto de 2000.

Business News. 11 de septiembre de 1998.

Business News. 24 de marzo de 1999.

Business News. 24 de junio de 1999.

Business News. 26 de noviembre de 1999.

Business News. 18 de febrero de 2000.

Business Times Malaysia. 7 de febrero de 2001.

Dow Jones Newswire. 19 de diciembre de 2000.

The Economist. 5 de mayo de 2001.

The Indonesian Observer. 30 de agosto de 2000.

The Jakarta Post. 15 de agosto de 1997.

The Jakarta Post. 16 de agosto de 1997.

The Jakarta Pos., 20 de agosto de 1997.

The Jakarta Post. 2 de noviembre de 1997.

The Jakarta Post. 23 de enero de 1998.

The Jakarta Post. 28 de enero de 1998.

The Jakarta Post. 30 de abril de 1998.

The Jakarta Post. 13 de mayo de 1998.

The jakarta Post. 13 de mayo de 1998.

The Jakarta Post. 18 de mayo de 1998.

The Jakarta Post. 29 de mayo de 1998.

The Jakarta Post. 30 de mayo de 1998.

The Jakarta Post. 4 de agosto de 1998.

The Jakarta Post. 22 de agosto de 1998.

The Jakarta Post. 12 de enero de 1999.

The Jakarta Post. 14 de enero de 1999.

The Jakarta Post. 1 de septiembre de 1999.

The Jakarta Post. 15 de septiembre de 1999.

The Jakarta Post. 20 de diciembre de 1999.

The Jakarta Post. 4 de febrero de 2000.

The Jakarta Post. 24 de junio de 2000.

The Jakarta Post. 12 de julio de 2000.

The Jakarta Post. 13 de julio de 2000.

The Jakarta Post. 12 de diciembre de 2000.

The Jakarta Post. 21 de diciembre de 2000

The Jakarta Post. 7 de febrero de 2001.

The Jakarta Post. 7 de abril de 2001.

Kompas. 15 de mayo de 1998.

Kompas. 18 de agosto de 1998.

Kompas. 10 de septiembre de 1998.

Kompas. 14 de enero de 1999.

Kompas. 12 de marzo de 1999.

Kompas. 14 de marzo de 1999.

Kompas. 21 de mayo de 1999.

Kompas. 29 de mayo de 1999.

Kompas. 22 de febrero de 2000.

Kompas. 28 de abril de 2000.

Kontan, 28 de julio de 1997.

Kontan. 22 de mayo de 1998.

Kontan. 21 de septiembre de 1998.

Kontan. 2 de agosto de 1999.

Media Indonesia. 18 de agosto de 1997.
Media Indonesia. 27 de julio de 1998.
Media Indonesia. 28 de noviembre de 1998.
Media Indonesia. 30 de marzo de 2000.
Republika. 4 de julio de 1998.
Republika. 14 de enero de 1999.
Reuters. 4 de enero de 2001.
The Straits Times. 7 de abril de 2001.
Suara Karya. 9 de junio de 1999.
Suara Pembaruan. 12 de enero de 1999.
Suara Pembaruan. 8 de abril de 2000.
Suara Pembaruan. 7 de julio de 2000.
Sydney Morning Herald. 28 de abril de 2001.
Warta Ekonomi, 4 y 11 de agosto de 1997.

Páginas web.

www.bps.or.id

www.imf.org/

<http://devdata.worldbank.or/>

<http://www.sdds.or.id/data/>

www.stern.nyu.edu/globalmacro/

ANEXO 1	
Reformas Económicas en Indonesia	
(1967-1997)	
Año	Reforma
1967-1972	Liberalización comercial e industrial. Eliminación de controles estatales directos sobre los mercados financiero y de divisas.
1973-1982	Adopción de medidas proteccionistas y alto nivel de intervencionismo estatal en la economía.
1983 (Junio)	Desregulación bancaria. Eliminación de límites crediticios. Disminución de controles sobre tasas de interés y de rendimientos. Se otorgaba mayor libertad a los bancos privados para captar depósitos por parte de los ahorradores.
1984 (Febrero)	Reforma fiscal. Eliminación del impuesto retenido para sustituirlo con el IVA. Reforma financiera. Introducción de operaciones abiertas de mercado como principal elemento de la política económica. Primera emisión de certificados del Banco Central.
1985 (Enero)	Reforma comercial. Reducción general de tarifas arancelarias y simplificación de trámites aduanales. Reforma financiera. Introducción de instrumentos de mercado de capitales. Creación de un nuevo esquema de facilidades de descuento para los bancos que solicitan préstamos al Banco Central.
1986 (Mayo)	Reforma comercial. Introducción de beneficios fiscales a la exportación.
1987 (Junio)	Liberación de la inversión. Simplificación de los requisitos para invertir en empresas nacionales y para establecer nuevas empresas de capital nacional ó mixto.
1987 (Diciembre)	Liberación del mercado de capitales. Se permite la participación extranjera en el mercado de capitales. Se otorga la categoría de "comañía nacional" a las empresas de riesgo compartido. Eliminación del uso de licencias para la exportación.
PAKTO	
Primer paquete	

1988 (Octubre)	Reforma financiera. Eliminación de restricciones para la apertura de nuevos bancos. Eliminación de restricciones territoriales y de servicios para los bancos privados y extranjeros. Se permite la entrada de bancos extranjeros para operar en territorio indonesio. disminución de las reservas mínimas requeridas para los bancos del 15 al 2%. introducción del IVA sobre los rendimientos bancarios. introducción de mecanismos de control y supervisión sobre el sistema bancario por parte del Banco Central.
Segundo paquete	
1988 (Noviembre)	Reforma comercial. Simplificación de trámites para importar y distribuir productos extranjeros. Eliminación del monopolio sobre productos de primera necesidad importados.
Tercer paquete	
1988 (Diciembre)	Desregulación de los mercados de capitales y servicios financieros. Se autoriza el funcionamiento de bolsas de valores fuera de Yakarta. Simplificación del procedimiento para realizar transacciones en el mercado de valores. Introducción de regulación para la intermediación financiera, el <i>leasing</i> y la correduría de acciones. desregulación para la operación de agencias de seguros.
1988 (Marzo)	Reforma financiera. Eliminación de las restricciones para los agentes privados para contratar deuda externa. Se elimina la intermediación previa en esta materia por parte del Banco Central.
1990 (Enero)	Reforma bancaria. Eliminación de programas de créditos subsidiarios.
1991 (Febrero)	Reforma financiera. Introducción de medidas regulatorias y prudenciaes para las instituciones bancarias. Como la profesionalización de los consejos directivos de los bancos. Reimposición de controles para la contratación de créditos con el exterior para los agentes privados. introducción de nuevos métodos para evaluar la solvencia de los bancos.

1992 (Febrero)	Nueva Ley Bancaria. Se permite a extranjeros adquirir acciones de bancos indonesios en la bolsa de valores. Se permite que los bancos estatales coticen en la bolsa. Eliminación de las categorías de bancos de "desarrollo" y de "ahorro". Reducción del número de industrias prohibidas para la inversión extranjera.
1993 (Octubre)	Ley de desregularización para la inversión. Se permite a la parte extranjera poseer hasta el 80% de las acciones en las empresas de riesgo compartido. Reducción del número de industrias prohibidas para la inversión extranjera.
1994 (Mayo)	Desregularización para la inversión extranjera. Se permite el establecimiento de empresas de capital 100% extranjero en territorio indonesio (excepto en áreas restringidas).
1996 (Febrero)	Reforma financiera. Incremento del porcentaje de reservas mineras requeridas para los bancos del 2 al 3%.
1997 (Abril)	Reforma financiera. Incremento del porcentaje de reservas mineras requeridas para los bancos del 3 al 5%.