

NACIONES UNIDAS

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



Distr.
LIMITADA
LC/L.1130
23 de julio de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DE MALASIA EN EL MARCO
DEL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO***

* El presente documento fue elaborado por la Dra. Mahani Zainal-Abidin, Profesora de Economía de la Universidad de Malasia y consultora de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, y se financió con fondos proporcionados por el Gobierno del Japón, en el marco del proyecto denominado "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países de Asia oriental y América Latina, especialmente en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales en el marco del nuevo sistema internacional de comercio". Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	1
I. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MALASIA	3
1. Bases del crecimiento.....	3
2. El papel de las políticas comerciales e industriales de Malasia.....	7
II. POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DE MALASIA	11
1. Introducción	11
2. Política industrial	12
3. Política comercial.....	21
4. Evaluación de las políticas comerciales e industriales	26
5. Conclusión	27
III. FUTURAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO	29
1. Introducción	29
2. Bienes industriales	30
3. El sector de los servicios	34
4. Derechos de propiedad intelectual	38
5. Medidas antidumping.....	39
6. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio	40
7. Política en materia de competencia	41
8. Resumen	41
IV. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ENDÓGENA DE MALASIA	43
1. Introducción	43
2. El segundo plan maestro industrial	44
3. Desarrollo de los recursos humanos	46
4. Tecnología	47
5. El Supercorredor de Multimedia	48
6. Pequeñas y medianas industrias	48
7. Inversiones nacionales	49
8. Incentivos	49
9. Conclusión	50

V.	INSTITUCIONES VINCULADAS CON LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES	53
	1. Introducción	53
	2. Ministerio de Finanzas	53
	3. Ministerio de Comercio Exterior e Industria	54
	4. Actividades de los estados en materia de promoción industrial	56
	5. La Corporación (Berhad) Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones	57
	6. Conclusión	57
VI.	EL PAPEL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MALASIA	63
	1. Introducción	63
	2. La Zona de Libre Comercio de la ASEAN	64
	3. Cooperación Económica en Asia y el Pacífico	67
	4. Conclusión	68
	BIBLIOGRAFÍA	71
	Apéndice	75
	CUADROS Y GRÁFICOS	
	Cuadro 1: Malasia: principales indicadores económicos	5
	Cuadro 2: Ingreso de inversiones extranjeras directas en Malasia.....	6
	Cuadro 3: Diferencia entre el ahorro y las inversiones en Malasia, 1992-1997.....	10
	Cuadro 4: Crecimiento del sector manufacturero durante el período del primer plan maestro industrial, 1986-1995.....	20
	Cuadro 5: El sector manufacturero de Malasia y el crecimiento económico, 1987-1995	20
	Cuadro 6: Tasas no ponderadas de protección nominal y efectiva de Malasia	22
	Cuadro 7: Índices de los tipos de cambio nominal y efectivo real del ringgit, 1970-1988	25
	Cuadro 8: Malasia: niveles medios no ponderados de los aranceles, antes y después de la Ronda Uruguay.....	31
	Cuadro 9: Ofertas industriales formuladas por Malasia en el marco de la Ronda Uruguay respecto de 5 900 líneas arancelarias.....	32
	Cuadro 10: Ofertas de Malasia en el marco del acuerdo general sobre el comercio de servicios.....	35
	Gráfico 1: Organigrama del Ministerio de Finanzas de Malasia	59
	Gráfico 2: Organigrama del Ministerio de Comercio Exterior e Industrias.....	60
	Gráfico 3: Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia	61

RESUMEN

En el presente trabajo se examina la influencia de las políticas comerciales e industriales de Malasia en el desempeño económico del país en las últimas tres décadas y se analizan sus perspectivas en el marco del nuevo sistema internacional de comercio surgido a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos comerciales regionales.

En líneas generales, se podría afirmar que las políticas comerciales e industriales son moderadamente intervencionistas y que el grado de intervención varía de un caso a otro. Con el objeto de orientar el proceso de desarrollo de la industrialización con fines de exportación, se ha implantado un conjunto de medidas más focalizadas y concertadas. Inicialmente, éstas consistían en incentivos de carácter amplio, pero más tarde, tras la aprobación de la ley de fomento de las inversiones de 1986, pasaron a ser más centradas. En cambio, el régimen comercial era relativamente menos intervencionista y, en consecuencia, el paso de la sustitución de importaciones al fomento de las exportaciones no resultó demasiado difícil. Sin embargo, para la segunda etapa de aplicación del modelo sustitutivo se adoptaron políticas comerciales muy distorsionantes a fin de promover la industria pesada.

Las obligaciones de Malasia en el marco del nuevo sistema internacional de comercio, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y los acuerdos regionales de comercio, como los correspondientes a la Zona de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, influirán notablemente en las medidas que puedan adoptarse en el futuro en materia de comercio e industria. En el presente estudio se demuestra que no será necesario modificar significativamente las políticas comerciales e industriales de Malasia para adaptarlas a las disposiciones del GATT, aunque habrá que concebir nuevos enfoques para el desarrollo del sector de los servicios. Los compromisos asumidos en el contexto de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico contribuirán al proceso de liberalización que supone el GATT, en tanto que la Zona de Libre Comercio de la ASEAN tendrá consecuencias más sustanciales y amplias, que posiblemente incluyan modificaciones importantes en la estructura de la economía nacional, entre otras cosas la reestructuración de la industria y la reasignación de recursos.

El presente trabajo está organizado de la siguiente manera: el capítulo I es una reseña del proceso de crecimiento económico de Malasia y de los factores que inciden en éste; se evalúan las bases del crecimiento económico malasio y se destacan las orientaciones futuras de las políticas comerciales e industriales del país, en el contexto de los nuevos acuerdos comerciales internacionales y regionales. En el capítulo II se analiza la evolución de las políticas comerciales e industriales de Malasia en las cuatro etapas de sustitución de las importaciones, el fomento de las exportaciones, la segunda etapa de sustitución de las importaciones y desarrollo tecnológico, y la industrialización con uso intensivo de capital. En el capítulo III se examinan los ajustes necesarios para que Malasia cumpla con disposiciones del GATT. En el capítulo IV se analizan posibles medidas para fortalecer la capacidad del país de responder al surgimiento de nuevas ventajas comparativas y un entorno comercial más liberal. En el capítulo V se evalúa el papel de las instituciones encargadas de la formulación de políticas comerciales e industriales. Por último, en el capítulo VI se examinan las repercusiones que tienen los acuerdos de integración regional en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales de Malasia.

I. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MALASIA

1. Bases del crecimiento

Conforme a diversos criterios, el desempeño económico de Malasia ha sido muy bueno, no sólo en términos de crecimiento del producto interno bruto (PIB), sino también en lo que se refiere al desarrollo social y sectorial (Banco Mundial, 1993). La base de este crecimiento fue una estabilidad de precios, gracias a la cual el índice de precios al consumidor (IPC) casi nunca superó el 7%,¹ salvo en 1973 y 1974, en que alcanzó a dos dígitos. En el cuadro 1 se resumen los principales indicadores de crecimiento de la década de 1970. Desde la declaración de la independencia, en 1957, la tasa de crecimiento de la economía ha sido relativamente alta. En los años sesenta, la tasa media anual fue de alrededor del 6%, mientras que en los setenta aumentó al 6.8%. En la primera mitad de los años ochenta, el ritmo de crecimiento se mantuvo dentro de límites razonables, con una tasa anual del 6.6%, pero se vio afectado por la recesión de 1985 y 1986, que produjo una contracción económica. Sin embargo, desde 1988 en adelante la economía de Malasia se ha recuperado bastante y ha llegado a crecer en forma acelerada, a una tasa media anual cercana al 8.7%. Otro tanto ocurrió con el crecimiento per cápita, como lo indica el aumento del producto nacional bruto (PNB), de 334 dólares en 1970 a 4 447 en 1996.

La recesión fue provocada por los déficit simultáneos registrados en dos sectores de la economía. El primero es el déficit del balance comercial provocado por una baja de las exportaciones, y el segundo, el déficit fiscal causado por un cuantioso gasto público (Jomo, Khong y Shamsulbahriah, 1987; Mahani y Lim, 1989, y Banco Mundial, 1989). El drástico descenso de los precios de exportación de los productos básicos se tradujo en un elevado déficit del balance comercial. Como por lo general la cuenta de servicios tenía un saldo negativo, esto agravó aún más el déficit en cuenta corriente. A principios de los años ochenta, el sector público amplió su participación directa en las actividades económicas, de un 14% del PIB en el período 1976-1980 a más del 27% en 1981 y 1982 (Mahani, 1994).

A fin de reactivar la economía, el Gobierno puso en marcha un programa de liberalización y desregulación, junto con reducir sus actividades y adoptar medidas de austeridad fiscal. Después de 1988 la economía de Malasia repuntó a tal punto que actualmente se enfrenta a un mercado laboral restringido, una tendencia alcista de los precios y, nuevamente, un déficit en cuenta corriente (Tham, 1996; Ariff y Leong, 1996, y Lee, 1996). Malasia pudo hacer frente a estos déficit prolongados gracias al excelente desempeño del sector exportador de mercancías, cuya tasa media de crecimiento anual fue de aproximadamente 22% durante el período 1987-1995. Esto despertó una gran confianza en las posibilidades de crecimiento de la economía entre los inversionistas extranjeros, que siguieron invirtiendo en el país. En consecuencia, Malasia ha seguido registrando una gran afluencia de capital a corto y largo plazo, que ha contribuido a mantener el equilibrio del balance de pagos. Esto permitiría

¹ El nivel máximo del IPC se registró a principios de la década de 1980, cuando llegó casi al 7%.

afirmar que existe una relación muy estrecha entre las exportaciones y las inversiones, a raíz de la cual los países con alto nivel de exportaciones, real o potencial, son más atractivos para los inversionistas.

En Malasia se ha producido una transformación estructural en gran escala, en la que el sector privado y el sector manufacturero se convirtieron en la principal fuerza impulsora del proceso de crecimiento. En 1960, la participación de la agricultura en el PIB fue del 40%, pero en 1996 se había reducido al 20%. En cambio, la participación del sector manufacturero durante el mismo período aumentó del 9% al 35%. El dinamismo del sector manufacturero queda en evidencia cuando se compara el crecimiento de la producción con el de la economía nacional, dado que en el período 1987-1995, la tasa de crecimiento anual de ese sector fue del 11.8%, mientras que la del país en su conjunto fue del 7.5%.²

Sin embargo, el sector manufacturero tropieza con una serie de problemas de rigidez estructural que obstaculizan gravemente su crecimiento (Mahani, 1996; Jomo, 1997; Lee, 1996, y Lall, 1996). Entre otras cosas, el sector depende en gran medida de unas pocas industrias clave, opera con una alta proporción de insumos importados, los eslabonamientos son mínimos y el valor agregado de los productos es muy bajo. Hace tiempo que el sector viene experimentando estos problemas de rigidez, pero las medidas adoptadas para superarlos han fracasado. Además, los acontecimientos recientes, es decir, el crecimiento acelerado y sostenido y la liberalización del comercio, han puesto de manifiesto otra serie de problemas, como la existencia de industrias locales muy protegidas y poco competitivas, la inexistencia de una base tecnológica adecuada, y el desequilibrio entre la productividad de la mano de obra y las alzas de salarios.

El debate sobre el crecimiento económico de Malasia se ha reducido a dos opciones básicas: el aumento de las importaciones y la generación de inversiones. Aun durante el período inmediatamente posterior a la independencia (1957), la economía de Malasia era muy abierta. En 1960, las exportaciones representaban el 46% del PNB, pero para 1996 esta relación había aumentado al 82%. Este crecimiento fue impulsado por las exportaciones de manufacturas, que están vinculadas directamente a las políticas de industrialización a través de industrias exportadoras y de liberalización del comercio, y representan el 81% del monto total de las exportaciones. Teniendo en cuenta las tasas de crecimiento incrementales, se prevé que en el futuro las exportaciones industriales sean aún más importantes. En el período 1987-1995, su tasa de crecimiento anual fue del 22%, mientras que las exportaciones se incrementaron un 15%.

La estructura de las importaciones de Malasia está estrechamente vinculada a la actividad exportadora. En 1996, las importaciones representaron el 84% del PNB, proporción mayor que la de las exportaciones, pero la variación del valor de las importaciones es más marcada que la de las exportaciones. Por ejemplo, en 1995 las exportaciones aumentaron un 20%, mientras que las importaciones crecieron un 23%. En cambio, cuando se aminoró el ritmo de crecimiento de las exportaciones, las importaciones se redujeron aún más. En 1996 las exportaciones se incrementaron sólo un 6.3%, pero la tasa de crecimiento de las importaciones fue mucho más reducida, de apenas 1.5%.

² Los datos provienen de varios números del *Treasury Economic Report*, publicados por el Gobierno de Malasia.

Cuadro 1

MALASIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Crecimiento real del PIB (en porcentajes)										
Crecimiento del sector manufacturero (en porcentajes)	6.3	8.2	6.6	12.3	6.7	3.5	11.6	7.7	7.0	8.5
PNB per cápita (en dólares)	12.3	6.2	13.3	19.9	15.3	0.1	18.9	10.6	9.7	9.5
Aumento del IPC (en porcentajes)	334	389	421	593	700	780	900	1 045	1 220	1 535
Balance comercial (en millones de dólares)	1.9	1.6	3.2	10.5	17.4	4.5	2.6	5.2	5.0	3.6
Saldo de cuenta corriente (en millones de dólares)	346	246	130	676	290	280	1 481	1 640	2 075	3 046
Aumento de las exportaciones (en porcentajes)	8.1	-113	-0.698	100.4	-312.4	-157.9	-676.7	575	134	1 212
Aumento de las importaciones (en porcentajes)	2.2	-2.8	-3.2	51.9	38.3	-9.5	45.6	13.0	7.4	41.7
Coefficiente del servicio de la deuda	19.7	3.0	2.7	30.6	66.7	-13.7	14.0	26.0	13.2	25.4
Tasa de desempleo (como porcentaje de la fuerza de trabajo)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ahorro (como porcentaje del PNB)	7.5	7.5	8.4	7.3	6.7	6.9	6.4	6.3	6.3	5.6
Población (en millones de personas)	20.5	16.5	17.1	24.5	15.0	21.9	29.7	28.6	27.7	31.8
Formación bruta de capital fijo (en miles de millones de dólares)	10.8	11.1	11.4	11.7	11.8	11.9	12.2	12.5	12.9	13.2
Sector privado	0.4	0.4	0.6	0.9	1.8	1.3	1.4	1.8	2.4	2.9
Sector público	0.3	0.4	0.5	0.7	0.7	0.8	0.9	1.3	1.5	1.9
Porcentaje del PNB	18.6	20.8	23.8	23.9	30.5	25.9	22.8	23.5	24.6	24.8

Según Ariff (1994), en el período 1970-1991 las exportaciones encabezaron el crecimiento económico de Malasia; según sus estimaciones, existe una correlación positiva significativa entre el PNB y las exportaciones. Athukorala y Menon (trabajo inédito) llegaron a la misma conclusión luego de analizar la estrecha relación que existe entre el crecimiento y el grado de orientación exportadora. La contribución de las exportaciones de manufacturas al crecimiento de los ingresos y el empleo es muy importante; aunque su valor agregado unitario es bajo, el volumen de la producción es elevado, por lo que ha generado ingresos muy importantes y ha creado muchas oportunidades de empleo que permitieron absorber mano de obra no calificada y aportaron una solución al problema potencial del desempleo rural (Warr, 1987). Estos elementos compensan con creces los problemas derivados de los escasos eslabonamientos y el alto contenido de insumos importados que caracterizan a las industrias exportadoras. El éxito del crecimiento impulsado por las exportaciones se debió en gran medida a las políticas aplicadas por el Gobierno para promover la exportación de manufacturas (Ariff y Hill, 1995).

Los argumentos utilizados para demostrar que el crecimiento fue impulsado por las inversiones son igualmente sólidos. La contribución de las inversiones al crecimiento es evidente, no sólo por su monto, sino también por su composición sectorial. Gan y Soon (1996) demostraron que la relación entre la inversión fija bruta real y el PIB aumentó del 22% a comienzos de los años setenta al 44% en 1995. También señalaron que dichas inversiones se destinaron al sector manufacturero, que registró altas utilidades. Aproximadamente la mitad del incremento anual de los gastos de capital se destinó al sector manufacturero y, de esta cifra, el 60% correspondió a plantas y maquinarias. Gran parte de estas inversiones fueron extranjeras directas; entre 1984 y 1988, el flujo medio anual de estas inversiones fue de aproximadamente 560 millones de dólares, mientras en el período 1989-1994 el promedio aumentó a 3 700 millones (véase el cuadro 2). Además de suplir la carencia de recursos nacionales, la IED aportó a Malasia tecnologías modernas y una amplia red de comercialización de las exportaciones (Ariff, 1991 y Ariff y Chee, 1987).

Cuadro 2
INGRESO DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS
EN MALASIA

Año	Millones de dólares
1980	270.3
1985	355.2
1986	625.2
1987	762.0
1988	1 806.6
1989	3 204.8
1990	6 529.3
1991	6 316.6
1992	6 582.2
1993	2 328.5
1994	4 199.6
1995	3 386.5

Fuente: Varios números del *Treasury Economic Report*, publicado por el Gobierno de Malasia.

El ahorro es un componente importante de las inversiones nacionales. En general, se considera que la tasa de ahorro de Malasia es una de las más altas del mundo; desde la década de 1960, la tasa media de ahorro del país ha sido del 24% y en 1996 llegó al 38%. Sin embargo, Kharas (1991) sostiene que, si bien el ahorro es elevado, difícilmente sea suficiente para fomentar el crecimiento. Durante el período comprendido entre 1960 y 1980, el ahorro nacional permitió financiar los gastos de inversión de tal modo que no fue necesario recurrir en una medida significativa a la financiación externa (Lin, 1992). No obstante, en el período 1981-1985, las cuantiosas inversiones del sector público produjeron una brecha entre las inversiones y el ahorro, que elevó la deuda externa. Afortunadamente, mediante la restricción del gasto público, en 1987 se había logrado un superávit, pero la ampliación de las necesidades de inversión y del consumo volvieron a crear un déficit en la primera mitad de los años noventa. En el cuadro 3 se observa que en el período 1992-1997 aumentó el superávit del ahorro público y las inversiones, pero también se acentuó el déficit del sector privado.

En distintas etapas de desarrollo el crecimiento económico de Malasia ha sido impulsado ya por las inversiones o las exportaciones. En la etapa inicial de industrialización orientada a las exportaciones, es evidente que las ventas externas actuaron como motor del crecimiento a través de la generación de ingreso, la diversificación y profundización de las actividades industriales y la creación de empleos. Sin embargo, a partir de 1980 esas funciones pasaron a ser desempeñadas por las inversiones sobre todo las del sector público (1980-1985), y por el sector privado, a través de las inversiones extranjeras directas y las privatizaciones.

Uno de los aspectos distintivos del proceso de desarrollo de Malasia probablemente ha sido la capacidad de lograr un crecimiento económico en una sociedad multiétnica. En ese tipo de sociedades, el crecimiento debe beneficiar a todos los diversos grupos étnicos para que haya armonía y estabilidad política, ingredientes esenciales de este proceso. La nueva política económica (1970-1990) y el plan nacional de desarrollo, que la sustituyó, tenían dos objetivos principales: la erradicación de la pobreza y la reestructuración económica. La primera meta se ha logrado, como lo demuestra la reducción de la incidencia de la pobreza del 49.3% en 1970 al 10.5% en 1993 (Ishak y Ragayah, 1995). En cambio, aún queda camino por recorrer en el proceso de reestructuración económica (Ismail y Meyanathan, 1993; Mehmet, 1986, y Jomo, 1990).³

2. El papel de las políticas comerciales e industriales de Malasia

En el resumen anterior queda en evidencia la importancia de la industrialización y el comercio en el proceso de desarrollo de Malasia. En el presente estudio se analiza la formulación de políticas comerciales e industriales con el fin de facilitar ese proceso y las medidas adoptadas a tal efecto. En general, estos dos tipos de políticas pueden caracterizarse como moderadamente intervencionistas, aunque en distintos grados. Con el objeto de orientar el proceso de desarrollo de la industrialización con fines de exportación, se adoptaron medidas más focalizadas y concertadas. En un principio, éstas consistían en incentivos de carácter amplio, pero más adelante, con la aprobación de la ley de fomento de las inversiones de 1986, pasaron a ser más centradas. En cambio, el régimen comercial era relativamente

³ Los activos de las sociedades de los grupos étnicos bumiputera aumentaron del 2% en 1969 al 19% en 1988, pero esta cifra seguía siendo inferior a la meta del 30%. Los logros en materia de empleo fueron mucho mayores, ya que el ingreso de estudiantes de los grupos bumiputera a las universidades locales aumentó del 40% en 1970 al 67% en 1985. También ha aumentado considerablemente el número de profesionales de estos grupos bumiputera en áreas tales como los servicios jurídicos, de contabilidad y médicos.

menos intervencionista y, en consecuencia, el paso de la sustitución de importaciones al fomento de las exportaciones no resultó demasiado difícil. No obstante, en la segunda etapa de aplicación del modelo sustitutivo se adoptó una política comercial muy distorsionante con el fin de facilitar el desarrollo de la industria pesada.

Las obligaciones de Malasia en el marco del nuevo sistema internacional de comercio, el GATT y los acuerdos regionales de comercio como la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico tendrán repercusiones de largo alcance en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales que puedan aplicarse en el futuro. En el presente estudio se demuestra que no será necesario modificar sustancialmente las políticas comerciales e industriales de Malasia para que cumplan con las disposiciones del GATT, pero la liberalización exigirá aplicar nuevos enfoques para el desarrollo del sector de los servicios. Los compromisos asumidos en el contexto de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico contribuirán al proceso de liberalización que supone el GATT, en tanto que la Zona de Libre Comercio de la ASEAN tendrá consecuencias más sustanciales y amplias que posiblemente incluyan cambios drásticos de la estructura económica nacional, como la reestructuración de la industria y la reasignación de los recursos.

El crecimiento acelerado de los últimos nueve años ha puesto de manifiesto las limitaciones intrínsecas de la economía malasia. El sector manufacturero, así como las exportaciones que produce, se basa en actividades que suponen un uso intensivo de mano de obra, pero para seguir creciendo al mismo ritmo deberá comenzar a fabricar productos con mayor valor agregado. Como ha sucedido en otros países, por ejemplo, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, si no se da un aumento de la productividad que complemente el alza de los salarios, las exportaciones perderán competitividad. Por ejemplo, en la industria química, el índice unitario real de costos laborales se incrementó un 18% en 1993 en relación con el año base de 1989.⁴ En los sectores textil, del vestido y de equipos de transporte se observa una tendencia similar.

También se han producido cuellos de botella en el área de la infraestructura: congestión de puertos y caminos, y escasez de mano de obra y de energía. El Gobierno ha reaccionado con rapidez ante estos problemas, fomentando las inversiones del sector privado en obras de infraestructura, entre otras carreteras con peajes, puertos y producción de energía. Además, se desreguló el sector de telecomunicaciones, para alentar la participación de nuevos actores, elevar la eficiencia y perfeccionar los servicios. La infraestructura ha mejorado considerablemente, pero se ha producido un incremento de los costos de producción indirectos que, en última instancia, podría afectar la competitividad de Malasia.

El crecimiento económico acelerado también ha acentuado la presión al alza de los precios, que se traduce en una inflación de los activos y un gran aumento de los salarios. Más importante aún es el surgimiento de un déficit en cuenta corriente, que en 1995 alcanzó un valor máximo del 9% del PIB. La causa principal de este persistente déficit es el desequilibrio estructural de la cuenta de servicios. Tales limitaciones han sido uno de los motivos de la gran depreciación del ringgit ocurrida recientemente. El tipo de cambio nominal del ringgit en relación con el dólar de los Estados Unidos pasó de 2.5 en mayo de 1997 a 3.03 en agosto, en su punto más bajo. La depreciación del ringgit ha afectado negativamente el mercado de valores de Malasia y ha impulsado al Gobierno a postergar algunos de los principales proyectos de infraestructura, todo lo cual ha puesto seriamente en duda la posibilidad de que la economía de Malasia pueda mantener una tasa de crecimiento elevada.

⁴ *Treasury Economic Report*, p. 86, publicado por el Gobierno de Malasia.

Los acontecimientos señalados, sumados a los acuerdos del GATT y de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, exigen una reformulación de políticas a fin de reforzar la capacidad del país. Lo más apropiado parecería ser elevar el nivel de industrialización del país mediante un incremento de la productividad de la mano de obra y el perfeccionamiento de los recursos humanos. Esta estrategia debería complementarse con otras medidas fundamentales, como la ampliación de la capacidad tecnológica nacional y la creación o reorganización de industrias con el objeto de adquirir nuevas ventajas comparativas.

Cuadro 3

DIFERENCIA ENTRE EL AHORRO Y LAS INVERSIONES EN MALASIA
1992-1997
(En millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Formación interna de capital del sector público	7 770	8 799	9 187	10 225	11 503	13 382
Ahorro público	9 033	10 125	12 349	12 263	13 448	16 505
Déficit o superávit	1 262	1 326	3 162	2 038	3 426	3 122
Formación interna bruta de capital del sector privado	11 527	14 333	19 298	24 800	26 620	31 276
Ahorro privado	8 182	10 072	11 630	15 840	19 870	22 663
Déficit o superávit	-3 345	-4 261	-7 634	-8 960	-6 750	-8 613
Formación interna bruta de capital (como porcentaje del PNB)	19 297 (37.1)	23 133 (39.8)	28 452 (42.5)	35 026 (45.4)	38 125 (43.3)	44 659 (44.9)
Ahorro nacional bruto (como porcentaje del PNB)	17 215 (33)	20 198 (35)	23 980 (36)	28 104 (37)	33 318 (38)	39 168 (39)
Saldo en cuenta corriente (como porcentaje del PNB)	-2 082 (-4.0)	-2 935 (-5.0)	-4 472 (-6.7)	-6 922 (-5.5)	-4 806 (-5.5)	-5 491 (-5.5)

Fuente: Banco Negara Malasia, *Annual Report*, 1996.

II. POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DE MALASIA

1. Introducción

Las políticas comerciales e industriales aplicadas por Malasia en pos de la industrialización han sido complementarias. Los principales instrumentos de política industrial han sido los incentivos fiscales, entre otros las ventajas tributarias y la concesión de subvenciones a las inversiones en obras de infraestructura. En cuanto a las políticas comerciales, los instrumentos más utilizados han sido los aranceles y, posteriormente, el tipo de cambio; las restricciones cuantitativas y las licencias de importación se han aplicado en contados casos. En las cuatro fases del proceso de industrialización (sustitución de importaciones; fomento de las exportaciones; desarrollo de la industria pesada, y liberalización y desarrollo de industrias de alta tecnología) se han aplicado este tipo de instrumentos de política.

Como en muchos otros países en desarrollo, en Malasia el proceso de industrialización comenzó con la sustitución de importaciones, que fue la política predominante desde fines de los años cincuenta hasta fines de los sesenta. Las medidas más utilizadas para alentar el desarrollo de la industria nacional fueron los incentivos fiscales y la protección arancelaria, pero las subvenciones para obras de infraestructura también fueron importantes. La estrategia de sustitución de importaciones se centró en los bienes de consumo finales y se caracterizó por el moderado nivel de protección, que facilitó la transición posterior a la etapa de fomento de las exportaciones.

Esta segunda etapa de la industrialización de Malasia se inició a fines de los años sesenta. Aunque se alentó el desarrollo de una amplia gama de actividades manufactureras, tanto las que utilizan recursos naturales como las demás, sólo una industria, la de productos eléctricos y electrónicos, registró un crecimiento extraordinario; en 1970 la participación de esta rama de actividad en el producto del sector manufacturero era apenas del 3%, pero en 1990 había aumentado al 26%. El crecimiento y éxito de la industrialización con fines de exportación, especialmente de la industria de productos eléctricos y electrónicos, puede atribuirse en gran medida a la afluencia de inversiones extranjeras directas. Las políticas comerciales e industriales tenían por objeto crear condiciones propicias para estas actividades. Se otorgaron numerosos incentivos, que incluían la autorización para importar insumos a precios internacionales mediante la creación de zonas francas industriales, los reintegros de impuestos y la reducción de los derechos de importación. Otro de los objetivos de la profundización del proceso de industrialización era cumplir con las metas socioeconómicas de la nueva política económica, es decir, fomentar la participación de los grupos bumiputera (indígenas) en las actividades económicas modernas.

En la tercera etapa del proceso de industrialización se volvieron a aplicar políticas de sustitución de importaciones, con el objetivo primordial de fomentar el desarrollo de la industria pesada. Esta etapa se inició a principios de la década de 1980 y tenía por objeto alentar la profundización del proceso de industrialización y la ampliación de la base industrial, con la creación de industrias complementarias. En

esta etapa se adoptaron criterios más intervencionistas, conforme a los cuales se otorgaba una protección elevada a industrias seleccionadas. Además, y a diferencia de lo que había hecho antes, el Gobierno participó directamente en esas actividades mediante el aporte directo de capital social, lo que se consideró necesario debido a que la mayor parte de las industrias pesadas requerían inversiones importantes. Asimismo, lo que era tan importante como lo anterior, se consideró que éste era un medio más rápido y eficaz de fomentar la participación de los grupos bumiputera en las empresas.

El ciclo recesivo que se produjo en la economía a mediados de los años ochenta impulsó un cambio de enfoque de las políticas de industrialización que, a partir de entonces, promovieron una mayor liberalización y el aumento de las exportaciones. En 1986 comenzó a aplicarse un programa amplio de incentivos para reactivar las exportaciones, que comprendía una reducción de aranceles en muchos sectores. En este período también se modificaron los instrumentos de política comercial, a fin de mantener la competitividad de las exportaciones. El tipo de cambio se convirtió en el instrumento de política comercial más importante, reemplazando los reintegros de aranceles y derechos. Como parte de la política de liberalización, el Gobierno también alentó la inversión privada y la participación a través de un programa de privatizaciones, incluso en la industria pesada. A raíz de una retracción del mercado laboral, en 1990 se produjo un cambio fundamental en las políticas. Se alentó un proceso de industrialización orientado a las actividades de mayor valor agregado y uso intensivo de capital.

En las secciones 2 y 3 se evalúan las políticas comerciales e industriales aplicadas en las cuatro etapas del proceso de industrialización. En la sección 4 se analizan sus resultados y se demuestra que las políticas aplicadas para fomentar las exportaciones son menos distorsionantes que las utilizadas en el modelo sustitutivo, aunque tienen algunas repercusiones negativas. En la quinta sección se concluye que las políticas comerciales e industriales se han considerado parte integrante del proceso de industrialización de Malasia y que suelen modificarse con bastante rapidez, teniendo en cuenta las condiciones predominantes y a fin de cumplir con los objetivos establecidos.

2. Política industrial

Malasia es un país independiente desde hace 40 años, y su política industrial se remonta a la época de la declaración de la independencia, en 1957. El proceso de industrialización puede dividirse en cuatro etapas, que por momentos se superponen: la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones, el desarrollo de la industria pesada y la liberalización y el desarrollo de industrias de uso intensivo de tecnología y conocimientos especializados. En esta sección se examinará la evolución de cada una de las etapas y se describirán los instrumentos de política industrial aplicados.

a) La sustitución de importaciones

Como muchos otros países en desarrollo, en la primera etapa del proceso de industrialización Malasia adoptó una estrategia de sustitución de importaciones. Esta etapa no fue muy extensa, y sólo se prolongó de fines de los años cincuenta a fines de los sesenta. De allí en más, el modelo sustitutivo sólo se aplicó a determinados sectores o actividades. El principal objetivo de este modelo era alentar las inversiones para crear una base industrial. En consecuencia, no se dio prioridad a la creación de empresas nacionales y muchas de las empresas que se instalaron en esta etapa eran de propiedad de la ex potencia colonial.

Debido a la falta de capacidad tecnológica nacional y conforme al esquema habitual del modelo sustitutivo, la mayoría de las industrias creadas en este período producían bienes de consumo finales. Cabe destacar que las industrias más importantes en términos de producción y empleo fueron las del sector de alimentos y bebidas. Por ejemplo, en 1963 estas empresas empleaban cerca del 20% de la fuerza de trabajo del sector industrial. La industria de productos de madera también pasó a formar parte importante del sector manufacturero. Asimismo, se hicieron algunas inversiones en las actividades de montaje final de bienes de consumo duraderos, como los automóviles. Sin embargo, no se registró un desarrollo apreciable de la capacidad industrial del país y la transferencia de tecnología fue escasa. Esta situación era muy lógica e inevitable, ya que las industrias instaladas operaban con niveles tecnológicos muy bajos. El instrumento de política industrial más importante en esa etapa fueron los incentivos tributarios. Con arreglo a la ordenanza sobre industrias precursoras de 1958 y la ley de industrias precursoras de 1965, se reconocían como industrias precursoras a todas las nuevas empresas que realizaran inversiones por un monto determinado. El incentivo consistía en eximir a dichas empresas de los impuestos sobre la renta y permitirles trasladar cualesquiera pérdidas a ejercicios posteriores, para cubrirlas con utilidades futuras. Este incentivo alentó a las industrias de sustitución de importaciones porque se otorgaba principalmente a aquellas que fabricaran productos inexistentes en Malasia. Junto con los incentivos a las inversiones, se aplicó una política de protección arancelaria; así, los incentivos alentaban la creación de industrias, mientras que los aranceles aseguraban su supervivencia. Si bien se imponían fuertes derechos de importación a los productos finales, los bienes intermedios no gozaban de tal nivel de protección que, en comparación con otros regímenes de sustitución de importaciones utilizados en esa época, podría considerarse moderado (Mahani, 1994). En 1963, la tasa media nominal de protección era sólo del 10%, mientras que la tasa efectiva ascendía al 21% (Mahani, 1992).

Otro instrumento utilizado para fomentar las inversiones fueron los subsidios para obras de infraestructura otorgados por los gobiernos estatales⁵ o, a nivel federal, a través de un organismo nacional encargado de los polígonos industriales. Se creaban zonas industriales especiales, que contaban con acceso por carretera y a veces por vía férrea, y con suministro de agua y electricidad. Las empresas que se instalaban en esas zonas pagaban alquileres subsidiados y otros cargos por su utilización.

Resultados

Durante el período 1957-1965 la tasa de crecimiento anual de la participación de la industria manufacturera en el PIB fue del 4.1%, mientras que el empleo aumentó a razón de un 3.4% anual. Estas cifras demuestran que la producción industrial creció mucho más que su propia capacidad para crear puestos de trabajo y, en consecuencia, se puede concluir que, mediante la política industrial aplicada, se logró el principal objetivo, o sea, la creación de una base industrial.

b) La industrialización con fines de exportación

La segunda etapa, es decir, la industrialización con fines de exportación, se inició a fines de los años sesenta como una manera de superar algunas limitaciones del modelo sustitutivo y en respuesta a la afluencia de capital de los países industrializados. Si bien las tasas de crecimiento económico logradas en la primera etapa fueron bastante altas, comenzaron a percibirse indicios de que este crecimiento podría

⁵ Malasia es una federación de 14 estados y territorios federales. Cada uno de los 12 estados tiene su propio gobierno y goza de autonomía financiera. Hay dos territorios federales que dependen del Gobierno central. Por conducto de sus propios organismos de desarrollo, los gobiernos de los estados han tomado medidas para atraer inversiones mediante la creación de zonas industriales y el envío de misiones al exterior.

no ser sustentable. El mercado nacional era muy pequeño para seguir manteniendo ese ritmo y las empresas existentes no parecían tener intenciones de arriesgarse en los mercados de exportación. Por otra parte, Malasia contaba con abundante mano de obra barata y, en consecuencia, era un lugar ideal para aquellas empresas que desearan reubicar sus actividades exportadoras de uso intensivo de mano de obra.

Se formularon dos planes distintos: uno destinado a las industrias basadas en recursos primarios y el otro a las industrias que no utilizaban esos recursos. Ambos planes tenían algunos aspectos en común, como los incentivos a las inversiones extranjeras. El plan para las industrias del primer grupo entrañaba la modernización de la antigua actividad agrícola (el caucho), así como el impulso a nuevos cultivos comerciales y productos primarios (el aceite de palma, el cacao y la madera y los productos de madera). Para ello, el Gobierno prestaba su apoyo para el desarrollo tecnológico y la promoción de los mercados. En cambio, las ramas de actividad que no utilizaban recursos primarios eran nuevas, y en ellas participaban capitales extranjeros mucho menos vinculados a la economía nacional. En consecuencia, los esfuerzos por atraer capitales extranjeros y promover las exportaciones estaban dirigidos en su mayor parte a este último tipo de actividades.

Las industrias exportadoras que no utilizaban recursos primarios eran mucho más importantes que las del primer grupo y se concentraban en dos sectores: los productos eléctricos y electrónicos y los textiles y prendas de vestir. Desde todo punto de vista, el crecimiento de la industria de productos eléctricos y electrónicos fue extraordinario. Para el año 1992 contribuía aproximadamente un 40% del total de la producción industrial y un 60% de las exportaciones industriales. Sin embargo, su participación real era mucho menor debido al alto contenido de insumos importados, la escasa transferencia de tecnología y los mínimos eslabonamientos con proveedores o clientes nacionales.

El Gobierno de Malasia aplicó una política muy dinámica de promoción de las exportaciones a fin de atraer inversiones extranjeras directas. Para ello implantó un programa de incentivos muy amplio, como el suministro de una buena infraestructura, la creación de un entorno favorable a las inversiones y la flexibilización de las normas sobre participación en el capital social. El primer impulso a la industrialización con fines de exportación fue la aprobación de la ley de incentivos para las inversiones de 1968, mediante la cual, además de reconocer a las empresas la condición de industrias precursoras, se ofrecían incentivos como las exenciones fiscales a las inversiones e incentivos para las exportaciones, que se otorgaban en función del volumen exportado. También se incluían beneficios por la ubicación de las empresas en determinados lugares o la generación de empleos. Para complementar el programa de incentivos, el Gobierno también facilitaba servicios e instalaciones para que las empresas pudieran operar en un entorno de "precios internacionales". De esta manera se permitía importar insumos libres de derechos y exportar los productos libres de gravámenes; en otras palabras, zonas francas. En 1971 se promulgó la ley de zonas francas y en la actualidad existen 12 zonas de este tipo. Warr (1987) ha reconocido la importancia de las zonas francas como instrumento fundamental para asegurar el éxito de la industrialización con fines de exportación, ya que facilitan las operaciones de manufactura de las empresas exportadoras y hacen las veces de modelo para el resto del país.

Cuando no resultaba práctico ni conveniente establecer una zona franca, se otorgaba a determinadas empresas servicios e instalaciones similares, denominados "almacenes fabriles autorizados". Para tener derecho a este beneficio, la empresa debía exportar al menos el 80% de su producción e importar prácticamente todos los insumos. Estas medidas fueron necesarias para que las empresas malasias pudieran competir en el mercado internacional, ya que seguían vigentes algunos aranceles de importación de la etapa sustitutiva. Las políticas de promoción de exportaciones y

sustitución de importaciones se aplicaban a ramas de actividad muy diversas, de modo que el Gobierno pudo mantener los incentivos para las industrias sustitutivas durante la segunda etapa del proceso de industrialización a fin de seguir ampliando la base industrial nacional.

Para complementar las facilidades comerciales con el crecimiento de la inversión, el Gobierno mejoró la infraestructura de puertos y aeropuertos, las telecomunicaciones y el suministro de energía eléctrica.

El comienzo de la etapa de industrialización con fines de exportación coincidió con la puesta en marcha del programa nacional de reestructuración socioeconómica. La nueva política económica se promulgó en 1970 con el objeto de erradicar la pobreza, reestructurar la economía y eliminar la identificación de los grupos étnicos con las actividades económicas que desarrollaban.⁶ A través de la nueva política económica, el Gobierno participó activamente en el sector manufacturero mediante la adquisición o creación de empresas que quedaron en manos del Estado. Estas medidas, además de contribuir a cumplir con los objetivos de transformación socioeconómica, ayudaron a ampliar el acervo de empresas nacionales. El crecimiento económico generado por la industrialización con fines de exportación podía crear oportunidades comerciales, lo que fortalecería la participación de los malasios en las actividades empresariales.

Ley de coordinación industrial de 1975

A fin de asegurar un desarrollo ordenado del sector industrial, el Gobierno estableció que, para otorgar autorizaciones de funcionamiento a las empresas manufactureras, inclusive a las exportadoras, éstas debían tener un capital de un millón de dólares o emplear a 75 o más trabajadores de tiempo completo. Al principio los industriales se opusieron enérgicamente a esta medida, porque consideraban que se trataba de una manera indirecta de aplicar los objetivos de reestructuración económica de la nueva política económica. Además, existía el temor de que esta nueva reglamentación desalentara las inversiones extranjeras directas en Malasia. Posteriormente la medida se flexibilizó, eximiendo de su cumplimiento a las pequeñas y medianas empresas. Hasta ahora, la reglamentación mencionada no ha obstaculizado mayormente el crecimiento del sector manufacturero ni el aumento de las inversiones orientadas a la exportación.

Resultados

La industrialización con fines de exportación ha producido un crecimiento sostenido de la economía de Malasia desde 1970 hasta la fecha, excepto durante el período recesivo de 1985 y 1986. Una medida de la importancia del sector manufacturero es el aumento de su participación en el PIB, que creció del 13% en 1970 al 20% en 1985. La fabricación de productos para exportación ha desempeñado un papel fundamental en este proceso de crecimiento, ya que en el mismo período la participación de las exportaciones industriales en el total de las exportaciones aumentó del 12% al 32%. Aunque la industrialización con fines de exportación ha contribuido al crecimiento, Rasiah (1996) sostiene que ésta requiere subsidios más cuantiosos que la industria nacional. Sin embargo, preocupan mucho más el hecho de que estas actividades dependan en gran medida de los capitales extranjeros, así como su

⁶ Los disturbios raciales de 1969 fueron una manifestación de los desequilibrios del poder económico entre los grupos étnicos, ya que las actividades económicas y la riqueza estaban claramente diferenciadas según los grupos. Por lo general, los malasios se dedicaban a la agricultura, los chinos al comercio y la industria y los extranjeros se desempeñaban en el sector comercial y empresarial.

carácter volátil, que permite trasladarlas fácilmente a otro país si el entorno se vuelve desfavorable para las inversiones (Jomo, 1993). También se ha puesto en duda la contribución efectiva de estas ramas de actividad, ya que utilizan un alto contenido de insumos importados.

c) **Desarrollo de la industria pesada**

Pese a que ya a principios de los años setenta el Gobierno de Malasia había comenzado a aplicar una política de promoción de las exportaciones, en la primera parte de los ochenta se puso en marcha la segunda fase de la etapa de sustitución de importaciones, que consistió en una política de desarrollo de la industria pesada y constituyó la tercera etapa del proceso de desarrollo industrial. Su principal objetivo era alentar la intensificación del uso del capital y ampliar la base industrial nacional, pues era evidente que en las dos etapas anteriores esas metas no se habían logrado. Además, la política de desarrollo de la industria pesada también fue un instrumento decisivo del Gobierno para cumplir con los objetivos de la nueva política económica. En casi todas las industrias pesadas, el sector público tiene una participación directa en el capital social, que el Estado mantiene en fideicomiso en nombre de los malasios, y que se distribuye al pueblo a través de mecanismos como las sociedades de inversiones. Tales inversiones del sector público se realizaron por conducto de un organismo del Estado, establecido poco tiempo antes, denominado Corporación de Industrias Pesadas de Malasia. De esta manera, se crearon empresas para operar en las industrias siderúrgica, del cemento, automotriz, aeroespacial, petroquímica y del papel y la pasta de madera.

El desarrollo de la industria pesada se logró gracias a la participación directa del Gobierno en el capital social y a los altos niveles de protección. Por ejemplo, el proyecto nacional del automóvil (PROTON) paga un tipo arancelario preferencial del 13% por sus componentes importados, mientras que otras empresas del mismo sector deben pagar un 42%. Otra medida de apoyo al proyecto PROTON fue el aumento al 200% de los aranceles de importación de los automóviles terminados. Además, se aplicaron otras restricciones, como el establecimiento de permisos de importación para los automóviles terminados. Como consecuencia de estas medidas, ahora PROTON controla el 70% del mercado de vehículos para el transporte de personas. También se impusieron restricciones cuantitativas a las importaciones de acero y cemento y se limitó la competencia en el mercado interno, reforzando las barreras que dificultan el acceso. De esta forma se aseguró a las empresas nacionales una participación en el mercado de magnitud suficiente para que pudieran sobrevivir (Jomo, 1997). El Gobierno ha realizado inversiones cuantiosas en la industria pesada. Las asignaciones para el período correspondiente al cuarto plan de desarrollo (1980-1985) fueron de 411 millones de dólares, en tanto para los planes quinto (1986-1990) y sexto (1991-1995), éstas ascendieron a 926 millones y 210 millones de dólares, respectivamente.⁷ Algunas de estas grandes inversiones se realizaron cuando se había reducido el volumen del gasto público, especialmente durante el período 1984-1986.

El programa de desarrollo de la industria pesada no pudo mantenerse por mucho tiempo; ya en 1985 muchas empresas experimentaban dificultades financieras y algunas tuvieron que recibir nuevos aportes de capital o reorganizarse. Además de su baja competitividad y de las limitaciones del mercado interno, estas empresas también se vieron afectadas por la profunda recesión económica registrada en Malasia en 1985 y 1986. Hasta el propio Gobierno reconoció las dificultades de esta estrategia de industrialización. En el examen de mitad de período del quinto plan de Malasia (1984) afirmó que, en líneas generales, los resultados de los proyectos de desarrollo de la industria pesada no habían sido

⁷ Fuente: diversos planes de desarrollo de Malasia. El tipo de cambio utilizado fue: 1 dólar de los Estados Unidos = 2.7 ringgit.

satisfactorios, ni mucho menos. Varios habían experimentado fuertes pérdidas financieras debidas al flojo mercado interno y a la incapacidad de las empresas interesadas de competir en los mercados internacionales.

Además de destinarse a intensificar el uso del capital, la estrategia de desarrollo de la industria pesada también tuvo por objeto aumentar la capacidad industrial del país, especialmente la de las pequeñas y medianas industrias. Los mejores resultados se obtuvieron con el programa de la industria automotriz, en que las políticas relativas a los materiales de origen local y la utilización de fuentes de abastecimiento únicas permitieron el surgimiento de unos 300 proveedores locales de componentes para los automóviles de fabricación nacional. En la norma sobre los materiales de origen local se establecía que para 1997 el 80% de los componentes utilizados en dichos automóviles debía comprarse a proveedores nacionales. En virtud de esta política, se garantizaba a determinados proveedores un mercado para sus productos, lo que les aseguraba una operación rentable y posibilidades de expansión.

d) Liberalización y desarrollo de las industrias de uso intensivo de tecnología

En respuesta a la recesión de 1985, el Gobierno decidió liberalizar la economía y promover la incorporación de tecnologías más modernas. Ésta es la cuarta etapa del proceso de industrialización, que aún prosigue y coexiste con las etapas segunda y tercera. En el marco de la liberalización, el motor del crecimiento pasó del sector público al sector privado, si bien el Gobierno siguió fomentando un entorno comercial propicio. Uno de los instrumentos clave de la liberalización fue la privatización de empresas del sector público, en que se transfirió el capital social del Gobierno al dominio privado. De algún modo, esta medida ha reducido el intervencionismo del Estado en el sector manufacturero, ya que permite a las empresas responder a las condiciones del mercado. Entre las empresas privatizadas se destacan las de la industria pesada, como las empresas automotriz y siderúrgica nacionales. El Gobierno ha seguido aplicando esta política de privatización a las actividades establecidas después del período de desarrollo de la industria pesada pero consideradas “proyectos nacionales”, entre otras, la segunda empresa automotriz nacional, la empresa nacional de fabricación de motocicletas y una planta de producción de plaquetas de semiconductores.

En el primer plan maestro industrial de Malasia, puesto en marcha en 1985 a fin de proyectar el crecimiento del sector manufacturero para el decenio comprendido entre 1985 y 1995, se incluyeron medidas dirigidas a atraer las inversiones y aumentar las exportaciones. En el plan se individualizaban 12 ramas de actividad (siete que utilizan recursos básicos y cinco que no los utilizan) cuyo desarrollo se deseaba impulsar para, en definitiva, diversificar el sector. Por el carácter indicativo del plan, no se establecían objetivos cuantitativos de rendimiento industrial y sólo se hacía referencia a los tipos de productos y actividades que se deseaba promover. Hasta ese momento la estructura del sector manufacturero era bien definida, dado que las características de las industrias exportadoras diferían de las que abastecían al mercado interno. Sin embargo, a fin de diversificar las actividades manufactureras, se alentó a las ramas de producción nacional a exportar y a las industrias exportadoras a establecer eslabonamientos hacia atrás con fuentes nacionales de bienes y servicios. Como parte de su objetivo general de diversificación, otra de las metas del plan era diseminar las industrias en zonas alejadas de los principales centros de crecimiento.

En 1986, poco después de la puesta en marcha del primer plan maestro industrial (1985), se promulgó la ley de promoción de las inversiones, que reemplazó a la ley de incentivos para las inversiones de 1968. Mediante la nueva ley, se amplió considerablemente la gama de incentivos y de las ramas de actividad a las que éstos estaban dirigidos. Dichos incentivos se otorgaban conforme a una gran

variedad de parámetros: inversiones y reinversiones, exportaciones, gastos de capital, ubicación de las industrias y prescripciones en materia de participación en el capital. Los beneficios clave establecidos en la nueva ley eran semejantes: el reconocimiento como industria precursora y las exenciones tributarias a las inversiones; sin embargo, los parámetros utilizados para otorgar los beneficios variaban según el nivel de las inversiones y el tipo de productos y actividades. En la ley se establecía que las actividades y productos promocionados debían destinarse a la exportación y contribuir a reducir la dependencia de la economía de las exportaciones de productos eléctricos y electrónicos.

Se hizo mayor hincapié en la promoción de las exportaciones, tanto en términos de su cobertura como de la magnitud de los beneficios. Éstos comprendían exenciones calculadas sobre la base de los ingresos obtenidos con las exportaciones y una deducción doble por los gastos incurridos en actividades de comercialización de las exportaciones y en los seguros de crédito a la exportación. Asimismo, se otorgaban bonificaciones sobre los ingresos ajustados obtenidos con las exportaciones, teniendo en cuenta el grado de utilización de materiales locales o autóctonos y el valor agregado generado. Las deducciones se determinaban sobre la base del valor de las utilidades antes de calcular su depreciación y por lo general equivalían al 50% de este valor. En consecuencia, una vez deducidas las desgravaciones sobre los bienes de capital, a menudo las empresas quedaban exentas de pagar impuestos. También se ofrecía a los exportadores un plan de refinanciación de los créditos a las exportaciones a tasas de interés más bajas. Otra de las características de la ley de promoción de las inversiones era que hacía hincapié en los gastos de capital. Se podían obtener mayores beneficios mediante una utilización más intensiva del capital, como las reinversiones y la amortización. De esta manera se perseguía el objetivo de alentar la intensificación del uso de este recurso.

Desde la fecha de su promulgación, la Ley de promoción de las inversiones se ha enmendado en distintas oportunidades, a fin de abordar tres metas económicas: intensificar el desarrollo industrial, mejorar la coordinación de la promoción de las exportaciones y estimular el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias y su emplazamiento fuera de los grandes centros. En el apéndice A se detallan estas modificaciones. El crecimiento excepcional del sector manufacturero no se ha visto significativamente complementado con una intensificación del uso del capital ni con la diversificación. La mayoría de las ramas de actividad siguen utilizando una excesiva mano de obra y un alto contenido de insumos importados, especialmente en el sector de los productos eléctricos y electrónicos. Para solucionar estos problemas se han otorgado incentivos adicionales a:

- Las inversiones en las industrias de alta tecnología, sujetas a la contratación de un porcentaje determinado de personal técnico nacional y a que una parte de las actividades de investigación y desarrollo se realicen a nivel local;
- Los proyectos estratégicos, o sea los que entrañen inversiones de capital importantes, a condición de que utilicen alta tecnología y generen una amplia gama de eslabonamientos;
- Las actividades de investigación y desarrollo, a fin de fomentar ese tipo de actividades en la industria y alentar la creación de empresas e instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo;
- Las actividades de capacitación, a fin de mejorar las capacidades, la productividad y la idoneidad de los empleados, y

- Los procesos de reestructuración industrial, a fin de mejorar la tecnología utilizada, aumentar la productividad, intensificar el uso de los recursos naturales y asegurar una gestión eficaz de los recursos humanos.

Se han eliminado algunos de los incentivos utilizados en las etapas anteriores, como los que tenían que ver con el contenido de materiales de origen local, dirigidos principalmente a aumentar el volumen de las exportaciones,⁸ y se los ha reemplazado por otros que promueven el perfeccionamiento de los mecanismos de comercialización. Estos incentivos se aplican a la refinanciación de los créditos a las exportaciones, las primas de los seguros de créditos a las exportaciones, la promoción de las exportaciones y el almacenaje para las actividades de exportación. Por lo general consisten en una doble deducción de esos costos en el cálculo de las utilidades imponibles.

Las actividades industriales siguen concentradas en el corredor occidental de la región peninsular de Malasia, en los alrededores de las ciudades más importantes. En la actualidad se ofrece a las empresas un paquete especial de exenciones tributarias para instalarse en otras zonas menos desarrolladas. Del mismo modo, el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias no guarda relación con el crecimiento global; para facilitararlo se han agregado nuevos incentivos, como el reconocimiento automático como industria precursora y las exenciones a los derechos de importación de insumos.

La política industrial incluyó además otras medidas complementarias:

i) La creación de un entorno favorable a las inversiones

El Gobierno ha liberalizado el sector financiero, permitiendo que el mercado determine las tasas de interés, desarrollando y profundizando el mercado financiero y creando nuevos instrumentos. Otra medida complementaria fue la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades a fin de equipararla con la de otros países de la región (30%).

ii) Directrices sobre la participación en el capital social

Uno de los instrumentos utilizados para modificar la configuración de la propiedad de las empresas fue establecer la obligación de que no menos del 30% de su capital social fuera de propiedad de los malasios (bumiputeras). A fin de atraer más inversión extranjera y crear un clima de inversión más libre, el Gobierno ha flexibilizado esta norma. Los proyectos en que se proponga exportar al menos el 80% de la producción pueden ser totalmente de propiedad de extranjeros; para los que proyecten exportar menos, la participación extranjera en el capital social varía en función del porcentaje de la producción que se exporte. Actualmente, los requisitos en materia de participación en el capital social dependen del nivel tecnológico, los efectos indirectos, la magnitud de la inversión, la ubicación, el valor agregado y la utilización de materias primas y componentes.

Aunque las directrices parecen complejas, en la práctica existe cierto grado de flexibilidad a condición de que se tenga en cuenta el objetivo primordial de favorecer la participación local. Aparentemente, estas directrices no han afectado aún la afluencia de inversión extranjera porque ésta se ha orientado sobre todo al sector exportador y, lo más importante, el Gobierno ha asegurado que la

⁸ Es posible que la eliminación de estos incentivos obedezca a su poca utilización, ya que hay otros incentivos que proporcionan beneficios similares, sin que las empresas tengan que cumplir, por ejemplo, estrictos requisitos en materia de contenido de materiales de origen local.

distribución del capital social existente o autorizado no se verá afectada por reestructuraciones futuras. Para reforzar aún más la confianza de los inversionistas, el Gobierno de Malasia ha suscrito acuerdos de garantía de inversiones con más de 40 países, en los que se descartan las nacionalizaciones y expropiaciones y se autoriza la libre transferencia de utilidades.

Resultados

El desempeño económico del sector manufacturero ha sido excelente durante el período del primer plan maestro industrial (1985-1995) y ha superado la meta de resultados sectoriales establecida en él (véase el cuadro 4). Más alentador aún fue el crecimiento de las exportaciones, cuya tasa casi triplicó la tasa proyectada. Durante los últimos nueve años, es decir, desde que se adoptaron las medidas de liberalización, la expansión del sector manufacturero le ha permitido alcanzar una participación del 35% en el PIB y convertirse en el motor del crecimiento malasio. Las tasas de crecimiento de la producción, las exportaciones y el empleo del sector han superado las de la economía nacional en su conjunto (véase el cuadro 5).

Cuadro 4

CRECIMIENTO DEL SECTOR MANUFACTURERO DURANTE EL PERÍODO DEL PRIMER PLAN MAESTRO INDUSTRIAL

1986-1995

(En valores porcentuales anuales)

	Crecimiento proyectado	Crecimiento real
PIB	6.4	7.8
Valor agregado manufacturero	8.8	13.5
Relación entre el valor agregado manufacturero y el PIB (1995)	23.9	33.1
Exportaciones industriales	9.4	28.6
Empleo en la industria	6.8	8.9
Empleo en la industria (en miles de trabajadores) (1995)	1 464.0	2 051.0

Fuente: *The Second Industrial Master Plan Report: 1996-2005*, Ministerio de Comercio Exterior e Industria, Gobierno de Malasia, 1996.

Cuadro 5

EL SECTOR MANUFACTURERO DE MALASIA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1987-1995

(En valores porcentuales anuales)

	Conjunto de la economía	Sector manufacturero
Aumento de la producción	7.5	11.8
Aumento del empleo	3.2	8.6
Aumento de las exportaciones	15.5	22.0

Fuente: *Treasury Economic Report*, varios números, publicados por el Gobierno de Malasia.

La tasa de crecimiento de las industrias que no utilizan recursos primarios fue del 18.3% y superó a la de las industrias que utilizan dichos recursos, cuyo valor alcanzó al 9.1% (Mahani, 1996). En el primer grupo, el mayor crecimiento del valor agregado se registró en los sectores de los productos metálicos, los productos eléctricos y electrónicos y los textiles, mientras que en el segundo, ocuparon los primeros lugares los productos derivados del caucho, los plásticos y los productos no metálicos. Este excepcional desempeño no sólo puede atribuirse a los cambios estructurales impulsados por las modificaciones de las políticas comerciales e industriales de Malasia, sino también a la gran afluencia de capital registrada tras el ajuste de monedas y la firma del Acuerdo del Plaza, así como a la creciente demanda mundial de bienes y servicios.

Quizás era inevitable que este crecimiento excepcional pusiera de manifiesto limitaciones estructurales y algunas rigideces importantes del sector manufacturero. El crecimiento acelerado ha generado una escasez de mano de obra y presiones al alza de los salarios. En la actualidad, las ventajas comparativas de Malasia en las actividades de uso intensivo de mano de obra se están perdiendo, porque los salarios son superiores a los de otros países emergentes de la región, como China, Indonesia y Viet Nam. De hecho, Malasia ha llegado al límite del proceso de desarrollo de industrias de uso intensivo de mano de obra y pronto deberá iniciar la etapa de desarrollo de actividades industriales que generen mayor valor agregado por persona.

También es preciso realizar ciertas transformaciones fundamentales en el sector manufacturero a fin de corregir algunas rigideces estructurales. La industria de productos eléctricos y electrónicos sigue siendo la rama de actividad predominante del sector manufacturero, en el que se observa poca diversificación. Los eslabonamientos dentro de una misma rama de actividad y entre distintas ramas siguen siendo endeble. Los programas de estímulo a los proveedores destinados a fomentar las industrias complementarias dependen excesivamente de unas pocas empresas clave. Además, muchas de estas industrias complementarias requieren niveles de protección elevados y tienen dificultades para competir a nivel internacional. La industria pesada tiene limitaciones parecidas, ya que su crecimiento depende totalmente del mercado interno.

La transformación del sector manufacturero de una actividad de uso intensivo de mano de obra a una de uso intensivo de tecnología estará determinada por varios factores. En Malasia la mano de obra especializada es muy escasa y su base tecnológica es aún incipiente. Para aumentar la disponibilidad de mano de obra especializada y desarrollar la capacidad tecnológica se requiere bastante tiempo. Mientras tanto, se están abriendo nuevos mercados en el marco de acuerdos comerciales regionales, como la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, y de obligaciones del sistema de comercio multilateral, como el GATT. En este contexto, el sector manufacturero deberá ser competitivo a nivel internacional si se pretende mantener una tasa de crecimiento elevada. Para responder a este desafío, a fines de 1996 el Gobierno malasio puso en marcha el segundo plan maestro industrial. En el capítulo IV se examinará este plan y los instrumentos previstos en él.

3. Política comercial

La política comercial de Malasia tenía por objeto complementar el proceso de industrialización del país y contribuir al logro de los objetivos de cada etapa de dicho proceso. Después de 1987, los múltiples compromisos asumidos por Malasia en el marco de los acuerdos comerciales regionales y multilaterales han llevado al país a liberalizar su política comercial. En todo el proceso anterior, los aranceles habían sido el principal instrumento de la política comercial de Malasia, pero a partir de 1987 los aranceles

fueron desplazados por el tipo de cambio. Conforme a las circunstancias, las restricciones cuantitativas y los regímenes de licencias de importación también se utilizaron como instrumentos secundarios. Se fijó un derecho de importación para los productos básicos, como el caucho y el petróleo. Este instrumento aunaba dos ventajas; contribuía a la recaudación tributaria y alentaba la realización de actividades de mayor valor agregado en el país.

a) **Régimen arancelario**

Antes de iniciarse el proceso de industrialización, el comercio exterior de Malasia se centraba en la exportación de productos básicos, como el caucho y el estaño. Los aranceles de importación eran muy bajos y su objeto principal era la recaudación tributaria. Durante la etapa sustitutiva, los aranceles de importación se utilizaron para proteger a las industrias incipientes, pero no eran excesivos. En la década de 1950, los niveles de los aranceles eran bajos, pero en 1963 se aumentó ligeramente la tasa nominal de protección, llevándola al 10%. Posteriormente, dicha tasa subió varias veces, hasta que, en 1979, alcanzó un valor máximo de 25%, antes de comenzar a caer, en consonancia con la estrategia de promoción de las exportaciones.⁹ La tasa efectiva de protección tuvo una evolución algo distinta. En el período 1973-1978, cuando la tasa de protección nominal subía, la tasa de protección efectiva experimentaba una disminución real (véase el cuadro 6). No obstante, esta última aumentó luego un 46% en 1982. Este hecho demuestra que la fabricación de bienes intermedios estaba menos protegida que la de bienes finales y corrobora las observaciones anteriores sobre la protección de las industrias fabricantes de estos últimos.

Cuadro 6

TASAS NO PONDERADAS DE PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA DE MALASIA
(En porcentajes)

Año	Tasa de protección nominal	Tasa de protección efectiva
1963	10	21
1965	12	24
1970	15	44
1973	19	40
1978	20	38
1979	22	43
1982	17	46

Fuente: Los valores de 1963 y 1965 se publicaron en "The Structure of Protection in West Malaysia", de J.H. Power, en B. Balassa y colaboradores, "The Structure of Protection in Developing Countries", Baltimore, John Hopkins University Press, 1971; el valor de 1970 en Ariff, 1975; los de 1973 y 1978 en K.H. Lee, "The Structure and Causes of Malaysian Manufacturing Sector Protection", en "The Political Economy of ASEAN and Australia", C. Findlay y R. Garnaut, Allen and Unwin, 1986; y los de 1979 y 1982 de los datos publicados por el Departamento de Planificación Económica, 1984.

⁹ No existían series completas de estimaciones de las tasas de protección nominales y efectivas. Sin embargo, se elaboró una serie a partir de estimaciones de 1963 y 1982, extraídas de estudios de Power (1971), Panchamukhi (1972), Ariff (1975), Edwards (1975), Von Rabenau (1975), Lee (1986) y el Gobierno de Malasia (1984). Al examinar la compatibilidad de las estimaciones, es preciso tener en cuenta diversos aspectos, como la metodología utilizada, las fuentes de información y los distintos parámetros subyacentes.

Las tasas de protección nominal y efectiva varían considerablemente entre ramas de actividad. Por ejemplo, la tasa de protección nominal de la segunda molienda del caucho y del procesamiento del látex siempre ha sido la más baja, mientras que la más alta sistemáticamente correspondió a los productos del tabaco. En 1963, el intervalo entre los valores máximo y mínimo de la tasa de protección nominal fue del 93% y en 1978 alcanzó al 210%.¹⁰ El intervalo correspondiente a la tasa de protección efectiva es aún mayor. La tasa de protección efectiva de la segunda molienda del caucho y del procesamiento del látex también ha sido siempre la más baja. En cambio, a lo largo del tiempo, la tasa máxima de protección efectiva ha ido cambiando de industria: 337% para los textiles en 1963; 248% para los fertilizantes en 1970 y 317% para los vehículos automotores en 1978.

Estos datos ilustran el proceso de transformación de la industria, que evolucionó de la producción (y protección) de bienes de consumo a la fabricación de bienes producidos por la industria pesada y los bienes de consumo duraderos. Si se analizan los niveles de protección según los principales grupos de productos, en 1963 los bienes de consumo duraderos eran los menos protegidos, pero en 1978 el nivel de protección era muy elevado. La protección efectiva de los productos intermedios poco elaborados ha sido sistemáticamente mucho menor que la de los de mayor valor agregado. Lee (1986) demostró que, aún durante la etapa de promoción de las exportaciones, la tasa de protección efectiva de los bienes importados era mayor que la de los bienes exportados, o sea que la etapa sustitutiva (1957 a 1968) se prolongó más allá de lo enunciado en las políticas industriales.

El apoyo al proceso de industrialización con fines de exportación se pudo llevar a cabo sin sobresaltos ya que el nivel de protección aplicado en la etapa sustitutiva era moderado. Por ejemplo, en 1979 sólo el 46% de las líneas arancelarias eran inferiores al 5%, pero para 1982 dicha proporción había aumentado al 50% (Gobierno de Malasia/PNUD/Banco Mundial, 1984). Además, durante el mismo período, la proporción de artículos cuyos aranceles eran más elevados (50% o más) disminuyó del 16% al 13%. La liberalización se llevó a cabo en forma gradual, para que las ramas de actividad dedicadas a la sustitución de importaciones tuvieran tiempo de hacer los ajustes necesarios. Como por lo general las empresas exportadoras y las que se dedican a sustituir importaciones operan en ramas de actividad diferentes, fue posible utilizar el régimen arancelario en forma selectiva. La promoción de las exportaciones se llevó a cabo combinando la política arancelaria (zonas francas, libres de gravámenes o exenciones tributarias) con la política industrial (incentivos).

b) Exención de derechos de importación

La exención de los derechos de importación para las materias primas y maquinaria se utilizó en forma generalizada, tanto en las ramas de actividad sustitutivas como en las exportadoras. En particular, se eximió totalmente de dichos derechos a las importaciones de las empresas nacionales que, sin esa exención, no podían competir con las importaciones. Para las industrias exportadoras el trato fue aún más generoso. Se otorgaban exenciones si la empresa debía importar insumos porque los nacionales eran de inferior calidad o costaban más que los importados. Para las ramas de actividad sustitutivas, las exenciones de derechos significaban un nivel adicional de protección.

¹⁰ Para un análisis más detallado, véanse Lee (1986) y Departamento de Planificación Económica (1984). El trabajo de Lee incluye una clasificación por principales grupos de productos y sectores que explotan productos primarios. En el análisis del Departamento de Planificación Económica, los datos están aún más desglosados, ya que están organizados sobre la base de la clasificación industrial malasia de cinco dígitos.

c) Restricciones cuantitativas

En la actualidad no se recurre con frecuencia a las restricciones a las importaciones o a las cuotas de importación. En las primeras etapas del proceso de industrialización, la magnitud de las restricciones o cuotas se determinaba sobre la base de la capacidad de producción estimada para la rama de actividad pertinente o de las importaciones del año anterior. En la práctica, si se aplicaba el método de las restricciones, el volumen de las importaciones se fijaba en un 60% o 70% de las importaciones del año anterior. En cambio, las cuotas se determinaban más bien sobre la base de la capacidad que en función de los niveles de producción y, en consecuencia, estas cuotas otorgaban mayor nivel de protección a los productores nacionales. Sea cual fuere el criterio adoptado, el uso de las restricciones y las cuotas no era muy generalizado. De hecho, poco después de la adopción de una política comercial más abierta, se comenzó a dejar de lado las restricciones cuantitativas como método de protección. En 1973, por ejemplo, 135 artículos, o sea el 4.2% del total de los artículos de importación, estaban sujetos a restricciones cuantitativas. En 1980 sólo regían restricciones cuantitativas para 12 artículos.

Hoy en día sólo se aplican restricciones cuantitativas o se exigen licencias de importación a algunas industrias pesadas (industria automotriz), algunos productos agrícolas (productos avícolas) y textiles (batik). Los permisos de importación sólo sigen para los vehículos terminados.

d) Tipo de cambio

El masivo ingreso de inversiones extranjeras directas a Malasia y el crecimiento acelerado de las exportaciones después de 1987 pueden atribuirse en gran medida a la competitividad del tipo de cambio del ringgit. A principios de la etapa de promoción de las exportaciones, entre 1970 y mediados de la década de 1980, la incidencia del tipo de cambio sobre los resultados de las exportaciones no fue muy importante. Sin embargo, durante el período de crecimiento acelerado de las exportaciones, de 1987 en adelante, "el Gobierno estaba empeñado en mantener una política de protección fundada en un tipo de cambio bajo"¹¹ a fin de asegurar la competitividad de las exportaciones.

Hasta marzo de 1973 los valores del ringgit, el dólar de Brunei y el dólar de Singapur estaban vinculados por un acuerdo de convertibilidad que aseguraba el cambio a la par de las tres unidades monetarias. A partir de junio de 1973, se permitió que el ringgit flotara libremente. En septiembre de 1975, se vinculó a una canasta de unidades monetarias de sus principales socios comerciales.

En el cuadro 7 figuran los índices de los tipos de cambio nominal y efectivo real de un grupo de los principales 18 socios comerciales de Malasia entre 1980 y 1988.¹² Durante el período 1980-1985, se produjo una apreciación del tipo de cambio nominal y efectivo real del ringgit, provocada principalmente por el ingreso masivo de capitales al país y el aumento del gasto público. En consecuencia, se produjo un aumento moderado de los precios de los bienes y servicios no transables que afectó la competitividad de las exportaciones (Gan, 1987). La grave recesión ulterior provocó una marcada depreciación del ringgit,

¹¹ Gan (1992) analizó detenidamente las repercusiones del tipo de cambio real sobre el sector manufacturero de Malasia durante el período 1985-1990.

¹² Véase W.B. Gan, "Macroeconomic Policy, Real Exchange Rate and International Competiveness —the Malaysian Experience during the 1980s", Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de Malasia, Kuala Lumpur, 1989, p. 24. El peso asignado a la unidad monetaria de cada uno de los socios comerciales se determinó conforme a la participación del comercio de mercancías (importaciones y exportaciones) en el comercio total de los 18 países. El coeficiente de deflación es el índice de precios al consumidor.

que se prolongó hasta 1990. Los ajustes de las unidades monetarias a nivel mundial también incidieron en el valor del ringgit. En el caso particular de la apreciación del yen, ésta puede vincularse directamente al Acuerdo del Plaza. Durante este período, el aumento de la productividad de la mano de obra y la caída de los salarios nominales había mejorado la competitividad de las exportaciones industriales, como lo demuestra el valor de la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones, que fue del 16% (Mahani, 1996).

El compromiso del Gobierno de mantener un régimen competitivo para el tipo de cambio impulsó el crecimiento de las exportaciones industriales. La intervención del banco central se inició en 1987 como respuesta a la cuantiosa afluencia de divisas y al mejoramiento de los términos del intercambio. Por ejemplo, los flujos de capital aumentaron un 140% de 1988 a 1989. En tales condiciones se tendría que haber producido una apreciación del ringgit, pero el Gobierno logró estabilizar el tipo de cambio.

Cuadro 7

**ÍNDICES DE LOS TIPOS DE CAMBIO NOMINAL Y EFECTIVO REAL DEL RINGGIT
1970-1988 (1979-1981 = 100)**

Año	Peso relativo de los socios comerciales multilaterales		
	Tipo de cambio nominal	Tipo de cambio efectivo real (calculado en función del IPC)	Tipo de cambio efectivo real (calculado en función del PIB)
1970	83.4	112.8	99.0
1971	83.8	109.1	95.0
1972	85.9	111.5	91.9
1973	92.7	122.1	106.9
1974	95.7	129.0	109.5
1975	95.9	119.2	95.4
1976	95.1	114.4	97.9
1977	97.1	109.8	99.0
1978	96.0	106.4	99.8
1979	99.6	104.7	103.3
1980	100.1	100.1	100.0
1981	105.3	104.8	970.5
1982	112.9	110.4	100.6
1983	120.0	115.8	106.5
1984	127.8	122.1	114.6
1985	125.1	114.2	106.1
1986	103.3	93.8	77.8
1987	97.1	86.8	n.d.
1988	89.2	78.3	n.d.

Fuente: W.B. Gan, "The ringgit exchange rate and the Malaysian economy", en *Strategy for Growth: Towards a More Competitive Economy*, Z.A. Mahani y K.C. Lim (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, 1989.

La gran afluencia de capitales y el largo período de crecimiento económico han provocado un aumento de los precios relativos de los bienes no transables, como lo denota la gran inflación de los activos y el crecimiento del sector de la construcción. Simultáneamente, durante mucho tiempo el déficit de cuenta corriente de Malasia ha sido muy abultado, debido fundamentalmente a la importación de servicios. Este hecho, sumado a la incertidumbre del sector exportador, provocó una depreciación muy

importante del ringgit a partir de mayo de 1997. Hasta la fecha (fines de agosto de 1997), la moneda ha perdido casi el 17% de su valor nominal en relación con el dólar de los Estados Unidos.

Liberalización de la política comercial

Los compromisos contraídos por Malasia en el marco de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico han hecho más imperativa la liberalización de la política comercial. Las medidas de liberalización, especialmente en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, serán más apreciables e inmediatas, pero los acuerdos del GATT son más amplios y exhaustivos. Por otra parte, los compromisos asumidos en el marco de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico permiten mayor flexibilidad en cuanto a la gestión de la política comercial, porque su implementación es voluntaria, el plazo de aplicación es mayor y entraña niveles mínimos de institucionalización. En el capítulo III se examinan en detalle los acuerdos del GATT, mientras que las disposiciones de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico se analizan en el capítulo V.

4. Evaluación de las políticas comerciales e industriales

La política industrial se concibió y formuló a fin de orientar el proceso de industrialización de Malasia. En cambio, la política comercial sólo se utilizó con este propósito hasta mediados de los años ochenta. A partir de entonces esta política se liberalizó, salvo en lo que se refiere al régimen del tipo de cambio, en consonancia con las tendencias regionales e internacionales. Las políticas comerciales e industriales destinadas a proteger la industria pesada fueron mucho más enérgicas y gravosas que las aplicadas a la manufactura de bienes de consumo. Sin embargo, los resultados son discutibles. Algunos sectores de la industria pesada han fracasado, con graves repercusiones financieras, en tanto otros se han convertido en nuevas fuentes de actividad industrial y han servido de apoyo al desarrollo de industrias intermedias. Por otra parte, las ramas de actividad que producen bienes de consumo no se han ampliado lo suficiente para competir eficazmente con las importaciones.

Si bien las políticas industriales fueron más amplias y se reforzaron mediante el primer plan maestro industrial, su importancia en términos de preferencias sectoriales fue menor que las aplicadas en el marco de los regímenes de sustitución de importaciones. El aspecto central de la estrategia de industrialización posterior fue la creación de un entorno favorable para las inversiones a fin de alentar el crecimiento, como lo demuestran los cambios subsiguientes de la política industrial y el mantenimiento de una política comercial competitiva. Pese al objetivo global enunciado, las medidas de promoción de las exportaciones pueden haber impulsado una reasignación de recursos al sector de bienes transables de mayor rentabilidad, especialmente las compañías extranjeras (Jomo, 1997).

Una esfera en que se pone de manifiesto la actitud intervencionista es la de los vínculos entre las políticas comerciales e industriales y los objetivos de la nueva política económica. Es evidente que dichas políticas se emplearon para reestructurar los patrones étnicos en relación con la economía y la propiedad de la riqueza a través de la creación de una clase empresaria malasia, o sea, asegurando una participación más equitativa. Si bien es posible que esto no se haya podido lograr en las industrias exportadoras, que en su mayoría son de propiedad extranjera, al menos se han cumplido las metas en materia de empleo. En tal sentido, las medidas de política industrial adoptadas por Malasia difieren de las aplicadas por otros países, pues están vinculadas a aspectos sociales y étnicos.

La expansión del sector exportador y el acelerado crecimiento económico registrado desde 1987 no generaron un sector manufacturero bien integrado: la manufactura de productos eléctricos y electrónicos es la rama de actividad predominante; se percibe una carencia de eslabonamientos y de intensificación industriales, y la producción manufacturera sigue siendo una actividad de gran uso intensivo de mano de obra. Al mismo tiempo, el sector industrial está perdiendo sus ventajas comparativas debido al aumento de los salarios. En consecuencia, después de 1990 se dio una nueva orientación a las medidas de política industrial, a fin de superar estas limitaciones estructurales.¹³ En la actualidad se ofrecen incentivos para intensificar el uso de la tecnología, mejorar la idoneidad de la mano de obra, aumentar el valor agregado y desarrollar las pequeñas y medianas industrias. Para diversificar y modernizar las industrias de modo que puedan desarrollar actividades de mayor valor agregado, el Gobierno de Malasia ha propuesto la creación de determinadas ramas de actividad estratégicas.

5. Conclusión

Malasia ha logrado notables resultados en el proceso de industrialización. En 1996, la participación del sector industrial en el PIB alcanzó un 34%, mientras que en el mismo año las exportaciones industriales contribuyeron un 81% del total de las exportaciones. Estos logros se ven reforzados por un crecimiento importante, especialmente a partir de 1988. Las tasas medias anuales de crecimiento de la producción manufacturera y de las exportaciones fueron del 12% y 20%, respectivamente. La promoción de las industrias exportadoras no se hizo a expensas de actividades de sustitución de exportaciones; de hecho, la contribución de estas últimas sigue siendo apreciable, pues se concentran en ramas de actividad diferentes.

Los incentivos tributarios han sido muy eficaces para atraer las inversiones extranjeras, pero pese a que se han mantenido a fin de cumplir con ese objetivo general, han sufrido ajustes periódicos. Durante la fase inicial del proceso de industrialización, no sólo se aspiraba a atraer inversiones sino que se procuró alentar la creación de empleos y fomentar el desarrollo regional. Durante la etapa de promoción de las exportaciones se otorgaron mayores beneficios a los exportadores, inclusive ciertos incentivos comerciales, como la refinanciación de los créditos a las exportaciones. Recientemente se han implantado beneficios que favorecen la introducción de nuevas tecnologías, poniendo de manifiesto el interés actual en el desarrollo de actividades industriales de mayor valor agregado. Además de las ventajas tributarias directas, la adopción de otros incentivos tributarios y algunas medidas administrativas han permitido que las actividades industriales puedan desarrollarse en forma relativamente eficiente, asegurando la competitividad de Malasia en los mercados mundiales.

El papel de la política comercial en el proceso de industrialización es relativamente indirecto, si se compara con el de la política industrial. El hecho de que se diera preferencia al tipo de cambio y no al régimen arancelario como instrumento principal, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, refuerza este concepto. En la aplicación de la política comercial no se observa una tendencia marcada a discriminar en contra de las actividades exportadoras, ya que el nivel de protección de las ramas de actividad sustitutivas era más bien bajo, excepto en el caso de las industrias pesadas, en que los niveles de protección arancelaria eran muy elevados y de carácter fuertemente proteccionista. Ulteriormente se produjo una gran reducción generalizada de los aranceles para permitir que el mercado asignara los recursos.

¹³ Lall (1996) sostiene que las medidas adoptadas por Malasia son insuficientes para asegurar un apoyo adecuado al desarrollo de los conocimientos especializados y de la tecnología.

El papel de las políticas comerciales e industriales se verá puesto a prueba cuando Malasia intente modernizar sus industrias. Pese a su éxito, el proceso de industrialización también tiene sus deficiencias, ya que para proceder a su modernización habrá que resolver varias limitaciones estructurales. El sector manufacturero de Malasia ha perdido sus ventajas comparativas en las actividades de uso intensivo de mano de obra, pues el aumento de los salarios no se ha visto acompañado por un incremento de la productividad. Además, en este sector existe un predominio excesivo de una única rama de actividad (la manufactura de productos eléctricos y electrónicos), que a su vez depende en grado sumo de las importaciones. Por otra parte, la capacidad técnica de la industria local está poco desarrollada y resulta imperioso llevar a cabo un proceso de transformación estructural y diversificación para mantener el ritmo de crecimiento. Esto lleva a preguntarse si los imperativos combinados de las políticas comerciales e industriales pueden asegurar el éxito de esa transformación.

III. FUTURAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

1. Introducción

Los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT entrañan una adhesión firme e integral a los principios de la liberalización del comercio. Las repercusiones de dichos acuerdos dependerán del grado de apertura de las políticas comerciales vigentes en el país antes de su firma. En los países cuya política comercial era relativamente cerrada, cabe suponer que los ajustes necesarios para cumplir con las disposiciones del GATT serán apreciables. Las obligaciones dimanantes de los acuerdos del GATT también incidirán en las políticas industriales que puedan aplicarse para promover la industrialización, ya que, por ejemplo, se considera que las medidas por las que se otorgan ventajas a los productos nacionales en los mercados externos contravienen los principios básicos del GATT y, en consecuencia, deben eliminarse.

Sin embargo, se prevé que para Malasia el impacto del nuevo sistema multilateral de comercio no será muy grande, pues el país ya ha liberalizado el comercio y las políticas industriales vinculadas con este sector no generan distorsiones de gran magnitud. Pese al grado de apertura existente, Malasia se propone adoptar fuertes medidas de liberalización: en el sector manufacturero se ofrecen reducciones arancelarias para unos 6 000 productos, estableciendo un valor máximo del 30% para los aranceles consolidados. Además, se flexibilizan las cuotas de importación de productos agrícolas, mientras que el aumento de las cuotas de exportación de textiles puede favorecer las exportaciones en este rubro. La oferta de Malasia comprende un nuevo sector, el de los servicios, en el que se autorizará una participación extranjera limitada en determinadas actividades. Aun así, será preciso modificar algunas de las prácticas de Malasia, como las relativas a los derechos de propiedad intelectual y las medidas antidumping. La legislación vigente deberá reemplazarse por otra más estricta a fin de cumplimentar las disposiciones pertinentes de los acuerdos del GATT.

En la sección 2 se analizan las ofertas en materia de bienes industriales, que abarcan los productos manufacturados y agrícolas y los textiles y las prendas de vestir. En la sección 3 se examinan las repercusiones de la liberalización del sector de los servicios y en las secciones 4 y 5 las modificaciones previstas en la legislación nacional relativa a los derechos de propiedad intelectual y las medidas antidumping. Como se señala en la sección 6, no será necesario que Malasia realice cambios importantes para cumplir con las disposiciones del Acuerdo en Materia de Medidas relacionadas con el Comercio, mientras que en la sección 7 se analiza la posibilidad de implantar una política en materia de competencia. Por último, en la sección 8 se resumen las ventajas y los aspectos preocupantes de los nuevos acuerdos comerciales.

2. Bienes industriales

El análisis sobre los bienes industriales estará dividido en tres partes: los productos manufacturados, los productos agrícolas y los textiles y prendas de vestir. Es poco probable que los acuerdos de la Ronda Uruguay obliguen a realizar cambios importantes en el régimen arancelario de los bienes industriales, incluidos los productos agrícolas, textiles y prendas de vestir, pues el régimen comercial de Malasia ya es bastante amplio. Sin embargo, hay indicios muy claros de que, para cumplir con los compromisos comerciales a nivel regional, será necesario liberalizar aún más la política comercial.

a) Productos manufacturados

En líneas generales, la liberalización arancelaria de Malasia es relativamente moderada pues los aranceles vigentes antes de la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay no eran elevados, excepto para algunos artículos seleccionados (véase el cuadro 8). No obstante, en los compromisos contraídos en el marco de la Ronda Uruguay, Malasia ofreció una liberalización adicional de sus aranceles. Se rebajarán y consolidarán unas 6 000 líneas arancelarias y, conforme a las ofertas realizadas, los niveles de los aranceles oscilarán entre el 5% y el 30% (véase el cuadro 9). Con respecto al número de líneas arancelarias, las rebajas más importantes se producirán en dos sectores: la agricultura (1 297 líneas) y la industria textil (1 100 líneas). En cuanto a la magnitud de las rebajas, la mayor será en el sector agrícola. Por ejemplo, para el trigo, el arancel se reducirá del 272% al 13% y para los cereales del 327% al 95%.

Es poco probable que mejore mucho el acceso a los mercados de los 10 productos de exportación más importantes de Malasia (caucho natural, productos de madera, petróleo crudo, gas natural, aceites vegetales y grasas, receptores de radio, grabadores de sonido, equipo de telecomunicaciones y transistores), pues los aranceles ya eran bajos antes de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, en el mercado de los Estados Unidos el arancel más alto era del 8.5% (para el equipo de telecomunicaciones) mientras que el ingreso de otros cuatro productos de los diez estaba exento de gravámenes. Después de la Ronda Uruguay, el número de artículos cuyo ingreso estaba exento de gravámenes aumentó a cuatro, mientras que los niveles arancelarios correspondientes a los demás se redujeron a la mitad. Aunque en el mercado japonés las reducciones de los aranceles fueron más sustanciales (el ingreso de la mayoría de estos artículos estará libre de gravámenes y el nivel máximo de los aranceles después de la Ronda Uruguay es de alrededor del 5%), puede haber otras barreras no arancelarias, como las normas sanitarias y los sistemas de distribución, que impidan que mejore significativamente el acceso a ese mercado.

En cuanto a las restricciones cuantitativas, las medidas aplicadas por Malasia son escasas. La más importante corresponde a la industria automotriz: la cuota anual y el límite establecido para los permisos de importación restringen la importación de vehículos terminados. Estas medidas deberán eliminarse para el año 2000. La flexibilización de estas restricciones será una dura prueba para la competitividad de la industria automotriz nacional, ya que en la actualidad goza de altos niveles de protección.

Cuadro 8

**MALASIA: NIVELES MEDIOS NO PONDERADOS DE LOS ARANCELES,
ANTES Y DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY**

Producto	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay	Producto	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay
Arroz con cáscara	49.0	49.0	Leche	111.0	111.0
Trigo	272.0	13.0	Bebidas y tabaco	25.5	20.8
Cereales	327.0	95.0	Textiles	23.3	17.6
Cultivos distintos de los cereales	51.7	47.7	Cueros	22.3	18.2
Ganado en pie	118.0	83.0	Madera de obra	24.5	17.9
Silvicultura	6.4	6.3	Pulpa de papel	5.9	5.3
Pesca	7.5	4.8	Productos químicos	7.7	6.7
Carbón	1.8	1.8	Productos minerales no metálicos	22.7	19.3
Petróleo	0.9	0.9	Metales ferrosos	4.9	4.9
Gas	1.5	1.5	Metales no ferrosos	6.0	5.2
Otros minerales	3.5	3.5	Productos metálicos	16.7	13.6
Arroz procesado	78.0	41.0	Maquinaria	8.4	5.4

Fuente: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. Informe presentado a la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico: *Survey of Impediments to Trade and Investment in the APEC Region*, Yakarta, 1995.

Cuadro 9

**OFERTAS INDUSTRIALES FORMULADAS POR MALASIA EN EL MARCO DE LA
RONDA URUGUAY RESPECTO DE 5 900 LÍNEAS ARANCELARIAS**

Producto	Línea arancelaria	Consolidación
Productos pesqueros (incluso procesados)	74	La mayoría al 0%
Productos minerales	56	Tipos máximos de 5% y 10%
Productos químicos (orgánicos e inorgánicos)	509	Tipos reducidos o aplicados entre 5% y 30%
Productos farmacéuticos	53	Entre 5% y 10%
Productos del caucho	214	Entre 5% y 30%
Productos de madera	170	Tipos reducidos o máximos entre 5% y 25%
Productos de papel	197	Tipos reducidos o máximos entre 20% y 25%
Plástico y sus manufacturas	500	Tipos máximos consolidados al 30%
Productos relacionados con los textiles (hilados y artículos)	1 100	Tipos reducidos, aplicados o máximos entre 5% y 30%
Productos para el calzado y los tocados	58	La mayoría de los tipos máximos consolidados al 30%
Productos cerámicos	35	Tipos reducidos, aplicados o consolidados de 5%, 10% y 30%
Vidrio y sus manufacturas	64	La mayoría de los tipos máximos consolidados al 5% y 30%
Productos de hierro y acero	282	Tipos reducidos, aplicados o máximos entre 25% y 30%
Productos eléctricos y electrónicos	450	Tipos reducidos, aplicados o máximos entre 0% y 30%
Maquinaria y aparatos mecánicos	650	Tipos reducidos, aplicados o máximos consolidados entre 5% y 30%
Mobiliario	75	Tipos reducidos o de base entre 5% y 30%
Equipo científico (inclusive aparatos ópticos fotográficos)	178	Entre 0% y 20%
Juguetes y juegos	73	0% y 5%
Sector agrícola	1 297	Consolidados a distintos niveles arancelarios

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior e Industria de Malasia.

b) Productos agrícolas

En el comercio de productos agrícolas de Malasia existe una dicotomía evidente. Las exportaciones agrícolas abarcan principalmente los productos primarios y los cultivos comerciales,¹⁴ mientras que las importaciones abarcan fundamentalmente los productos alimenticios. Las exportaciones agrícolas están liberalizadas y son competitivas, y prácticamente no reciben ayuda del Gobierno. En cambio, algunos sectores de la industria de los productos alimenticios básicos están protegidos y cuentan con un apoyo importante del Gobierno. Por ejemplo, la importación de aves de corral vivas está prohibida y el cultivo del arroz subvencionado. El régimen de importación de alimentos tiene características bastante dispares. En general, los productos alimenticios básicos están exentos de derechos de importación pero existen algunas excepciones importantes, como las frutas de climas templados o tropicales y los productos lácteos. Las restricciones cuantitativas estrictas sólo se aplican a un pequeño grupo de mercancías, que incluyen algunos productos alimenticios (aves de corral vivas, ganado porcino en pie, carne de ave, carne de cerdo y leche líquida) cuya importación está prohibida.

La oferta general de Malasia para los productos agrícolas es reducir los niveles arancelarios vigentes antes de la Ronda Uruguay del 30% al 19%. No se prevén cambios en los productos básicos y todas las reducciones se aplicarán en la categoría de los productos alimenticios.

Para los productos alimenticios sujetos a cuotas,¹⁵ el aumento mínimo de la cuota debe ser del 3%, pero ésta se incrementará al 5% del consumo para el año 2004. También se puede considerar que la eliminación de los subsidios al cultivo de arroz es marginal, ya que su valor equivale, a lo sumo, al 10% del precio promedio.

c) Textiles y prendas de vestir

Aproximadamente el 70% de las exportaciones de Malasia en el rubro textil y de las prendas de vestir se destina a países en los que rigen cuotas de importación, a saber, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y la Unión Europea. En cambio, el 19% se coloca en los principales mercados que no aplican cuotas de importación (Australia, Hong Kong, Japón y Singapur). Aunque hoy en día Malasia tiene una ventaja comparativa en la exportación de prendas de vestir, la participación de los hilados y géneros también está aumentando. Las exportaciones de textiles se destinan principalmente a Japón y la Unión Europea, en algunos casos a través de las inversiones extranjeras directas de esos países en Malasia.

Se considera que las políticas comerciales e industriales que se adopten en relación con la industria textil se verán afectadas significativamente por dos factores:

i) La eliminación gradual de las cuotas incidirá decisivamente en el desarrollo de las empresas textiles nacionales y en las políticas que las rigen. Aunque Malasia se verá beneficiada por la ampliación de las cuotas para las prendas de vestir, también aumentará la competencia en los mercados mundiales.

¹⁴ Las principales exportaciones de productos primarios comprenden el aceite de palma crudo y sus productos procesados, troncos cortados, caucho, cacao, frijoles y pimientos.

¹⁵ Los productos sujetos a cupos comprenden el ganado porcino en pie, las aves de corral vivas, los huevos de pájaros, los huevos de gallina, la leche y la crema, la harina de trigo y la harina mezclada y la caña de azúcar y el azúcar de remolacha.

Las cuotas que corresponden a las exportaciones malasias de prendas de vestir están prácticamente cubiertas. En consecuencia, la ampliación mencionada permitirá a los países exportadores competitivos, como Malasia, cuyas exportaciones se han visto limitadas, aumentar el volumen de sus ventas al exterior. No obstante, la flexibilización de las cuotas también estimulará la competencia, especialmente de los países que producen a bajo costo. Los países importadores no tendrán que recurrir a un país menos competitivo para satisfacer la demanda interna. Esta posibilidad es cierta sobre todo para las exportaciones de países como China e India, cuyos costos de mano de obra son relativamente más bajos y constituyen una amenaza grave para otros que también producen textiles y prendas de vestir a bajo costo.

ii) Las exportaciones de Malasia, constituidas fundamentalmente por prendas de vestir, son muy vulnerables a los aumentos del costo de la mano de obra. De hecho, el sistema de cuotas ha operado como instrumento de protección para frenar el ingreso de productos provenientes de otros países de Asia y de esta forma ha asegurado un mercado para Malasia.

Mucho más grave aún es el hecho de que el incremento de los costos de la mano de obra ha generado una notable alza de los costos de producción de los textiles y las prendas de vestir en Malasia. Como en la mayor parte de las actividades de esta industria se sigue utilizando gran cantidad de mano de obra, muchos de los productores proyectan trasladarse en un futuro cercano a países como Indonesia y Viet Nam, donde los costos son inferiores. A fin de alentar a los productores nacionales a que mejoren la competitividad y aumenten la productividad, es probable que el Gobierno de Malasia aplique una nueva reducción de los aranceles de importación para los productos textiles y las prendas de vestir. La intensificación de la competencia para los productos de menor valor agregado debería impulsar a los productores nacionales a producir mercancías de mayor valor agregado.

El régimen comercial de Malasia en el rubro de los textiles y las prendas de vestir siempre ha sido flexible, con la excepción de un producto. La única restricción cuantitativa vigente se aplica a los "sarong de batik".¹⁶ Sin embargo, no es probable que esta pequeña restricción constituya un obstáculo importante para las importaciones de textiles y prendas de vestir de Malasia.

3. El sector de los servicios

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Malasia se ha comprometido a abrir más el sector de los servicios a la participación extranjera. En las ofertas formuladas en el marco del Acuerdo se incluyen los servicios prestados en las siguientes ramas de actividad: empresas, comunicaciones, construcción y servicios de ingeniería conexos, servicios sociales y de salud, turismo y viajes, servicios recreativos, culturales y deportivos, transporte, finanzas y seguros (en el cuadro 10 se detallan los servicios ofrecidos). La configuración de las ofertas de Malasia es muy similar a la de otros países en desarrollo.¹⁷ Malasia prácticamente no ha formulado ofertas en relación con actividades como la distribución, la educación y los servicios vinculados al medio ambiente.

¹⁶ La protección de este producto se funda en una cuestión cultural, ya que se intenta preservar una rama de actividad tradicional.

¹⁷ En términos comparativos, las ofertas de los países desarrollados se centran en las ramas de actividad de los servicios en los que gozan de ventajas comparativas importantes, como la distribución, la construcción, los servicios prestados a las empresas, la ordenación ambiental, las finanzas, el transporte, la educación y los servicios de salud.

Cuadro 10

**OFERTAS DE MALASIA EN EL MARCO DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL
COMERCIO DE SERVICIOS**

<p>A) SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS</p>	<p><u>Servicios profesionales</u> Servicios de asesoramiento jurídico, de contabilidad, auditoría y teneduría de libros, de asesoramiento tributario, de arquitectura, de ingeniería, integrados de ingeniería y médicos especializados.</p> <p><u>Servicios de informática y afines</u> Servicios de consultoría para la instalación de equipo de informática y la implementación de programas de computadora y servicios de desarrollo de bases de datos y de programas de informática.</p> <p><u>Servicios de investigación y desarrollo</u> Servicios de investigación y desarrollo experimental sobre ciencias sociales y humanidades.</p> <p><u>Servicios de arrendamiento o alquiler sin operadores</u> En relación con buques (con exclusión de operaciones en el exterior o de cabotaje), aeronaves, equipo para la construcción y la minería y equipo e instalaciones industriales.</p> <p><u>Otros servicios prestados a las empresas</u> Publicidad; servicios de consultoría de gestión sobre la transmisión de fuentes de energía no convencionales, servicios de evaluación y servicios farmacéuticos; servicios de redes de telecomunicaciones internacionales de valor añadido; servicios relativos a la agricultura, la pesca y las manufacturas; servicios de ensayos y análisis técnicos; orientación a estudiantes; investigación de mercado y encuestas de opinión pública; traducción e interpretación; organización de convenciones y exposiciones; y servicios de arquitectura paisajista.</p> <p><u>Servicios operacionales para las sedes</u> Están limitados a las operaciones marítimas y aéreas, las comunicaciones, el turismo y los servicios profesionales y de consultoría.</p>
<p>B) SERVICIOS DE COMUNICACIONES</p>	<p><u>Servicios de telecomunicaciones</u> Servicios de suministro y transmisión de datos; equipo móvil de transmisión de datos y servicios de télex y telégrafo.</p> <p><u>Servicios audiovisuales</u> Servicios de producción y distribución de películas cinematográficas y cintas de vídeo y de audio y servicios de emisión de radio o televisión.</p>
<p>C) SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS DE INGENIERÍA CONEXOS</p>	<p>Actividades de construcción</p>
<p>D) SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD</p>	<p>Servicios de hospitales privados</p>
<p>E) SERVICIOS DE TURISMO Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LOS VIAJES</p>	<p>Servicios de hotelería, centros turísticos y gastronómicos y servicios de agencias de viaje y organización de excursiones turísticas.</p>

F) SERVICIOS RECREATIVOS, CULTURALES Y DEPORTIVOS	Servicios de organización de actividades de esparcimiento y actos deportivos.
G) TRANSPORTE	Transporte marítimo internacional, servicios de agencias marítimas y salvamento y reflotamiento de buques.
H) OTROS SERVICIOS	Servicios de capacitación en tecnologías nuevas e incipientes en materia de automatización industrial para el personal que realice actividades técnicas de supervisión o producción; tecnología de materiales de avanzada; biotecnología; electrónica; tecnología de la información; tecnologías aeronáutica y electrónica conexas.
I) SERVICIOS FINANCIEROS	<ul style="list-style-type: none"> a) Aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público, a nivel mayorista y minorista. b) Préstamos de todo tipo, con inclusión de los créditos personales, los créditos hipotecarios, el "factoring" y la financiación de las transacciones comerciales. c) Arrendamiento financiero. d) Todos los servicios de pago y transferencia monetaria: tarjetas de crédito y de débito, cheques y giros bancarios. e) Tarjetas de crédito institucionales. f) Garantías y compromisos. g) Servicios de corretaje de cambios. h) Operaciones por cuenta propia o por cuenta de clientes con instrumentos del mercado monetario, divisas, valores transferibles, instrumentos de los mercados cambiario y monetario y productos conexos, como futuros y opciones, y otros instrumentos negociables. i) Servicios vinculados con la emisión de todo tipo de valores y su colocación como agentes. j) Servicios de suscripción. k) Administración de activos. l) Servicios de asesoramiento, intermediación y otros servicios financieros auxiliares, como informes y análisis de crédito, asesoramiento financiero en adquisiciones y reestructuración de empresas.
J) SERVICIOS DE SEGUROS	<ul style="list-style-type: none"> a) Seguros directos (seguros de vida y de otro tipo). b) Reaseguros (seguros de vida y de otro tipo). c) Actividades de intermediación y corretajes (exceptuando las agencias). d) Actividades de intermediación de seguros: suscripción y gestión de seguros. e) Servicios auxiliares de los seguros: consultoría, evaluación actuarial de riesgos, gestión de riesgos, ajustes por pérdidas marítimas.

Las ofertas de Malasia con respecto a la participación extranjera en el sector de los servicios no difieren significativamente de las políticas aplicadas antes de la conclusión de la Ronda Uruguay. En las modalidades de comercio de servicios denominadas transacciones transfronterizas y de consumo en el extranjero,¹⁸ prácticamente no se limita la participación extranjera, pero en las otras dos modalidades, a

¹⁸ Existen cuatro modalidades de comercio de servicios: las transacciones transfronterizas, que consisten en la prestación de un servicio en el territorio de un país desde el territorio de otro; el consumo en el extranjero, en que el comprador se traslada al país en que se produce el servicio a fin de consumirlo; la presencia comercial, en que el productor extranjero del servicio presta los servicios estableciendo una presencia comercial en el país consumidor; el movimiento de personas físicas, en que la prestación de los servicios se realiza mediante la presencia de personas físicas de un país en el territorio de otro.

saber, la presencia comercial y el movimiento de personas físicas,¹⁹ se imponen algunas restricciones. Éstas se aplican fundamentalmente a la propiedad de las actividades de prestación de servicios, al cumplimiento de estándares profesionales y al empleo de trabajadores.

i) *Propiedad*: en la modalidad de presencia comercial se requiere autorización cuando la participación de un único inversionista extranjero en una empresa malasia excede el 15% o si el total de intereses extranjeros excede el 30% o 1 850 000 dólares. Del mismo modo, se requiere autorización cuando el control de la empresa se transfiere a capitales extranjeros a través de un acuerdo de gestión. Asimismo, la mayor parte de la prestación de los servicios deberá hacerse con participación malasia o por su intermedio.

ii) *Trato nacional*: también se impone una limitación a la presencia comercial en relación con el trato nacional. Uno de los principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios establece que los proveedores extranjeros de servicios deben recibir el mismo trato que los proveedores nacionales. Sin embargo, Malasia ha decidido hacer una excepción en aras del interés nacional, y sólo se otorgarán incentivos a las empresas de propiedad de malasios. Además, en la nueva política económica y la política nacional de desarrollo no se fijan límites a las medidas que puede adoptar el Gobierno para ayudar a los bumiputeras (malayos).²⁰ Por otra parte, cualquier operación que afecte la propiedad de la tierra o de los bienes inmobiliarios debe contar con la aprobación de las autoridades nacionales pertinentes.

iii) *Movimiento de personas físicas*: las restricciones al movimiento de personas físicas son las mismas que han aplicado la mayoría de los países. Los únicos movimientos autorizados son las transferencias entre empresas que afecten a un número especificado de funcionarios superiores y expertos, que no pueden permanecer en el país más de cinco años. Además, estas personas deben ser empleados de los proveedores extranjeros de servicios con no menos de un año de antigüedad.

iv) *Criterios para la habilitación*: para muchos servicios profesionales, como los servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros, asesoramiento tributario y jurídico, de arquitectura y de ingeniería, los proveedores extranjeros deberán matricularse en los organismos nacionales pertinentes.

Conforme al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, los servicios financieros y de seguros abarcan la gama de actividades más amplia en relación a otros sectores de servicios, pero también están sujetos a las restricciones más complejas. Éstas comprenden: el mantenimiento de la estructura de accionistas existente; el establecimiento de límites a la propiedad de acciones por parte de extranjeros; la obligación de las empresas extranjeras que desean operar en el mercado local de constituirse como sociedades en el país, y la sujeción de la contratación de empleados extranjeros a ciertas pruebas de mercado y criterios de idoneidad. Además, gran número de actividades financieras y de seguros están vedadas a los extranjeros y no se otorgan licencias a empresas financieras y de seguros nuevas. Para todos los tipos de instituciones financieras y de seguros, no se han realizado ofertas con respecto a las modalidades de transacciones transfronterizas y de consumo en el extranjero, porque no son técnicamente viables.

¹⁹ En el trabajo de Sieh, Mahani y Loke (1996) se efectúa un análisis pormenorizado de las restricciones.

²⁰ En la nueva política económica se estipula que el 30% de la propiedad de todas las empresas y del personal empleado por éstas debe otorgarse a los bumiputeras. Del mismo modo, este grupo étnico debe participar en la propiedad o la operación de la mayoría de los proyectos del Gobierno. El plan nacional de desarrollo reemplazó a la nueva política económica en 1990, fecha en que ésta caducó.

Las ofertas de Malasia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios constituyen la etapa inicial de liberalización del sector de los servicios. La liberalización progresiva estipulada en dicho Acuerdo brindará nuevas oportunidades para la participación extranjera en el sector a medida que se flexibilicen algunas de las restricciones. Por ejemplo, en el Acuerdo Provisional sobre Servicios Financieros, concertado el 28 de julio de 1995, se ha convenido que para el 1º de julio del 2002 el máximo de participación accionaria extranjera aumentará del actual 30% al 49%, y que se generalizarán las cláusulas de nación más favorecida y de trato nacional a todos los países. Del mismo modo, se prevé una mayor liberalización de los servicios de asesoramiento jurídico y de telecomunicaciones, una vez concluidas las negociaciones en curso.

4. Derechos de propiedad intelectual

Malasia ya posee un sistema bastante completo de leyes y reglamentaciones que le permiten cumplir, y de hecho cumplen, con la mayoría de las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. El sistema malasio de instrumentos de protección de los derechos de propiedad intelectual comprende:

i) Ley de derechos de autor (1987). Esta ley se ajusta al Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas e incluye la protección de los programas de computación, la compilación de datos publicados como obras literarias y los derechos de arrendamiento de todas las obras, grabaciones de sonido y emisiones de radio y televisión que reúnan las condiciones pertinentes.

ii) Ley de marcas comerciales (1976). Especifica los tipos de signos que tienen derecho de protección como marca comercial o marca de servicios, así como los derechos mínimos que asisten a sus propietarios. También establece las obligaciones que entraña el uso de las marcas comerciales y de servicios y las condiciones de protección, concesión de licencias y transferencia.

iii) Ley de descripción comercial (1972). Junto con la Ley de marcas comerciales, protege las indicaciones geográficas que figuran en los productos.

iv) Ley de patentes (1983). Protege los inventos, ya sea de productos o procesos, en todos los campos de la tecnología, por un período de 20 de años a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro.

v) Ley de patentes de modelos (1949) del Reino Unido. Protege los diseños industriales nuevos u originales.

Si bien el régimen vigente en Malasia respecto del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio es muy amplio, hay ciertas áreas en que es preciso fortalecerlo o elaborar nuevas leyes:

i) Pronto se promulgará el proyecto de ley de diseño industrial, que asegurará una protección más amplia a esa rama del diseño.

ii) Es preciso incorporar nuevas disposiciones a las leyes vigentes sobre protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes y sobre las variedades de plantas.

iii) Deberán limitarse las disposiciones sobre concesión obligatoria de licencias de la ley de patentes de 1983, a fin de adecuarla a lo establecido en el Artículo 31 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

iv) Deberán elaborarse nuevas leyes sobre la protección de los esquemas de trazado y la información no divulgada o confidencial y sobre las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales. Se considera que el acuerdo vigente sobre licencias, que compete al Ministerio Nacional de Comercio y Asuntos del Consumidor, no cumple acabadamente con los requisitos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

No se prevén modificaciones importantes del régimen de derechos de propiedad intelectual de Malasia para adecuarlo a las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Sin embargo, dicho régimen puede mejorarse en dos aspectos: en primer lugar, el fortalecimiento de la legislación vigente, como ya se ha señalado y, en segundo lugar, el mejoramiento de la capacidad de aplicación. Los costos administrativos y de aplicación y la escasez de personal pueden afectar la eficacia de las leyes sobre la propiedad intelectual.

5. Medidas antidumping

Como ocurre con el régimen que rige los derechos de propiedad intelectual, la legislación antidumping de Malasia es bastante amplia. El régimen antidumping de Malasia, establecido en la ley de derechos compensatorios y antidumping, se aprobó en 1993 y entró en vigor en abril de 1994. Amparándose en esta ley, Malasia ha iniciado procedimientos contra la importación de cubiertas de PVC para pisos de la República de Corea y Tailandia.²¹ Las investigaciones han permitido comprobar un cierto margen de dumping y de daño importante a esta rama de actividad nacional. También se realizó una investigación en relación con la importación de un producto similar de Singapur, pero no se pudo comprobar que existiera margen de dumping o daño alguno.

Aún es preciso efectuar algunos cambios a la ley de derechos compensatorios y antidumping de Malasia, a fin de adecuarla a las disposiciones del acuerdo sobre medidas antidumping del GATT. Los cambios deberían introducirse en algunos aspectos como la definición de terminología, el perfeccionamiento de algunas disposiciones relativas a la información y el establecimiento de un mecanismo de procedimiento.

i) *Definición de terminología*: es preciso aclarar muchos términos, ya que su interpretación jurídica es menos precisa que la del acuerdo del GATT. Por ejemplo, es preciso darle una interpretación jurídica al término "dumping", ampliar la definición de "rama de producción nacional" y eliminar el uso de distintos términos para referirse a un mismo producto.

ii) *Perfeccionamiento de disposiciones*: debería incluirse en la ley malasia una disposición que establezca que para iniciar una investigación es preciso contar con el apoyo de al menos el 25% del total

²¹ Malasia sólo ha iniciado unos pocos procedimientos antidumping contra sus importaciones. En cambio, entre 1991 y 1995 se iniciaron 21 procedimientos antidumping contra las exportaciones de Malasia.

de la producción nacional y que prevea la adopción de medidas sobre compromisos relativos a los precios.²²

iii) *Mecanismo de procedimiento*: la ley malasia debería detallar las etapas, requisitos e información necesaria para iniciar una investigación antidumping.

A medida que vayan disminuyendo los niveles de los aranceles, conforme a los acuerdos del GATT, cabe esperar que los países importadores utilicen cada vez más las medidas antidumping como barreras al comercio. Malasia fortalecerá su propia legislación antidumping a fin de capacitar a sus exportadores y ayudarlos a contrarrestar ese tipo de medidas de los países importadores. Mediante una ley nacional antidumping estricta y bien definida, los exportadores malasios tendrán a su alcance información detallada sobre los requisitos y procedimientos del mercado en relación con sus productos y las reglamentaciones antidumping de los países importadores. También se mejorará la capacidad institucional y jurídica del país a fin de brindar un apoyo más eficaz.

6. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

Aunque Malasia ha implementado una serie de medidas dirigidas a promover las inversiones, sólo una contraviene las disposiciones del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio: las prescripciones en materia de contenido nacional para la industria automotriz. Se han eliminado del régimen de incentivos aplicado previamente las medidas incompatibles con el Acuerdo, como una disposición general sobre el contenido nacional que se utilizaba para determinar si correspondía otorgar el reconocimiento como empresa precursora o para conceder exenciones tributarias a las inversiones. Del mismo modo, se ha procedido a una eliminación gradual de varios incentivos para las exportaciones, como la reducción de los *impuestos sobre la renta* para las exportaciones y un incentivo que consiste en exenciones tributarias a las exportaciones. En consecuencia, los ajustes en materia de incentivos para las inversiones serán mínimos, ya que la mayoría son compatibles con las disposiciones de los acuerdos del GATT. Incluso, se prevé la eliminación gradual de las prescripciones en materia de contenido nacional para la industria automotriz, tan pronto como se concreten algunas medidas internas para aprovisionarse de componentes en el mercado mundial. Conforme a los compromisos asumidos en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, es preciso que la industria automotriz nacional sea competitiva a nivel internacional. Para ello, los fabricantes locales deben comprar los componentes donde les resulte más barato.

Cuando se intente compatibilizar las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio con las disposiciones del GATT, pueden presentarse dificultades en cuanto a la transferencia de tecnología. En su condición de país que aún está tratando de desarrollar su capacidad tecnológica, hoy día Malasia no puede supeditar los incentivos para las inversiones extranjeras directas a la transferencia de tecnología. Esta situación dificultará los esfuerzos dirigidos a alentar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) nacionales a que suministren productos intermedios a las empresas transnacionales.

²² Una medida sobre compromisos relativos a los precios es cuando el exportador conviene en modificar sus precios o interrumpir sus exportaciones a la zona pertinente a precios de dumping, de forma de eliminar el daño.

7. Política en materia de competencia

Malasia está elaborando una política en materia de competencia destinada a crear en el país un entorno comercial justo y competitivo. Al principio, el objetivo de las políticas de competencia en Malasia era proteger los intereses de los consumidores. En cambio, hoy día éstas abarcan problemas económicos más diversos, como la eficiencia en la asignación de los recursos, la productividad, el control de la inflación y la promoción de la igualdad de oportunidades. Las políticas propuestas en esta materia se fundan en el concepto de "competencia viable", es decir, políticas dirigidas a asegurar que todos los actores del mercado, inclusive los nuevos ingresantes, puedan participar plena y equitativamente. Mediante esta política, se espera poder solucionar los problemas de la concentración del mercado, las fusiones y adquisiciones y la manipulación de los mercados. La legislación vigente en la esfera de la competencia comprende:

i) La ley de control de precios (1946): permite controlar los precios de determinadas mercancías básicas.

ii) La ley de control de suministros (1961): asegura la disponibilidad de mercancías esenciales, a precios competitivos.

iii) La ley de descripción comercial (1972): prohíbe las descripciones comerciales falaces y otras prácticas comerciales que induzcan a errores.

iv) La ley de arrendamiento con opción de compra (1967): regula las prácticas comerciales en las transacciones de arrendamiento con opción de compra.

v) La ley de venta de mercancías (1957): regula las transacciones de compra de mercancías.

vi) La ley de pesas y medidas (1972): reglamenta las especificaciones y la calibración de los instrumentos de peso y medida.

La nueva política en materia de competencia puede ampliarse y mejorar algunos aspectos de las leyes mencionadas e incluso combinarlas con leyes afines.

8. Resumen

Es probable que los nuevos acuerdos multilaterales de comercio favorezcan a Malasia, facilitando su acceso a los mercados cuando sus socios comerciales reduzcan los aranceles. Por ejemplo, cabe esperar que cuando se flexibilicen las cuotas de exportación se producirá un aumento de la participación en los mercados de las exportaciones de prendas de vestir. El aumento de la eficiencia resultante de una competencia más activa en el mercado local y la aplicación de normas comerciales internacionales más estrictas traerían aparejadas ventajas adicionales. Es indudable que la reducción de los derechos de importación en muchas ramas de actividad y la mayor apertura de mercados que hasta ahora estaban cerrados, como el de los productos alimenticios, permitirán mejorar la eficiencia. Por ejemplo, el aumento de la competencia en la industria textil y del vestido puede impulsar a los fabricantes a trasladar o modernizar sus actividades. Además, los exportadores estarán más al tanto de las medidas de protección del comercio que puedan adoptarse mediante la aplicación de los acuerdos en materia de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y en materia de inversiones.

Pese a que las perspectivas permiten ser optimistas, existe preocupación por las repercusiones de la liberalización. Es posible que las principales exportaciones industriales de Malasia no crezcan mucho más ya que los niveles de los aranceles vigentes antes de la culminación de la Ronda Uruguay ya eran bajos. En realidad, la ampliación de las cuotas para las prendas de vestir reducirían la presencia actual de Malasia en el mercado mundial, que se vería desplazada por países como China, cuyos costos de producción son más bajos. Asimismo, es posible que aumenten las dificultades en el sector de los servicios en esferas tales como la capacidad de producción local, el entorno regulatorio y el comercio. Como el desarrollo del sector de los servicios en Malasia sigue siendo escaso, el grado de liberalización generado por la apertura gradual establecida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios puede terminar perjudicando al país.

El problema inmediato de Malasia es la aplicación acertada de los acuerdos vigentes. Es más, como los niveles arancelarios se han reducido sustancialmente, se teme que algunos países utilicen el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y las disposiciones antidumping para proteger sus propias actividades. En tales condiciones, y dada la falta de experiencia y de recursos de los exportadores malasios, éstos tendrían muchas dificultades para presentar recursos de réplica. También se ha manifestado preocupación por los nuevos temas que se incluirán en los acuerdos del GATT, como las políticas en materia de inversiones y competencia, la mano de obra y el medio ambiente.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ENDÓGENA DE MALASIA

1. Introducción

El sector manufacturero, motor del crecimiento de Malasia, está buscando nuevas alternativas para superar las limitaciones estructurales a que se ha hecho referencia en el capítulo I. Para trazar esta nueva senda se tienen en cuenta cuatro ideas rectoras. En primer lugar, es preciso encontrar una nueva fuerza impulsora del crecimiento, pues Malasia está perdiendo las ventajas comparativas que tenía en las actividades de uso intensivo de mano de obra. En segundo lugar, la liberalización del comercio mundial limita la aplicación continuada de las políticas comerciales e industriales que han impulsado las industrias nacionales. En tercer lugar, las medidas de apertura obligan a las empresas nacionales protegidas e ineficientes a competir en el mercado internacional. Por último, es preciso asegurar mayores inversiones de origen local, pues las economías emergentes como China y Viet Nam, cuya mano de obra es más barata, compiten más activamente por el capital extranjero.

Aprovechando la experiencia de la República de Corea y la provincia china de Taiwán, Malasia ha iniciado el proceso de industrialización enunciado en el segundo plan maestro industrial y fundado en la intensificación del uso de la tecnología y de los conocimientos. Las características salientes de este plan son: la utilización de mano de obra más capacitada, la ampliación de la base tecnológica y la expansión de las actividades de fabricación de productos intermedios. Además, se prevé que las pequeñas y medianas industrias tengan mayor participación en las actividades manufactureras. Al mismo tiempo, se creará el Supercorredor de Multimedios, a fin de promover las industrias estratégicas, y se fortalecerá la capacidad productiva nacional, ampliando la infraestructura y las instalaciones industriales.

En la sección 2 se analiza el enfoque industrial global e integrado del segundo plan maestro industrial, conforme al cual se propone la promoción de las actividades de investigación y desarrollo, el diseño y producción de componentes y el desarrollo de las actividades de comercialización y distribución. Para ello, se contempla la creación de conglomerados de industrias, a fin de asegurar un máximo de integración vertical en cada uno de ellos. Conforme al plan, habrá tres tipos de conglomerados, a saber, las empresas con vínculos internacionales, las empresas que se dedican a la explotación de recursos básicos y las empresas cuyo funcionamiento depende de la aplicación de determinadas políticas. Las medidas que se adopten se ajustarán a las características del conglomerado de que se trate. En las secciones 3 y 4 se analizará el desarrollo de los recursos humanos y la tecnología, los dos elementos clave para fortalecer la capacidad endógena de Malasia. En la sección 5 se examinan las iniciativas relacionadas con el Supercorredor de Multimedios. En las secciones 6 y 7 se analizan los incentivos para las pequeñas y medianas industrias, cuyo papel es fundamental para ampliar los eslabonamientos industriales, y la forma en que se obtendrán los recursos necesarios para apoyarlas. Las cuestiones más generales relacionadas con los incentivos que pueden emplearse para acelerar el desarrollo industrial nacional se tratarán en la sección 8, mientras que en la sección 9 se pasa revista a los esfuerzos generales dirigidos a fortalecer la capacidad endógena de Malasia.

2. El segundo plan maestro industrial

El segundo plan maestro industrial orientará el desarrollo del sector manufacturero entre los años 1996 y 2005. La meta de crecimiento establecida en el plan es del 10.7% anual para la primera mitad del período de aplicación y del 8.3% anual para la segunda mitad. En el plan se proponen medidas para superar las limitaciones estructurales y los problemas planteados a las industrias nacionales por la apertura de los mercados. A diferencia del primer plan maestro industrial, que tenía un carácter más cuantitativo, el segundo consiste más bien en estrategias de tipo general, dirigidas a mejorar la competitividad a través de la productividad del trabajo, el perfeccionamiento de las capacidades y la adquisición de tecnología. Hasta ahora no se ha propuesto ningún programa nuevo de incentivos y se mantienen los previstos en la Ley de promoción de las inversiones de 1986. Asimismo, el Plan propone un criterio dinámico, mediante el cual las soluciones amplias se traducen en medidas más explícitas. Por último, se establece la necesidad de supervisar permanentemente los incentivos y modificarlos conforme a su aplicabilidad.

El segundo plan maestro industrial también es novedoso por cuanto integra todos los componentes industriales en una cadena de valor agregado. Hoy en día, las ventajas comparativas de Malasia están en su punto medio y en el nivel mínimo de la cadena de valor agregado, es decir, en las etapas de montaje. En el plan también se propone hacer hincapié en las etapas inicial (investigación y desarrollo, diseño y producción de componentes) y final (comercialización y distribución) de la cadena. Para elaborarlo, el Gobierno prestó especial atención a los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos del GATT y de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y en consecuencia no puede otorgar incentivos que se contrapongan a dichos compromisos.

En el plan se definen seis estrategias:

- i) La promoción de una orientación global;
- ii) El fortalecimiento de la competitividad;
- iii) El desarrollo de empresas industriales a escala mundial, de propiedad malasia;
- iv) La incorporación de procesos que aprovechen al máximo los conocimientos y utilicen la información en forma intensiva;
- v) El fortalecimiento de los cimientos económicos, y
- vi) El fortalecimiento de los eslabonamientos industriales, tanto en profundidad como en amplitud.

Para asegurar un crecimiento sostenido de las ramas de producción nacionales protegidas, como la industria automotriz, resulta fundamental promover su orientación internacional, habida cuenta de que, evidentemente, el mercado malasio es muy pequeño. Para ello es esencial que sean internacionalmente competitivas, lo cual puede lograrse aplicando una reducción gradual de los niveles de protección arancelaria y asegurando que funcionen con una estructura de costos eficaz. Otro factor crítico en este sentido es la economía de escala, ya que si la producción se organiza a escala mundial los costos unitarios pueden reducirse considerablemente. Como ya se ha señalado, las nuevas ventajas comparativas tendrán que ser el resultado de actividades que aprovechen al máximo los conocimientos y utilicen la información en forma intensiva. Para concretar estos cambios, es crucial fortalecer los cimientos

económicos, es decir, mejorar la disponibilidad de recursos humanos y ampliar la base tecnológica. En la promoción del desarrollo industrial en un contexto de liberalización comercial multilateral y regional, cabe al Gobierno asumir el liderazgo y apoyar el fortalecimiento de los cimientos económicos. En particular, se prevé que la función de apoyo del sector público a las actividades de investigación y desarrollo y de desarrollo de productos tendrá una importancia creciente en el futuro.

El hecho de depender de empresas exportadoras de propiedad extranjera debería equilibrarse mediante el desarrollo de empresas de propiedad nacional, especialmente las que utilizan una proporción elevada de insumos locales, como las industrias que elaboran productos obtenidos de la explotación de los recursos primarios. La industria malasia del aceite de palma no sólo domina la producción mundial sino que posee eslabonamientos muy fuertes. En este tipo de industrias, las actividades de investigación y desarrollo para mejorar la calidad de los productos podrían impulsar el crecimiento y el desarrollo de industrias complementarias. Si bien las industrias exportadoras de propiedad extranjera han sido el pilar del sector manufacturero, es de suma importancia fortalecer sus eslabonamientos con la economía nacional. Uno de los aspectos que se podría abordar es el de los eslabonamientos hacia adelante. Por ejemplo, se podrían generar industrias que utilizaran los componentes electrónicos producidos en el país para fabricar productos de consumo más elaborados.

La ejecución de estrategias dirigidas a aumentar el valor agregado es mucho más difícil y, por lo general, entraña gastos de capital más elevados. En el segundo plan maestro industrial se propone que las empresas produzcan componentes y bienes de capital avanzados, mejoren su capacidad de diseño y aumenten el nivel de automatización y el uso de tecnologías de la información en las actividades productivas. Las inversiones en las ramas de actividad que tengan una gran demanda interna, como los plásticos, las máquinas herramientas, los materiales de embalaje y la tecnología de la información, contribuirán a profundizar los eslabonamientos.

La estrategia del segundo plan maestro también comprende el concepto de los conglomerados, en los que las ramas de actividad afines se agrupan a fin de aprovechar las externalidades comunes. En cada uno de los conglomerados, las industrias que elaboran productos finales o de exportación establecen eslabonamientos verticales y horizontales con los fabricantes de productos intermedios, las estructuras básicas de la economía y las instituciones. Existen tres tipos de conglomerados:

i) Los conglomerados que agrupan empresas con vínculos internacionales. Comprenden principalmente a las empresas transnacionales, cuya producción está orientada sobre todo a los mercados mundiales y cuyo crecimiento depende de factores internacionales. A este conglomerado pertenecen las industrias eléctrica y electrónica y las industrias textil y del vestido.

ii) Los conglomerados que agrupan a industrias basadas en recursos primarios y productos agrícolas y alimenticios. En este tipo de conglomerados predominan las empresas de propiedad de malasio, en las que el nivel de participación autóctona es elevado. Su capacidad para realizar actividades de investigación y desarrollo a nivel local está bastante desarrollada.

iii) Los conglomerados que agrupan empresas cuyo funcionamiento depende de la aplicación de determinadas políticas. Se trata de industrias estratégicas que, en su mayoría, hacen un uso intensivo de la tecnología. Para desarrollar sus actividades productivas y sus capacidades requieren medidas directas del Gobierno. A esta categoría pertenecen las industrias de automóviles y motocicletas, aeroespacial, equipo de transporte, productos químicos, materiales de avanzada y maquinaria.

Los compromisos contraídos en el marco de los acuerdos comerciales multilaterales y regionales han limitado mucho los instrumentos de política industrial que pueden emplearse en la aplicación del segundo plan maestro industrial. El aumento de los aranceles ya no parece ser el instrumento más importante. Los incentivos utilizados deben ser más neutros y tener una base más amplia y su principal objetivo debe ser el fomento de las inversiones. Se considera que las medidas de política más adecuadas, que ya se están aplicando, son las que aumentan el capital humano, como la capacitación y el desarrollo de las capacidades y la ampliación de la base de investigación y desarrollo. Uno de los caminos, especialmente para los conglomerados de industrias que operan en función de ciertas políticas, es emprender más operaciones conjuntas de los sectores público y privado para ampliar la capacidad productiva. Sin embargo, para evaluar su viabilidad y rendimiento será preciso utilizar estrictos criterios comerciales.

3. Desarrollo de los recursos humanos

El punto central de la estrategia de Malasia para fortalecer la capacidad industrial del país será asegurar la disponibilidad de suficiente mano de obra capacitada. Se estima que la contribución de la productividad total de los factores, que comprende la mano de obra y el capital, a la tasa de crecimiento del PIB se duplicará del 8.7% para el período 1971-1990 al 17.9% para el período 1996-2000 (séptimo plan de Malasia). Conforme al segundo plan maestro industrial, el desarrollo de los recursos humanos tendrá dos objetivos: el aumento de la mano de obra calificada disponible y el incremento de la productividad a través de la capacitación. La liberalización del sector de la educación ha hecho posible que ahora el sector privado participe en la prestación de servicios de enseñanza, especialmente en el nivel terciario.²³ Las instituciones de enseñanza terciaria también tienen la obligación de impartir cursos de ciencia y tecnología al 60% de los estudiantes.

Una de las principales formas de contribuir significativamente a mejorar la productividad es la expansión de las actividades de capacitación académica y en el empleo. Entre las medidas propuestas cabe mencionar el aumento del número de instituciones de capacitación, especialmente en el sector privado, y la creación de un programa de aprendizaje. Los programas de capacitación deberán elaborarse teniendo en cuenta las necesidades del mercado y estar sujetos a supervisión permanente a fin de responder a la demanda. Asimismo, será preciso elaborar programas especiales que satisfagan las necesidades de determinadas ramas de actividad. Con el objeto de alentar las actividades de capacitación se creó el Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos, al que las empresas deben contribuir con una tasa equivalente a un porcentaje de su nómina de sueldos, pudiendo recuperar sus contribuciones a través de programas de capacitación aprobados.

Estas soluciones al problema de los recursos humanos necesitarán un período de gestación bastante prolongado. Teniendo en cuenta que en comparación con otros países de Asia oriental, la proporción de alumnos que se inscriben en cursos de ciencia y tecnología es baja en Malasia, es posible que no se logre capacitar a un número adecuado de trabajadores calificados en el tiempo previsto.²⁴ El Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos no ha sido bien aprovechado, especialmente por las pequeñas

²³ Hasta 1995 todas las universidades eran estatales.

²⁴ Según Lall (1996), el porcentaje de alumnos inscritos en cursos de ciencia y tecnología en las instituciones terciarias fue del 96% en la República de Corea, del 92% en la provincia china de Taiwán y del 90% en Singapur. Del mismo modo, la inscripción de alumnos en cursos de capacitación vocacional en Malasia fue baja en relación con la de estos países.

y medianas industrias, pues los trámites administrativos son muy engorrosos. Así es que las empresas consideran que la tasa de contribución al Fondo no es más que un costo adicional. El desarrollo de una fuerza de trabajo más capacitada sólo será posible si se frena el ingreso de mano de obra no calificada del exterior. En la actualidad, la superabundancia de estos trabajadores en las actividades de bajo valor agregado no constituye, precisamente, un incentivo para que los industriales se orienten a las actividades de uso intensivo de capital o se interesen en mejorar los niveles de capacitación de los trabajadores.

4. Tecnología

Del mismo modo que la mano de obra, la tecnología determinará la estructura futura del sector manufacturero de Malasia, el ritmo de su desarrollo y la calidad de los resultados. El desarrollo del sector dependerá de dos factores: las posibilidades de acceder a la tecnología extranjera o de adquirirla, y el perfeccionamiento de la tecnología autóctona.

Malasia debe intensificar sus actividades de investigación y desarrollo, tal como lo han hecho otros países industrializados. Por ejemplo, en 1992 los gastos de Malasia en investigación y desarrollo sólo equivalieron al 0.4% del PIB, mientras que los de la República de Corea y Japón correspondieron al 2.8% y al 2.3%, respectivamente (Lall, 1996). Es preciso fortalecer la capacidad del sector público, alentando al mismo tiempo a los órganos especializados en el desarrollo de tecnología, como el Organismo de Investigación sobre Normas Industriales de Malasia, a que proporcionen servicios de extensión, sobre todo a las pequeñas y medianas industrias, y a establecer sistemas de comparación de prácticas en materia de tecnología. Sin embargo, el imperativo más importante es la intensificación de las actividades de investigación y desarrollo tecnológicas del sector privado. Hoy en día, la participación de este sector en los gastos nacionales de investigación y desarrollo bordea el 46%, mientras que en la República de Corea y Japón es de 68% y 83%, respectivamente (Lall, 1996). Para promover estas actividades, ya se han establecido incentivos y se han creado polígonos industriales y tecnológicos. Además, se insta a las grandes empresas nacionales a que lideren las actividades de investigación y desarrollo autóctonas. Es preciso fortalecer los vínculos y la colaboración entre los sectores público y privado en el área de la investigación, a fin de que sus resultados satisfagan la demanda de la industria. La mayor parte de la investigación tecnológica nacional se realiza en las instituciones del sector público y la colaboración con las empresas aún es limitada. En este sentido, el Gobierno ha propuesto otorgar subsidios para los proyectos conjuntos de investigación y desarrollo que equiparen el aporte del sector privado.

Es posible que el acceso a la tecnología extranjera sea la forma más rápida de mejorar la capacidad tecnológica, pero esta vía tampoco está exenta de dificultades. En tal sentido, aún no se han resuelto las cuestiones relacionadas con la selección de las tecnologías adecuadas, su costo y los mecanismos de transferencia. El Gobierno puede contribuir en forma directa a los esfuerzos que se realicen para fortalecer la capacidad tecnológica, estableciendo vínculos con los principales centros mundiales de investigación y desarrollo a fin de emprender actividades conjuntas en esta esfera con empresas e instituciones malasias. Se alienta a los industriales nacionales a establecer redes con los centros tecnológicos mundiales más importantes a fin de mantenerse al corriente de los adelantos en esta materia. Sin embargo, un enfoque más inmediato sería acceder a las carreteras de la información y la tecnología, lo que permitiría a las empresas obtener información sobre los proyectos de investigación y desarrollo, los centros de diseño y las empresas de alta tecnología. Otras posibles fuentes de tecnología mundial de avanzada son las empresas transnacionales que operan en el sector electrónico de Malasia. Se

las debería incentivar para que realizaran parte de sus actividades de investigación y desarrollo en Malasia.

El Gobierno también puede fomentar los esfuerzos de desarrollo tecnológico estableciendo vínculos, invirtiendo directamente u otorgando incentivos. Con las primeras dos alternativas se crea una base amplia de apoyo a las estructuras económicas fundamentales y un entorno propicio para que las empresas también contribuyan significativamente a solventar los costos pertinentes. De esta forma, el apoyo del Gobierno no otorga ventajas directas a las empresas malasias en relación con sus socios comerciales. Del mismo modo, es posible que los incentivos para las inversiones en investigación y desarrollo no den resultados productivos, de manera que no puede suponerse que estas inversiones significan automáticamente una ventaja directa para las industrias, especialmente las exportadoras.

5. El Supercorredor de Multimedia

El Gobierno malasio creó el Supercorredor de Multimedia con la finalidad de utilizarlo como instrumento principal para incursionar en las industrias estratégicas. Se trata de una zona desarrollada en un área totalmente nueva y equipada con la más moderna infraestructura en materia de tecnología de la información.²⁵ Esta zona constituirá un entorno que facilitará la instalación y el funcionamiento de actividades de tecnología de la información. Por ejemplo, el personal extranjero especializado necesario para las empresas ubicadas en esta zona deberá cumplir con requisitos mínimos en materia de inmigración. Las ramas de actividad favorecidas no pertenecen al sector manufacturero sino al de los servicios. Hasta ahora las actividades más destacadas son el gobierno electrónico, la telemedicina, los servicios de enseñanza y las tarjetas con memoria polivalentes.²⁶ Se ha invitado a las empresas extranjeras más importantes a participar en estas actividades en forma conjunta con el sector público. Este proyecto tiene un objetivo de más largo alcance, que es alentar las actividades de investigación y desarrollo.

Aún no queda muy claro qué eslabonamientos y beneficios directos pueden generar estas industrias estratégicas en relación con el sector manufacturero. Es muy probable que el desarrollo de nuevas capacidades endógenas transformen rápidamente al sector de los servicios en el nuevo motor del crecimiento. Los proyectos relacionados con la tecnología de la información entrañan cuantiosos gastos para el sector público, aunque el sector privado será un socio importante y activo. Estos gastos se justifican si contribuyen a crear nuevas industrias y se cumplen las previsiones con respecto al aumento del PIB.²⁷

6. Pequeñas y medianas industrias

Para dirigir la estructura institucional vinculada con el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias, se creó la Dirección de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias, que se encarga de la formulación de los programas de desarrollo así como de su planificación, ejecución y coordinación. Estos

²⁵ El corredor ocupa una zona de 15 km de ancho por 50 km de largo, ubicada al sur de la capital, Kuala Lumpur.

²⁶ Estas tarjetas almacenarán en la memoria información clave sobre el titular, quien podrá realizar transacciones financieras y acceder a algunos otros servicios relacionados con el sector público.

²⁷ Se estima que el valor anual de los productos generados por el sector de la tecnología de la información en el Supercorredor al cabo de los primeros cinco años ascenderá a 9 300 millones de dólares (*New Strait Times*, 27 de julio de 1997).

programas versan sobre comercialización, incentivos, apoyo técnico e investigación y desarrollo, capacitación y gestión, cuestiones financieras e infraestructura. El desarrollo de las pequeñas y medianas industrias deberá facilitar que las empresas nacionales se orienten al mercado y a las exportaciones y se conviertan en industrias complementarias, pero ésta no es tarea fácil, ya que en ella participan muchas instituciones. La Dirección de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias se creó para eliminar los obstáculos burocráticos y cumplir una función rectora en materia de políticas.

Para ayudar a las pequeñas y medianas industrias a adaptarse a la liberalización del entorno comercial, el Gobierno ha impulsado resueltamente a las empresas más importantes (especialmente las multinacionales) a que hagan todo lo posible por convertir a las pequeñas y medianas industrias en sus proveedores. Se ha creado un programa global de complementación entre las pequeñas y medianas industrias y las grandes empresas. En las empresas del sector público se pusieron en práctica medidas directas de apoyo técnico y de control de calidad. La asistencia financiera a las pequeñas y medianas industrias incluye préstamos blandos, sin garantía, asesoramiento técnico y administrativo y acceso a zonas industriales especiales.

7. Inversiones nacionales

En general, los incentivos orientados a objetivos definidos serán más eficaces para aumentar las inversiones nacionales que la protección arancelaria y, además, no contravendrán las disposiciones de los acuerdos del GATT.²⁸ Estos incentivos no son una carga para las finanzas públicas pues están dirigidos al sector privado. Además, su aplicación no generará ineficiencias en la asignación de los recursos y alentará el desarrollo de las ramas de actividad marginales. En 1995, el Gobierno de Malasia creó el Fondo para las Inversiones Nacionales a fin de unificar los diversos fondos existentes y mejorar su eficacia. El propósito del Fondo es la adquisición y comercialización de tecnología, la intensificación del desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas industrias y el otorgamiento de créditos blandos a la industria del mueble y la industrias relacionadas con la alimentación. Gran parte de los recursos del Fondo se asignan a las pequeñas y medianas industrias.

8. Incentivos

Ya se han comentado las medidas propuestas para mejorar la capacidad económica nacional, teniendo en cuenta al mismo tiempo los compromisos asumidos por Malasia en el marco del GATT y de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN. En vista de lo antedicho, también es preciso examinar el régimen de incentivos.

Los incentivos a las inversiones que contribuyan sólo mínimamente al desarrollo de las industrias nacionales deberán eliminarse, ya que Malasia ha llegado a una etapa en que la generación de inversiones en sí misma no es el objetivo principal. Por ejemplo, si bien las zonas francas y los "almacenes fabriles autorizados" fueron esenciales para la promoción de la industrialización con fines de exportación, estos incentivos promueven (o al menos no castigan) el establecimiento de eslabonamientos mínimos con la economía nacional y en consecuencia ya no son eficaces. Se cuestiona la utilidad real de los incentivos

²⁸ Es posible que en el acuerdo multilateral sobre inversiones que se está examinando se establezca que las medidas que den preferencia a los inversionistas locales violan los acuerdos del GATT. Hasta tanto no se concierte ese acuerdo, los incentivos a las inversiones nacionales son procedentes.

que otorgan exenciones tributarias (como el reconocimiento como industria precursora) ya que se ha comprobado que tales incentivos influyen muy poco en el proceso de adopción de decisiones de las empresas.²⁹

Como ahora los objetivos de desarrollo de Malasia son más definidos, deben fijarse incentivos que aseguren su cumplimiento. Por ejemplo, se establecerá un nuevo programa de incentivos que promueva el desarrollo del Supercorredor de Multimedia, a fin de alentar el uso más intensivo de la tecnología de la información. Estos incentivos selectivos también pueden ser útiles para ayudar a las industrias nuevas y contribuir a la modernización de las existentes, como las de los productos de madera y el procesamiento de alimentos. Hasta ahora, los incentivos para las pequeñas y medianas industrias no han sido bien recibidos. Uno de los principales motivos que se esgrimen para justificar el bajo nivel de receptividad ha sido la complejidad de los procedimientos necesarios para acceder a ellos. En consecuencia, al examinar los regímenes de incentivos es importante tener en cuenta los aspectos administrativos.

En la actualidad se observa una tendencia a utilizar donaciones directas en lugar de los incentivos tributarios. Los acuerdos del GATT también privilegian este tipo de asistencia ya que no produce distorsiones. Se propone que las donaciones se utilicen para mitigar la escasez de mano de obra calificada y para financiar las actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, las donaciones están especialmente sujetas a abusos y se hace muy difícil controlar los desembolsos. Además, este tipo de asistencia depende casi exclusivamente de los recursos financieros de que dispone el Gobierno.

9. Conclusión

La condición indispensable para que Malasia pueda alcanzar un mayor nivel de industrialización es fortalecer la capacidad endógena. Hasta ahora los logros al respecto han sido huecos o superficiales y no es mucho lo que se ha avanzado en cuanto al establecimiento de eslabonamientos nacionales sólidos o al fortalecimiento de la capacidad tecnológica. En el segundo plan maestro industrial se formulan propuestas de mediano y largo plazo dirigidas a ampliar la estructura industrial básica. Una de las propuestas fundamentales se refiere a la capacitación de la mano de obra. Se considera urgente aumentar el número de técnicos y, en consecuencia, los fondos asignados a los programas de este tipo serán cuantiosos. Por este y otros motivos, es preciso que el sector privado proporcione los fondos y los programas de capacitación técnica necesarios.

Aún más serio es el problema del desarrollo de la capacidad tecnológica, ya que la mayor parte de la tecnología deberá adquirirse en el exterior. En este sentido, es fundamental definir cuáles son los mecanismos más adecuados para transferir tecnología y mejorar la capacidad en materia de investigación y desarrollo y qué tipo de tecnología hay que incorporar. Para ello, puede resultar muy útil la experiencia adquirida durante la etapa de industrialización con fines de exportación, que dependió en gran medida del aporte de las empresas extranjeras. La transferencia de tecnología fue limitada y muchas empresas se mostraron renuentes a radicar sus actividades de investigación y desarrollo en Malasia. Uno de los motivos esgrimidos para explicar tal actitud era la falta de técnicos capacitados. Por lo tanto, es preciso

²⁹ Hay otros factores, como la estabilidad política y la calidad de la infraestructura, que tienen enorme peso en las decisiones de las empresas respecto del país de radicación de sus inversiones. En Indonesia, la eliminación de los incentivos no mermó el flujo de las inversiones extranjeras directas.

integrar y coordinar estrechamente los programas de desarrollo tecnológico y de capacitación de la mano de obra.

El Supercorredor de Multimedia es una iniciativa que tiene por objeto ubicar a Malasia en un nivel tecnológico avanzado, mediante un proceso escalonado. Sin embargo, esta iniciativa enfrenta problemas similares. Como ya se ha indicado, los más importantes son los recursos humanos locales y la capacidad tecnológica. Además, sería necesario determinar qué beneficios secundarios aportará esta iniciativa a la economía local y de qué forma se piensa que contribuirá a mejorar la competitividad del sector manufacturero.

La experiencia adquirida en las etapas previas del proceso de industrialización, como las de sustitución de importaciones y de promoción de las exportaciones, puede ser muy útil para formular iniciativas dirigidas a fortalecer la capacidad endógena. Los aspectos que más interesa dilucidar son los siguientes: qué incentivos pueden utilizarse; cuáles son los más eficaces y al mismo tiempo compatibles con el nuevo sistema internacional de comercio; cómo vincular a las empresas extranjeras con la economía local; cuál es el costo de aplicar medidas enérgicas para fomentar la creación de determinadas industrias (industrias desarrolladas al amparo de políticas de fomento), y por qué los programas pasados y presentes de promoción de las industrias pequeñas y medianas no fueron muy exitosos.

V. INSTITUCIONES VINCULADAS CON LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES

1. Introducción

En Malasia las políticas comerciales e industriales son de competencia de dos ministerios: el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Comercio Exterior e Industrias. La colaboración de ambos en esta labor es muy estrecha y a ella se suman otros organismos del Gobierno, entre los que se destaca el Departamento de Planificación Económica de la Oficina del Primer Ministro. Del mismo modo, la aplicación de las políticas comerciales e industriales, por su propia naturaleza, entrañan la participación de muchos otros ministerios, como el Ministerio de Recursos Humanos, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, el Ministerio de Transporte y el Departamento de Inmigración, así como la del gobierno de cada estado de la Federación de Malasia.

En la sección 2 se analizan las funciones y la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas. En la sección 3 se examinan más detalladamente las del Ministerio de Comercio Exterior e Industrias, así como las de las principales organizaciones que dependen del Ministerio, como la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia, la Corporación de Comercio Exterior de Malasia y la Corporación para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias (cuyas funciones se describieron en el capítulo IV). Los gobiernos de los estados también contribuyeron al éxito del proceso de industrialización de Malasia y en la sección 4 se examina el papel de los organismos estatales en la facilitación de las inversiones y el suministro de la infraestructura necesaria. En la sección 5 se analiza la Berhad (Corporación) Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones, un organismo que cumple funciones cada vez más importantes en la promoción de las exportaciones, proporcionando seguros de créditos y sistemas de garantías a las empresas comerciales y a las industrias exportadoras. Por último, en la sección 6, se evalúan los problemas que enfrentan las instituciones mencionadas en su tarea de elevar el nivel de desarrollo de Malasia.

2. Ministerio de Finanzas

Cabe al Ministerio de Finanzas la responsabilidad global en el desarrollo económico y financiero del país, a través del control del gasto público. También tiene competencia en el sector financiero de la economía. En el gráfico 1 se presenta un organigrama de este Ministerio. En lo que atañe al desarrollo del sector financiero, el Ministerio opera a través del Banco Negara de Malasia (el banco central), que depende directamente del Ministro. En cambio, la supervisión del mercado de capitales está a cargo de la Comisión de Valores. El Banco Negara de Malasia también tiene a su cargo el otorgamiento de muchos incentivos y líneas de créditos a las exportaciones relacionados con el financiamiento y los seguros. Por ejemplo, el sistema de refinanciación de los créditos a las exportaciones, que otorga tasas de interés preferenciales a los exportadores, funciona a través de los bancos comerciales, mientras que el banco central refinancia la ampliación de los créditos a las exportaciones.

Para promover las inversiones, las exenciones fiscales previstas en el régimen de incentivos se otorgaban conforme a lo establecido en la Ley del impuesto sobre la renta de 1976. Del mismo modo, el Ministerio de Finanzas determinaba directamente las medidas de política comercial, como las exenciones y reintegros de los derechos de importación. Algunas de las dependencias más importantes del Ministerio son la División Tributaria, el Departamento de Impuestos Internos y el Departamento Real de Aduanas e Impuestos Indirectos.

3. Ministerio de Comercio Exterior e Industrias

El Ministerio de Comercio Exterior e Industrias tiene incumbencia directa en el desarrollo comercial e industrial del país y se considera la institución más importante, después del Ministerio de Finanzas. Trabaja en estrecho contacto con el Ministerio de Finanzas y con el Departamento de Planificación Económica a fin de coordinar las políticas y la asignación de los recursos financieros necesarios para su ejecución. En la primera etapa del proceso de industrialización (sustitución de importaciones), el enfoque del Ministerio privilegiaba la protección de las industrias nacionales, pero éste se cambió rápidamente, otorgando prioridad a la promoción de las exportaciones, con el objeto de responder a las condiciones externas y a un aumento potencialmente peligroso del desempleo.

El Ministerio ha elaborado políticas industriales dirigidas a promover las inversiones y el crecimiento de determinados sectores, así como a aumentar las exportaciones. Las estrategias empleadas han ido evolucionando con el tiempo para adecuarlas a las condiciones internas y externas. Por ejemplo, los cambios recientes de la política de incentivos para las actividades de investigación y desarrollo y las industrias de tecnologías de avanzada reflejan la respuesta del Ministerio a la modificación de las ventajas comparativas y a la necesidad de incrementar el valor agregado de las actividades manufactureras. Comparados con años anteriores, los vínculos del Ministerio con la industria se han ido fortaleciendo. Desde mediados de la década de 1980, se ha considerado que la información proveniente de la industria constituye una parte esencial del proceso de elaboración de políticas. Muchas de las medidas adoptadas para promover las inversiones y las exportaciones surgieron de consultas celebradas entre el Gobierno y el sector privado. En este sentido, el diálogo anual, organizado por el Ministerio, y el Consejo de Comercio de Malasia son los dos foros más importantes que tiene el sector privado para realizar sus aportes a la formulación de las políticas.

Desde mediados de los años setenta, el Ministerio de Comercio Exterior e Industrias ha implementado activamente estrategias de promoción de las inversiones y las exportaciones. Muchas delegaciones han viajado al exterior para gestionar inversiones y mercados de exportación para los productores nacionales. Algunos sectores consideran que dichas actividades sólo han beneficiado a las empresas exportadoras extranjeras y que ello ha ido en detrimento de las empresas nacionales (Jomo, 1996 y Edwards, 1990). Esta opinión ganó adeptos cuando se comprobó que las medidas adoptadas para desarrollar las pequeñas y medianas industrias nacionales no habían tenido demasiado éxito.

El Ministerio está a la vanguardia en la defensa de los puntos de vista de Malasia en las negociaciones regionales y multilaterales, y a veces incluso expone las posiciones de todos los países en desarrollo. El argumento principal del Ministerio es que se debería permitir que los países en desarrollo realizaran el proceso de liberalización a su propio ritmo, a fin de garantizar un desarrollo económico nacional estable. Por ejemplo, el Ministerio se ha opuesto con mucha firmeza a los intentos de vincular las normas laborales y los problemas ambientales con el comercio. Del mismo modo, en las cumbres de

Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Malasia ha impulsado los principios del voluntarismo y la flexibilidad.

Recientemente, se ha llevado a cabo una reorganización del Ministerio, que ahora cuenta con dos divisiones principales: la División de Industrias y la División de Comercio Exterior (véase el gráfico 2). Con estos cambios se pretende reflejar el hecho de que se asigna la misma importancia a ambos aspectos.

La División de Industrias consta de tres secciones: política industrial y planificación, desarrollo sectorial y pequeñas y medianas industrias. Su cometido es promover y orientar el proceso de industrialización de Malasia. Sus funciones comprenden la formulación y supervisión de los planes de industrialización, la promoción de las inversiones, la asistencia al desarrollo sectorial y el fomento del crecimiento de las pequeñas y medianas industrias.

La División de Comercio Exterior consta de cuatro secciones: cooperación económica con la ASEAN, apoyo al comercio, política comercial y negociaciones y desarrollo del comercio. Tiene a su cargo las relaciones comerciales internacionales, en especial la promoción de las exportaciones y el desarrollo de la cooperación regional y multilateral. Esta División ayuda a elaborar las posiciones de Malasia en las negociaciones comerciales, especialmente las que se llevan a cabo en el marco de la ASEAN, la OMC y otros bloques regionales.

El Ministerio también cuenta con organizaciones especializadas que entienden en temas industriales y comerciales específicos. Las más importantes son: la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia, la Corporación de Comercio Exterior de Malasia y la Corporación para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias (cuyas funciones ya se han descrito en el capítulo IV).

Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia

La función principal de la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia es alentar las inversiones, tramitar y aprobar las solicitudes de inversión y proporcionar asistencia a las industrias. En el gráfico 3 se muestra el organigrama de esta Dirección. Está dividida en dos sectores: desarrollo y operaciones. A su vez, el sector de desarrollo está subdividido en sectores que se ocupan de los problemas concretos de las distintas ramas de actividad. Éstas son: las industrias basadas en la explotación de recursos primarios, la industria de ingeniería, la fabricación de productos eléctricos y electrónicos, la elaboración de alimentos y bebidas y la industria química. En cada división se individualizan las oportunidades industriales y de inversiones y se evalúan las solicitudes de licencias de fabricación, incentivos y exenciones de derechos. Además, se examinan y evalúan la estructura de los incentivos y las prescripciones en materia de licencias y se da respuesta a todos los pedidos de información sobre inversiones.

El sector de operaciones de la Dirección consta de tres divisiones: promoción industrial, aranceles y planificación, investigación y cooperación internacional. La División de Promoción Industrial está a cargo de la promoción de las inversiones locales e internacionales, coordina las actividades de los centros de la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia en el exterior, lleva un registro de los inversionistas potenciales y publica información sobre la promoción de las inversiones. La División de Aranceles evalúa las solicitudes de protección arancelaria, restricciones cuantitativas y exenciones de derechos de importación de materias primas y analiza los niveles de asistencia arancelaria otorgada a las

industrias nacionales. La División de Planificación, Investigación y Cooperación Internacional tiene funciones de planificación más amplias dentro de la estrategia industrial del país, las disposiciones en materia de incentivos y licencias y la formulación de estrategias de cooperación internacional, especialmente en lo que respecta a las actividades vinculadas con los miembros de la ASEAN. También proporciona asistencia a los gobiernos estatales, evalúa las solicitudes de exenciones dobles vinculadas con la capacitación así como evalúa la gestión de las empresas conjuntas y otros acuerdos técnicos, y elabora estadísticas sobre el sector manufacturero.

La Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia ha desempeñado un papel muy importante en la promoción de las inversiones y, en su condición de organismo de centralización de trámites, ha desarrollado una tarea muy eficaz de aliento a las inversiones. Su labor ha sido muy elogiada, sobre todo por otros países en desarrollo, y ha brindado asesoramiento a algunos países que ejecutan estrategias parecidas. Sin embargo, aún puede mejorarse su funcionamiento en materia de análisis del crecimiento sectorial y debería ejercer una función de liderazgo en la orientación futura de las diversas ramas de actividad. En la actualidad, su contribución en esta esfera se limita a resolver los problemas inmediatos que enfrentan las industrias.

Corporación de Comercio Exterior de Malasia

La Corporación de Comercio Exterior de Malasia se creó en 1994 para implementar políticas de promoción de las exportaciones mucho más amplias y dinámicas con el objeto de ampliar los mercados de exportación de Malasia, especialmente en los países del Sur. La Corporación ha creado representaciones comerciales en las ciudades más importantes del mundo, suministrado información a los exportadores malasios y organizado muchas misiones de promoción en los mercados del exterior.

4. Actividades de los estados en materia de promoción industrial

Los gobiernos estatales han demostrado tanto interés como el Gobierno federal en atraer inversiones privadas nacionales y extranjeras. Muchos estados han creado centros de inversión que cumplen las funciones de organismos de centralización de trámites. Estos centros funcionan como parte de las corporaciones estatales de desarrollo económico (empresas de propiedad del Estado que realizan actividades comerciales) o de las dependencias estatales de planificación económica. Entre las funciones de estos centros cabe mencionar el suministro de información relativa a las inversiones, la tramitación de las solicitudes de licencias, permisos y autorizaciones requeridas por los inversionistas, la supervisión de la ejecución de los proyectos y el asesoramiento al gobierno estatal sobre el desarrollo industrial. Son centros de información y de ejecución de las políticas formuladas a nivel federal. Los estados no elaboran sus propias políticas de inversión y los inversionistas gozan de los mismos beneficios, independientemente de dónde inviertan. La única excepción, por cierto, son los incentivos relacionados con la ubicación, como la zona industrial del "Corredor oriental".³⁰

No obstante, los estados a menudo proporcionan infraestructura adicional en determinadas zonas industriales especializadas. Los gobiernos estatales construyen polígonos industriales con una infraestructura excelente, lo que suele constituir un factor decisivo al momento de elegir un lugar de

³⁰ Las empresas instaladas en el Corredor oriental (las zonas menos desarrolladas de Malasia) gozan de una exención del 85% sobre las rentas certificadas por un período de cinco años.

destino de las inversiones. Más importante aún, si un estado logra asegurar que los permisos pertinentes se aprueben con mayor rapidez, especialmente los que entrañan trámites ante los consejos locales, podrán atraer más inversiones. Varios gobiernos estatales han enviado misiones de promoción de inversiones al exterior para tomar contacto directo con los inversionistas. A este respecto los estados son muy competitivos y los que han creado polígonos industriales bien planificados han tenido más éxito que los demás en atraer inversiones.

5. La Corporación (Berhad) Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones

La Corporación Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones se creó en 1977 para proporcionar planes de seguros y garantías de créditos a las exportaciones a las empresas comerciales y a las industrias exportadoras. Los planes de la Corporación protegen a los exportadores contra el incumplimiento de pago resultante de distintos riesgos comerciales y no comerciales. Los riesgos comprenden la insolvencia o la mora persistente del comprador, el rechazo de las mercancías por parte del comprador, los retrasos en la transferencia de los pagos a Malasia y el establecimiento de restricciones a las importaciones o la cancelación de las licencias de importación.

Los planes ofrecidos por la Corporación también protegen a los exportadores contra el no pago de compradores o bancos del exterior. Existen tres tipos de planes: las pólizas de seguros, las garantías bancarias para la financiación de las exportaciones y las garantías a las inversiones en el exterior. Las pólizas de seguro comprenden tanto los embarques como los contratos y aseguran una cobertura de hasta el 90% de la cifra impaga en el caso de los riesgos comerciales y de hasta el 95% para los riesgos de orden político. Habitualmente las pólizas tienen un plazo de vencimiento máximo de 180 días, pero pueden ampliarse a 720 días. También pueden contratarse seguros especiales para los bienes de capital que requieren períodos de fabricación o de pago prolongados o cuyo valor es muy elevado.

Las garantías bancarias tienen por objeto compensar las pérdidas originadas por la falta de pago de créditos a las exportaciones por parte de un exportador por motivos de insolvencia o mora persistente. También cubren el 75% de las pérdidas en relación con los créditos de prefinanciación de las exportaciones y el 85% en relación con los de posfinanciación de las exportaciones. También se otorgan garantías a los créditos otorgados por un prestamista malasio a un comprador o un banco del exterior en concepto de compras de bienes de origen malasio. En cambio, las garantías a las inversiones en el exterior protegen las inversiones malasias en otros países contra los riesgos de orden político. Cubren hasta un 90% de las pérdidas por un plazo máximo de 10 años.

6. Conclusión

El desafío de las instituciones vinculadas con las políticas comerciales e industriales es saber actuar como catalizadores para seguir atrayendo inversiones, tanto de fuentes externas como nacionales, y lograr que Malasia avance a una etapa superior del desarrollo. En vista de los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y como lo refleja la orientación de las políticas adoptada desde 1988, el tipo de cambio ha sustituido a los aranceles como principal instrumento de política. El manejo del tipo de cambio es más complejo que el de otros instrumentos de política comercial, como los derechos de importación, y en consecuencia también será más difícil lograr las metas deseadas. En tal sentido, el Ministerio de Finanzas puede desempeñar un papel importante, ampliando y perfeccionando las líneas de crédito comerciales, a fin de complementar los incentivos fiscales, sobre

todo los relacionados con la financiación de las exportaciones. Este tipo de apoyo es muy valioso para los exportadores y no produce distorsiones importantes en la economía nacional.

Además de la gestión de la política comercial, el Ministerio de Finanzas se está ocupando especialmente de alentar las inversiones, tanto locales como extranjeras. Se trata de velar por que haya suficiente liquidez y dejar que el mercado asigne eficientemente los recursos. En tal sentido, el desarrollo del mercado de capitales se ha convertido en un aspecto importante de la campaña para lograr un crecimiento económico sostenido.

El Ministerio de Comercio Exterior e Industrias seguirá orientando el desarrollo industrial de Malasia mediante una estrategia de crecimiento impulsado por las inversiones. A lo largo de los años, el Ministerio ha adaptado los incentivos a fin de satisfacer las necesidades de cada etapa. Esto se logró sin mayores tropiezos gracias a la estrecha cooperación con las empresas. Cabe señalar que dicha cooperación es útil para satisfacer las necesidades futuras de las empresas. Además, el Ministerio debería preparar el terreno para que las empresas nacionales puedan competir en un contexto de liberalización del comercio, como la Zona de Libre Comercio del ASEAN, y hacer frente a los problemas planteados por la globalización. Los esfuerzos por intensificar el desarrollo de Malasia y exponer a la industria nacional a un entorno más competitivo son complementarios, de modo que las instituciones vinculadas con las políticas comerciales e industriales tendrán que coordinar las medidas para evitar que éstas se anulen mutuamente.

Gráfico 1
ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE FINANZAS DE MALASIA

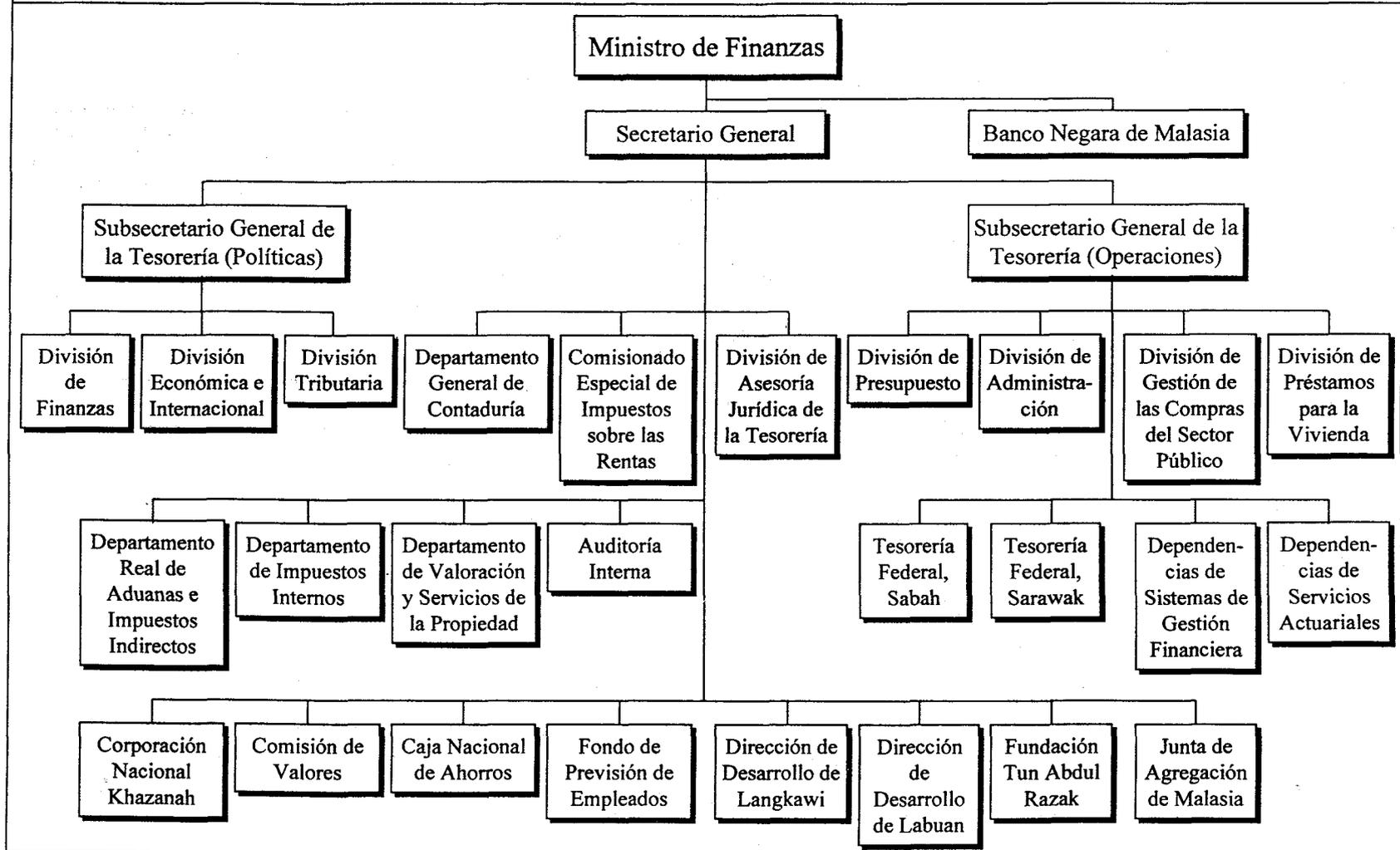


Gráfico 2
ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIAS

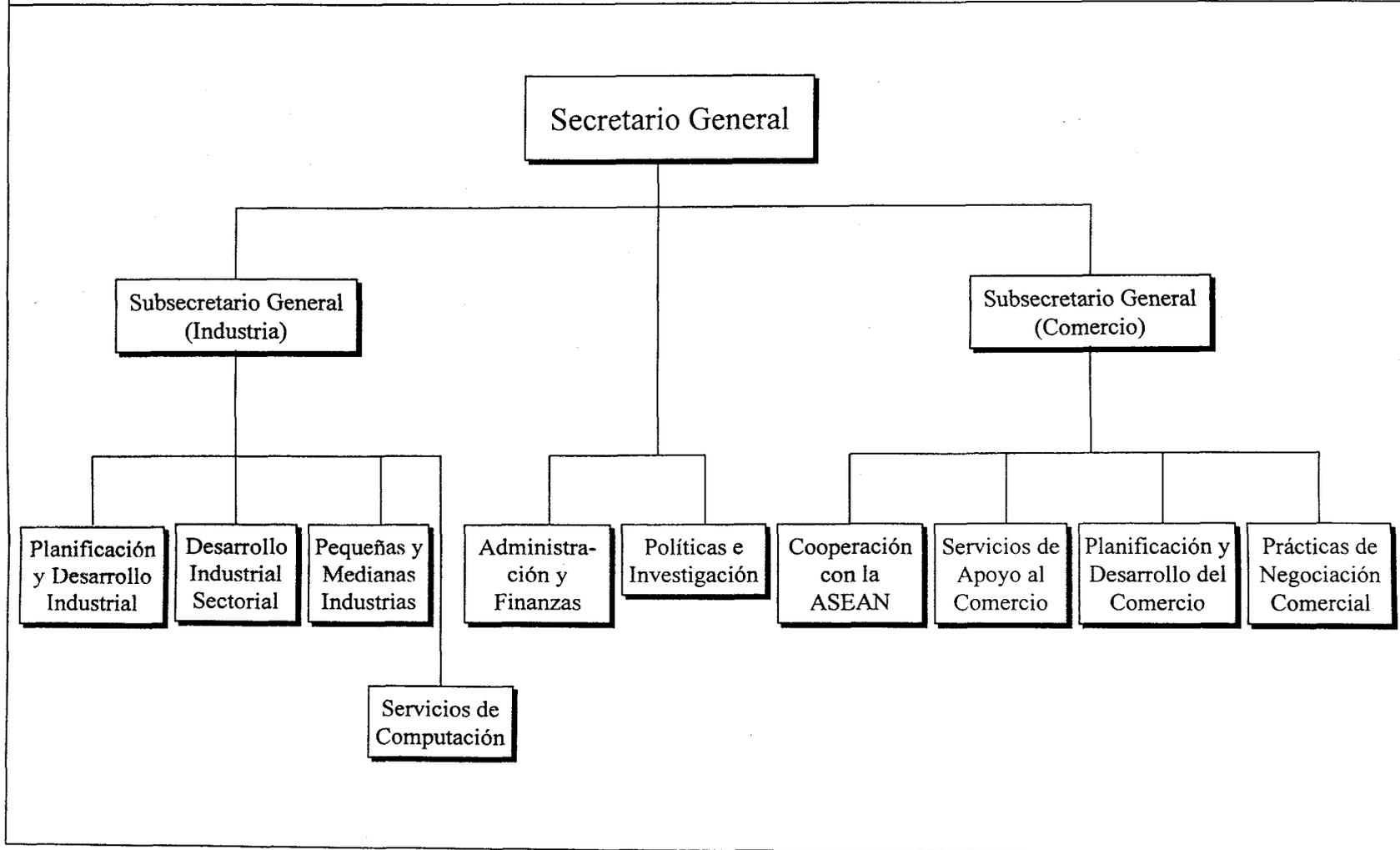
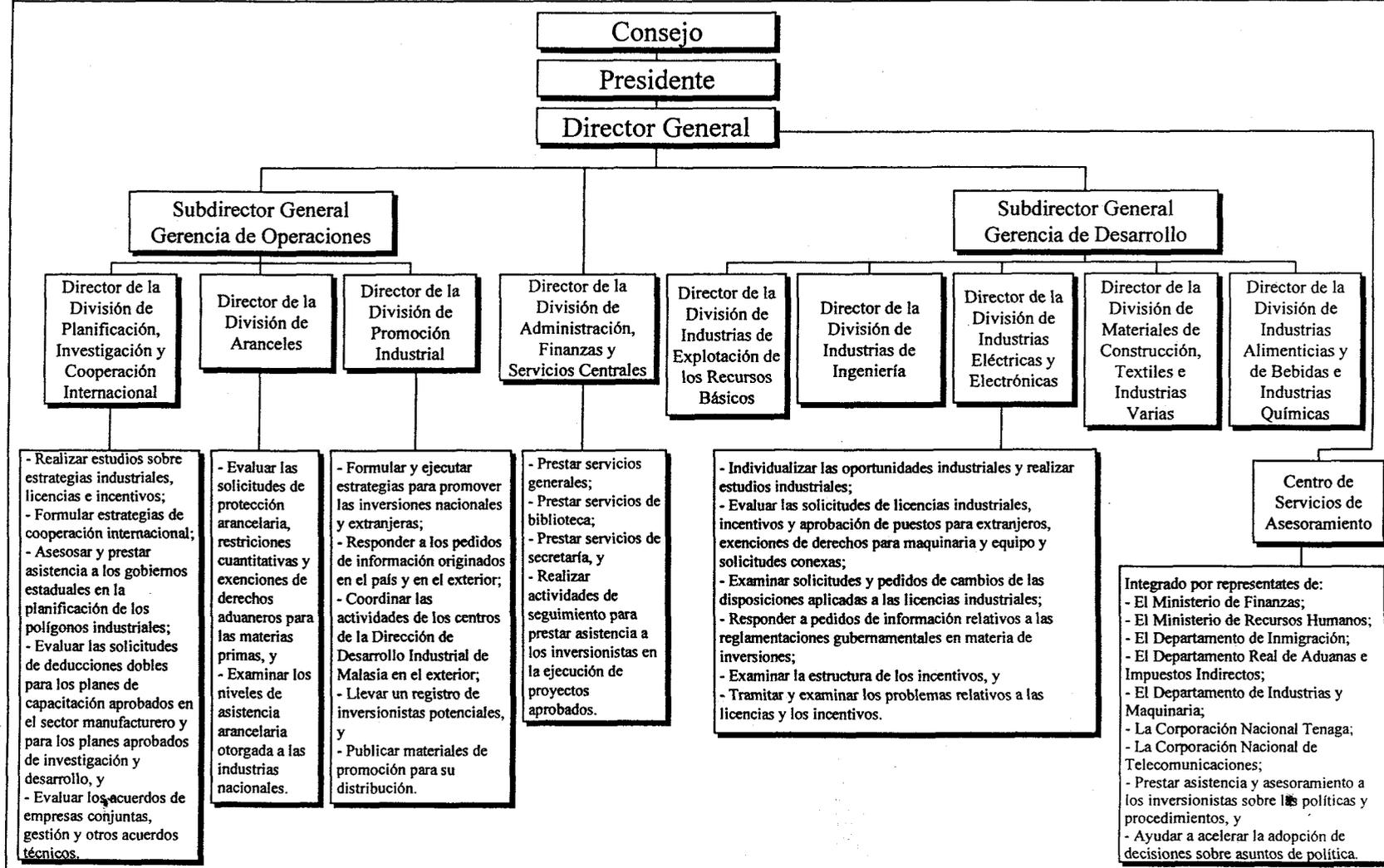


Gráfico 3
DIRECCIÓN DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE MALASIA



VI. EL PAPEL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MALASIA

1. Introducción

Malasia es miembro de dos agrupaciones regionales: la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico. La ASEAN se creó en 1967 por motivos políticos y de seguridad, como respuesta a la amenaza del comunismo indochino. La integración económica no se consideraba prioritaria y las relaciones económicas entre los miembros casi no se modificaban, probablemente porque los países de la ASEAN tenían una estructura económica y un patrón de exportaciones similares, estaban en el mismo nivel de desarrollo y, en consecuencia, eran competidores comerciales.

El primer plan de cooperación económica de la ASEAN fue el Acuerdo de Comercio Preferencial (ACP), puesto en marcha en 1977. A diferencia de otros acuerdos regionales de comercio, el programa de integración económica del ACP era muy laxo y no contemplaba la creación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. Sólo establecía aranceles preferenciales voluntarios, tomando cada producto por separado. Quizás no sea sorprendente que el ACP no haya crecido y que sólo se hayan aplicado aranceles preferenciales a menos del 2% del monto total del intercambio entre los países de la ASEAN (Imada, 1993). En 1992, cuando el grupo decidió crear la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, se adoptó un enfoque de integración regional más riguroso.

Al igual que la ASEAN, la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, creada en 1989, es un sistema flexible de cooperación regional, integrado por 18 países que difieren notablemente en su desarrollo socioeconómico y en sus políticas económicas. Sin embargo, a través de un marco institucional más estructurado, la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico ha acelerado el proceso de integración y es un adalid de la cooperación en materia de inversiones y de liberalización del comercio. Los compromisos se refieren a metas de carácter amplio y no son vinculantes. En este sentido, el proceso de integración de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico difiere del de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN en que los acuerdos entre sus miembros no son tan integrales y pormenorizados como los de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. Así es que las obligaciones de Malasia para con la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico son mucho menos estrictas que las que la vinculan con la Zona de Libre Comercio de la ASEAN.

En la sección 2 se analiza el cronograma de liberalización de aranceles de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y sus consecuencias para el sector manufacturero de Malasia. En esta sección también se examinan las perspectivas de fortalecimiento de la integración económica regional de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, especialmente a la luz de la experiencia anterior de la ASEAN en

materia de cooperación económica. En la sección 3 se resumen los objetivos de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico y se comparan los enfoques de ambas agrupaciones regionales. La sección 4 es la sección final, y en ella se trata de determinar si la Zona de Libre Comercio de la ASEAN será precursora de formas más estrechas de integración y se examinan las posibilidades de reducir las disparidades económicas actuales de los países miembros de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico.

2. La Zona de Libre Comercio de la ASEAN

La propuesta inicial de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN era reducir los aranceles al 5% o menos en un plazo de 15 años y eliminar las barreras no arancelarias en un plazo de 8 años, a partir del 1° de enero de 1993. Con arreglo a la “vía normal”, los aranceles del 20% o menos debían reducirse al 5% o menos en un plazo de 10 años y los que superaban el 20% debían reducirse al mismo valor en un plazo de 15 años. El cronograma de reducción de aranceles con arreglo a la “vía rápida” era mucho más breve: para los aranceles del 20% o menos, el plazo era de 7 años y para los de más del 20% era de 10 años. Sin embargo, en septiembre de 1994 el calendario se aceleró, de modo que la reducción por la “vía rápida” deberá estar completa al 1° de enero del año 2000 y la de la “vía normal” al 1° de enero del 2003. De este modo, en el 2003 los aranceles de importación correspondientes a la mayor parte del comercio entre los países de la ASEAN no superarán el 5%.

Las reducciones arancelarias de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN se fijan utilizando la fórmula del Acuerdo sobre el Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos, que tiene una base sectorial y por ende brinda una cobertura de productos más integral. Los productos se agrupan en tres categorías: la lista de inclusión, la lista de exclusión provisional y los productos agrícolas no procesados. Todos los productos incluidos en la lista de exclusión provisional deben transferirse a la lista de inclusión en un plazo de 5 años, a razón del 20% anual, de modo que todos queden comprendidos en el proceso de liberalización para el 1° de enero del año 2000. Los productos agrícolas que antes se excluían del Acuerdo sobre el Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos ahora quedan incluidos. No obstante, dada la sensibilidad de algunos productos agrícolas no procesados, se llevará a cabo un proceso de liberalización independiente de dicho Acuerdo. En el programa de liberalización correspondiente a Malasia (vigente a partir del 1° de enero de 1996) la lista de inclusión comprende 9 976 líneas arancelarias, mientras que la lista de exclusión provisional y los productos agrícolas no procesados comprenden 118 y 511 líneas arancelarias, respectivamente. Estas líneas arancelarias se integrarán gradualmente a la lista de inclusión. De este modo, la lista de inclusión de Malasia alcanzará a 10 494 líneas arancelarias, o sea el 93% del total, de las cuales el 62% están libres de derechos.

Las consecuencias de los compromisos de Malasia en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN son más amplias e inmediatas que las relativas a los acuerdos del GATT. En primer lugar, los niveles arancelarios de la Zona de Libre Comercio son mucho más bajos y abarcan una gama de productos más amplia, lo que puede obligar al país a efectuar mayores ajustes en su estructura económica. Las ramas de actividad que en la actualidad gozan de gran protección deberán mejorar su eficiencia y reducir los costos de producción a fin de poder funcionar en un entorno más competitivo. Los ajustes serán más profundos para las industrias que anteriormente habían restringido drásticamente las importaciones, como el sector de los productos agrícolas no procesados, ya que hay otros productores de la ASEAN que son más eficientes y ahora, en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, pueden penetrar el mercado malasio con mayor facilidad.

En segundo lugar, el plazo de liberalización establecido por la Zona de Libre Comercio de la ASEAN es mucho más breve que el fijado en los acuerdos del GATT y, en consecuencia, Malasia debe acelerar la preparación de sus industrias para el año 2003. En comparación con los acuerdos del GATT, el programa de liberalización de aranceles de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN afectará en gran medida la estructura económica nacional de Malasia y entrañará cambios en la escala de producción, la división del trabajo y la reubicación de las industrias.

Con una población total de 480 millones de habitantes, las empresas nacionales malasias deberán modificar su perspectiva de mercado. Las empresas procurarán aumentar la escala de producción a fin de reducir los costos unitarios de producción y convertirse en productores regionales. Sin embargo, los primeros esfuerzos por aumentar la escala de producción para penetrar el gran mercado de la ASEAN han fracasado. El primero fue el proyecto industrial de la ASEAN, puesto en marcha en 1980, en que se asignaban proyectos gubernamentales de gran escala a diversos países miembros de la ASEAN, con el objeto de proveer a todo el mercado de la Asociación. En este programa, los gobiernos de la ASEAN lideraron proyectos relacionados con los recursos naturales, con el fin de maximizar la utilización de las economías de escala potenciales.

Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes.³¹ De los cinco proyectos elaborados originalmente, sólo pudieron ejecutarse dos. Los fracasos se justificaron de diversas maneras, pero el motivo principal fue la falta de franco apoyo de todos los gobiernos de la ASEAN. Algunos consideraron que los proyectos coartaban su libertad de invertir donde quisieran. Otro motivo importante fue la ausencia del sector privado y el hecho de que los gobiernos y no los mercados determinaban la ubicación de las industrias. La cercanía a las fuentes de recursos naturales no era de por sí suficiente para asegurar el éxito de los proyectos.

A partir de esas experiencias, el diseño de los proyectos ulteriores de la ASEAN, destinados a aprovechar las economías de escala, asignaba un papel predominante al sector privado. El régimen de complementación industrial de la ASEAN³² contemplaba la distribución de las distintas etapas de producción de una rama de actividad determinada entre los países de la ASEAN. Los componentes producidos en los países miembros para su montaje final recibían un trato arancelario preferencial. También en este caso, se trataba de evitar la duplicación de recursos y permitir mayores economías de escala. El proyecto se aplicó en la industria automotriz y en él participó sobre todo la red de fabricantes japoneses. El programa tuvo cierto éxito pero los beneficios no se distribuyeron equitativamente entre los países miembros de la ASEAN. Por ejemplo, la mayoría de los componentes se fabricaron en Tailandia, ya que su estructura de costos era la más baja de la región, lo que limitó e incluso redujo la producción en los demás países. En consecuencia, los beneficios del régimen no se distribuyeron en forma equitativa y se produjeron rivalidades en cuanto a la ubicación de los procesos de mayor valor agregado.

En 1983 se implementó otro proyecto, denominado régimen de operaciones conjuntas de la ASEAN, a fin de promover las inversiones privadas en los países miembros. El propósito de este proyecto era aumentar la producción industrial a través de la combinación de recursos y el reparto de mercados. Este régimen era más flexible que los otros porque podía aplicarse a cualquier escala de

³¹ El más fructífero fue el proyecto de fertilizantes de la ASEAN en Bintulu, Malasia. La ubicación elegida tenía por objeto aprovechar la cercanía de un importante yacimiento de gas natural.

³² El programa se denominó régimen de complementación de marcas, siendo la industria automotriz la primera en adoptarlo. Posteriormente se modificó el diseño del programa, que pasó a denominarse régimen de cooperación industrial de la ASEAN.

producción, sólo requería la participación de dos miembros de la ASEAN y alentaba la participación de socios extranjeros. Nuevamente se utilizaron aranceles preferenciales como incentivos para las inversiones.³³ Su incidencia en el comercio y las inversiones entre los países de la ASEAN fue mínima ya que la ASEAN se aprovisionaba de la mayoría de los productos intermedios en el exterior. Aun si la ASEAN decidiera iniciar una operación de este tipo, la falta de recursos tecnológicos y de experiencia restringiría su capacidad para producir bienes que puedan competir con las importaciones, tanto en lo que respecta a su precio como a su calidad.

Sin embargo, es posible que el programa de liberalización de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN logre lo que sus precursores no han podido: maximizar la escala de producción. La reducción de aranceles es suficiente como para otorgar ventajas en materia de precios a los bienes intermedios producidos en la región. El promedio de los aranceles de importación a los países de la ASEAN asciende al 20%,³⁴ que es superior al nivel del 5% establecido en el cronograma de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN. La transformación industrial, con inclusión de los cambios en la escala de producción y la reubicación de industrias, estará estrechamente vinculada con la especialización de la mano de obra y los recursos tecnológicos. Es posible que los resultados del proceso de reestructuración impulsado por la Zona de Libre Comercio de la ASEAN sean mejores porque dicho proceso se funda en las ventajas comparativas y en la competitividad en materia de costos.

Se prevé que el ajuste industrial será más drástico para las industrias muy protegidas, como la industria pesada (industrias automotriz, del cemento y del acero) y determinados productos agrícolas no procesados (arroz y aves). Es probable que Tailandia, cuya industria automotriz es la más dinámica de la ASEAN, amplíe el sector de fabricación de componentes de automóviles a escala mundial y así llegue a dominar la producción y el comercio regionales futuros (Mahani, 1997). La estructura de costos de producción de Tailandia es comparativamente inferior a la de otros países debido a la magnitud de su mercado interno. Esta ventaja puede reforzarse aún más con las inversiones de los productores mundiales de automóviles que proyectan convertir a Tailandia en su base regional. En tal situación, la industria malasia de componentes de automóviles puede verse seriamente amenazada y seguramente el país se concentrará en las actividades de montaje y diseño, para las cuales ostenta una ventaja razonable. Por lo tanto, es probable que en la Zona de Libre Comercio de la ASEAN se observe un proceso de especialización conforme a las ventajas comparativas y una escala de producción suficiente para atender las necesidades de toda la región, y que esas actividades especializadas formen una cadena de producción regional. Para facilitar estos eslabonamientos, las normas de origen se fijan en un 40% ya que aún se importa una cantidad apreciable de insumos. Se prevé que ocurra lo mismo con la producción de arroz y de productos avícolas, ya que en esta actividad los productores competitivos ampliarán la escala de producción, creándose una red basada en la especialización.

El crecimiento acelerado de la economía malasia en el período de ocho años que terminó en 1996 ha comprimido el mercado de trabajo e impulsado los salarios a un nivel que no se ha compensado con un aumento de la productividad. En consecuencia, Malasia está perdiendo sus ventajas comparativas en las actividades de uso intensivo de mano de obra, especialmente en la fabricación de productos eléctricos

³³ En este régimen, los países participantes cobran el 10% de los niveles arancelarios de importación vigentes y en consecuencia otorgan un margen de preferencia del 90%.

³⁴ Véase M. Ariff, Mahani y Tan (1996). Este promedio se calculó a partir de los niveles arancelarios vigentes en Filipinas, Malasia y Tailandia después de la finalización de la Ronda Uruguay. Aunque en la estimación no se incluyeron otros países de la ASEAN, se considera que el nivel de los aranceles, con la excepción de Singapur, son similares.

y electrónicos y los textiles y prendas de vestir de bajo valor agregado. Ya se está registrando un proceso de reubicación de industrias de Malasia a países con un costo de mano de obra más bajo, como Indonesia y Viet Nam. Del mismo modo, Malasia se beneficiará en las áreas en que es competitiva, como los aceites vegetales, los productos eléctricos y electrónicos de mayor valor agregado, los productos químicos y los fertilizantes y plásticos.

Las modificaciones de la estructura industrial resultantes de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN también están vinculadas estrechamente con el comercio dentro de una misma rama de actividad y entre filiales de una misma empresa. Las empresas transnacionales, especialmente las que fabrican productos eléctricos y electrónicos, poseen redes de producción regional cuya base es, hasta cierto punto, la división del trabajo. La liberalización del comercio reforzará aún más estas redes de producción e incidirá significativamente en las políticas de abastecimiento de las empresas multinacionales. Se prevé que este proceso de reestructuración traerá aparejados beneficios para Malasia, ya que este país posee recursos tecnológicos relativamente más importantes, que le permitirán atraer actividades de mayor valor agregado, fortaleciendo así la capacidad de Malasia en materia de investigación y desarrollo.

La Zona de Libre Comercio de la ASEAN difiere notablemente de los intentos de integración previos de los países de la ASEAN. Abarca una amplia gama de productos, que equivalen al 92% del total de las líneas arancelarias, y ha adoptado un cronograma muy estructurado de liberalización de aranceles. Para Malasia, la adaptación a los nuevos niveles arancelarios no resultará demasiado gravosa, ya que los que rigen actualmente en el país son bastante bajos. En cambio, reviste mucha más importancia para el proceso de integración el aspecto relacionado con la reestructuración industrial, ya que los productores competitivos podrán aprovechar las ventajas de las economías de escala, mientras que las ramas de actividad muy protegidas deberán mejorar significativamente su competitividad. En muchos sentidos, si a través del Zona de Libre Comercio de la ASEAN se asignan eficientemente los recursos de la región, no sólo se beneficiarán los distintos países sino la región en su conjunto.

3. Cooperación Económica en Asia y el Pacífico

En su condición de miembro de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, Malasia ha convenido en liberalizar su régimen comercial a través de un plan de compromisos voluntarios sobre facilitación y liberalización a largo plazo de las inversiones y el comercio. Se espera alcanzar un sistema de comercio abierto y libre entre los países de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico y los países desarrollados para el año 2010, mientras que en relación con los países en desarrollo el plazo establecido es el año 2020. En la Reunión de Osaka, celebrada en noviembre de 1995, los líderes de los países de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico formularon un Programa de Acción cuya característica principal era el compromiso de los países miembros de elaborar un plan de acción nacional en que se expusieran sus programas de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones. Dichos programas deberían abarcar aspectos como los niveles arancelarios, las medidas no arancelarias, los servicios, las inversiones, las normas y el cumplimiento, los procedimientos aduaneros, los derechos de propiedad intelectual, las políticas de competencia, las compras del sector público, la desregulación, las normas de origen y la mediación de diferencias.

Más importante aún, la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico ha iniciado actividades de cooperación en otras esferas, como el desarrollo de los recursos humanos, la tecnología, las pequeñas y medianas industrias, la infraestructura y el desarrollo sostenible. Como se concentra en la liberalización del comercio, este concepto ampliado de cooperación constituirá un complemento importante de sus

objetivos más generales de desarrollo y contribuirá a optimizar los resultados obtenidos. La cooperación para el desarrollo tiene por objeto la modernización de puertos, la instalación de enlaces con las redes de energía y la intensificación de la capacitación industrial y la compartición de tecnología. Una de las principales preocupaciones de los países miembros de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico es reducir la brecha de desarrollo económico entre ellos. En este sentido, el proceso de liberalización no debería marginar a ninguno de los países miembros sino que se deberían aplicar medidas de asistencia concretas para asegurar que todos se beneficien por igual.

Habida cuenta de la amplitud del enfoque adoptado por la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, Malasia no se verá afectada inmediatamente. Las obligaciones de Malasia en relación con la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico sustentan los compromisos contraídos por el país en el marco de los acuerdos del GATT, ya que se fundan en el concepto de regionalismo abierto, en que la liberalización progresiva se hará extensiva a los demás socios comerciales. De hecho, en las negociaciones futuras con el GATT se utilizarán como antecedente algunas de las iniciativas de facilitación y liberalización del comercio y las inversiones. Se espera que los esfuerzos de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico por consolidar otros objetivos de desarrollo constituyan un elemento clave de su influencia en el afianzamiento de la cooperación internacional.

4. Conclusión

A diferencia de otras iniciativas adoptadas por la ASEAN para fortalecer la integración económica, la Zona de Libre Comercio de la ASEAN tiene buenas probabilidades de éxito. Esta visión optimista se basa en el hecho de que las condiciones imperantes en la región de la ASEAN han cambiado. Hoy día, las políticas comerciales e industriales de todos los países miembros son relativamente más amplias y todos consideran que las exportaciones son indispensables para el crecimiento. Los ajustes y la reestructuración industriales resultantes de los acuerdos de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN contribuirán a racionalizar y consolidar muchas industrias de sustitución de importaciones que hasta ahora sólo se orientaban al mercado interno, y de esta manera se mejorará la eficiencia y optimizará la asignación de los recursos.

Si a la cooperación política y la seguridad existentes se agrega la integración económica, cabe formular el siguiente interrogante: ¿Podrá convertirse la ASEAN en una entidad más cohesionada, como un mercado común? La Unión Europea (UE) es un modelo útil, ya que en ella rige la libertad de movimientos comerciales y, lo que es más importante aún, la libertad de movimiento de los factores de producción. Además, es inminente la implantación de una unidad monetaria única. Pese a los logros de la ASEAN, no parece probable que pueda convertirse en otra Unión Europea, habida cuenta de la diversidad de los niveles de desarrollo de los países miembros. En la actualidad, en la ASEAN se registra un desequilibrio en los flujos de mano de obra, ya que en algunos países miembros residen muchos trabajadores ilegales de otros países miembros, debido al mayor crecimiento económico de los primeros. La libertad de movimiento de trabajadores no hará sino agravar este problema y puede poner en peligro la estabilidad política y económica del grupo regional. En consecuencia, lo más probable es que la ASEAN permita el libre movimiento de trabajadores siempre y cuando sus países miembros alcancen niveles de desarrollo similares.

El tema de la desigualdad en el desarrollo de los países miembros de un grupo regional también está adquiriendo importancia en la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico. Es posible que las medidas de liberalización propuestas no beneficien por igual a los países que tienen un nivel de

desarrollo inferior y esto ampliará la brecha entre los países de mayor y menor desarrollo. Para resolver este problema, las iniciativas de la organización incluyen medidas de apoyo a los factores clave del desarrollo económico, como los recursos humanos, la tecnología, la infraestructura y las telecomunicaciones.

Malasia, en su condición de miembro de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, seguramente podrá beneficiarse con las iniciativas de desarrollo y de liberalización adoptadas por ambas organizaciones. Sin embargo, las repercusiones de los acuerdos de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN se pondrán de manifiesto con mayor rapidez e intensidad que los de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico. Las medidas adoptadas por la Zona de Libre Comercio son más exhaustivas y tienen un plazo de aplicación más definido, mientras que para el proceso de liberalización acordado en la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, las directrices son mucho más amplias. Si la ASEAN proyecta la creación de un mercado común, es preciso que Malasia analice las consecuencias que tendría una integración más estrecha, más allá de los beneficios que pueda obtener. Por otra parte, hay que alentar las medidas sugeridas por la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico para acelerar el desarrollo, pues Malasia se beneficiará con ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdullah, M.T. (1989), "The industrial master plan and the evaluation of industrialisation policy: a preliminary assessment", *Strategy For Growth: Towards A More Competitive Economy*, Z.A. Mahani y K.C. Lim (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- Ariff, M. (1994), "Export-led economy development: the Malaysia model", documento presentado en el marco del proyecto de investigación de la Universidad de Tsukuba cuyo objeto es realizar un estudio comparativo de las políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina y Asia.
- ____ (1991), "The changing role of foreign direct investment", *Malaysian Economy in Transition*, H. Yokoyama y T. Mokhtar (comps.), Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.
- ____ (1975), "Protection for manufactures in Peninsular Malaysia", *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 15, N°2, Tokio, febrero.
- Ariff, M., Z.A. Mahani y E.C. Tan (1997), *The Study on Trade and Investment Policies in Developing Countries: Malaysian Case Study*, Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.
- ____ (1996), *Study of the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia: the Malaysian Perspective*, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Ariff, M. y K.H. Leong (1996), "Balance of payments deficits: an assessment of the policy response", documento presentado en la Convención Nacional sobre el séptimo Plan de Malasia, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- Ariff, M. y H. Hill (1995), *Export-Oriented Industrialisation: The ASEAN Experience*, Sydney, Allen and Unwin.
- Ariff, M. y P.L. Chee (1987), "Foreign investment in Malaysia", *Developing with Foreign Investment*, V. Cable y B. Persaud (comps.), Londres, Croom Helm y Secretaría del Commonwealth.
- Athukorala, P.C. y J. Menon (1996), "Globalisation, employment and equity: the Malaysian experience", Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- ____ "Export-Led Industrialisation, Employment and Equity: the Malaysian Case", inédito.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial, Oxford University Press.
- ____ (1989), *Malaysia: Matching Risks and Rewards in A Mixed Economy Program*, Washington, D.C.
- Bank Negara Malaysia, *Annual Report, 1996*.
- Chia, S.Y. (comp.) (1994), *APEC: Challenges and Opportunities*, Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental.
- Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. Informe presentado a la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) (1995), *Survey of Impediments to Trade and Investment in the APEC Region*, Yakarta.
- Edwards, C. (1990), "Malaysian Industrial Policy in the 1990's: Look East?", inédito.
- ____ (1975), "Protection, Profits and Policy: An Analysis of Industrialisation in Malaysia", tesis de grado, Universidad de East Anglia, inédito.

- Gan, W.B. (1992), "Macroeconomic adjustment and the real exchange rate: implications for growth of the manufacturing sector in Malaysia", documento presentado en la Conferencia sobre la Economía de Malasia, Kuala Lumpur, Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malasia y Harvard Institute for Institutional Development (HIID).
- _____ (1989), "The ringgit exchange rate and the Malaysian economy", *Strategy For Growth: Towards a More Competitive Economy*, Z.A. Mahani y K.C. Lim (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- _____ (1987), "Macroeconomic Policy, Real Exchange Rate and International Competitiveness: the Malaysian Experience During the 1980's", Kuala Lumpur, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de Malasia.
- Gan, W.B y L.Y. Soon (1996), "Explaining the Malaysian economic growth", documento presentado en la Séptima Conferencia Bienal sobre las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y Asia, Kuala Lumpur, Comité de los Estados Unidos de Estudios sobre la Economía de Asia y la Asociación Económica de Malasia.
- Gobierno de Australia (1994), "AFTA: Trading Bloc Or Building Block?", Staff Paper, Dependencia de Análisis sobre Cuestiones Relativas al Asia Oriental, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio.
- Gobierno de Malasia (1996), *The Second Industrial Master Plan Report: 1996-2005*, Kuala Lumpur, Ministerio de Comercio Exterior e Industria.
- _____ (1996), *The Seventh Malaysia Plan*, Kuala Lumpur, Percetakan National Malaysia Berhad.
- _____ (1984), *Mid-Term Review of the Fourth Malaysia Plan 1981-1985*, Kuala Lumpur.
- _____ *Treasury Economic Report*, varios números.
- Gobierno de Malasia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Banco Mundial (1984), "Tariff and tariff related incentives in Malaysia", Project Report, N°1, Malaysian Industrial Policy Studies, inédito.
- Imada, P. (1993), "Production and trade effects of the Asean Free Trade Area", *The Developing Economies*, vol. 31, N° 1, marzo.
- Ishak, S. y M.Z. Ragayah (1995), "Economic growth and equity in Malaysia: performance and prospect", documento presentado en la Quinta Conferencia Tun Razak, Ohio, Universidad de Ohio.
- Ismail, M.S. (1990), "Fiscal policy and structural change", *Malaysian Economy: Policy and Structural Change*, H. Yokoyama (comp.), Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.
- Ismail, M.S. y S.D. Meyanathan (1993), *Malaysia: Growth, Equity, and Structural Transformation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jomo, K.S. (comp.) (1997), *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- _____ (1993), *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Londres, Routledge.
- Jomo, K.S. (1990), *Growth and Structural Change in the Malaysian Economy*, Londres, Macmillan.
- Jomo, K.S., H.L. Khong y K.A. Shamsulbahriah (comps.) (1987), *Crisis and Response in the Malaysian Economy*, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- Kharas, H. (1991), "Malaysian savings in the 1990s: problems and prospects", *The Malaysia Economy Beyond 1990: International and Domestic Perspectives*, K.H Lee y S. Nagaraj (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- Kharas, H. y S. Bhalla (1992), "Growth and equity in Malaysia: policies and consequences" *Malaysia's Economic Vision*, H.Y. Teh y K.L. Goh (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, Pelanduk Press.
- Lall, S. (1996), "Technology policy and challenges", documento presentado en la Conferencia sobre Globalización y Desarrollo: Experiencias de la Economía Malasia, Kuala Lumpur, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de Malasia.

- Lee, K.H. (1996), "Labour market issues: skills training and labour productivity", documento presentado en la Convención Nacional sobre el séptimo plan de Malasia, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- _____ (1986), "The structure and causes of Malaysian manufacturing sector protection", en *The Political Economy of ASEAN and Australia*, C. Findlay y R. Garnaut (comps.), Winchester, Allen and Unwin.
- Lin, S.Y. (1992), "The savings-investment gap, financing needs and capital market development", *Malaysia's Economic Vision*, H.Y. Teh y K.L. Goh (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, Pelanduk Press.
- Mahani, Z.A. (1997), "ASEAN economies: continuing competitiveness through industrial restructuring", *Southeast Asian Affairs, 1997*, Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental.
- _____ (1996), "The Malaysian new industrial policy: the next phase of development", documento presentado en la Quinta Convención de la Conferencia de la Asociación Económica de Asia Oriental, Bangkok.
- _____ (1995), "Adaptation of trade strategies to the post-Uruguay Round trading environment: the case of Malaysia", solicitado por la UNCTAD y presentado en el Seminario sobre las Oportunidades Comerciales para los Países en Desarrollo de Asia y el Pacífico en el Marco de la Aplicación de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, Subic Bay, Filipinas.
- _____ (1994), "Economic liberalisation and structural reform: the Malaysian experience", *Economic Reforms, Liberalisation and Trade in the Asia Pacific Region*, D.T. Nguyen y K. Roy (comps.), Wiley Eastern.
- _____ (1992), "Alternative Industrial Strategies and Effects of Fiscal Incentives and Trade Policy in Achieving Employment Objectives in Malaysian Industrialisation", tesis de grado, Universidad de Londres.
- Mahani, Z.A. y M. Ariff, "Export-led economic development: the Malaysian model", *East Asian Miracle and Development Strategies: Comparative Study of Development in East Asia and Latin America*, A. Hosono y N. Saavedra-Rivano (comps.), Londres, Macmillan, de próxima publicación.
- Mahani, Z.A. y K.C. Lim (comps.) (1989), *Strategy for Growth: Towards a More Competitive Economy*, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- McGee, T.G. y otros (1986), *Industrialisation and Labour Force Processes: A Case Study of Peninsular Malaysia*, Canberra, Instituto de Estudios sobre el Pacífico, Universidad Nacional de Australia.
- Mehmet, O. (1986), *Development in Malaysia*, Londres, Croom Helm.
- Nagaraj, S. y K.H. Lee (comps.) (1991), *The Malaysian Economy Beyond 1990: International and Domestic Perspectives*, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
- Panchamukhi, V.R. (1972), "Effective Protection and Intra-Regional Trade: A Case Study of Malaysia", Bangkok, Secretaría de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), inédito.
- Power, J.H. (1971), "The structure of protection in West Malaysia", *The Structure of Protection in Developing Countries*, B. Balassa y otros, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Rasiah, R. (1996), "State intervention, distortionary rents and industrialisation in Malaysia", *Capital, the State and Late Industrialisation: Comparative Perspectives on the Pacific Rim*, J. Borrego, A.A. Bejar y K.S. Jomo (comps.), Boulder, Colorado, Westview Press.
- _____ (1993), "Free trade zones and industrial development in Malaysia", *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, K.S. Jomo (comp.), Londres, Routledge.

- Sieh, M.L., Z.A. Mahani y H. Loke (1996), "Implication of the General Agreement on Trade in Services (GATS): the Malaysian Perspective", documento presentado en la Séptima Conferencia Bienal sobre las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y Asia, Kuala Lumpur, Comité de los Estados Unidos de Estudios sobre la Economía de Asia y la Asociación Económica de Malasia.
- Tham, S.Y. (1996), "Productivity and competitiveness of Malaysian manufacturing sector", documento presentado en la Convención Nacional sobre el séptimo Plan de Malasia, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, 5-7 de agosto.
- Von Rabenau, K. (1975), "Trade Policies and Industrialisation in a Developing Country: the Case of West Malaysia", Economic Discussion Paper, N° 55, Regenburgh, Universidad de Regenburgh.
- Warr, P.G. (1987), "Malaysia's industrial enclaves: benefits and costs", *The Developing Economies*, vol. 25, N° 1.
- Yokoyama, H. (comp.) (1990), *Malaysian Economy: Policy and Structural Change*, Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.
- Yokoyama, H. y T. Mokhtar (comp.) (1991), *Malaysian Economy in Transition*, Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.

Apéndice

MODIFICACIONES DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES DE 1986

Desde su aprobación en 1986, la Ley de promoción de las inversiones ha sufrido modificaciones importantes. Se eliminaron algunos incentivos y se incorporaron otros. A continuación se resumen las modificaciones realizadas:

A. INCENTIVOS DE TIPO GENERAL

1. Condición de industria precursora

Se aplica un tributo sobre el 30% de las rentas certificadas, manteniéndose el período de vigencia de la exención en cinco años. Sin embargo, las empresas ubicadas en Sabah, Sarawak y en el Corredor oriental de la Península de Malasia (Kelantan, Terengganu, Pahang y el distrito de Mersing, en Johor) sólo tendrán que pagar un tributo sobre el 15% de las rentas certificadas.

2. Exención tributaria sobre las inversiones

Se otorga una exención del 60% sobre los gastos de capital incurridos en los cinco años posteriores a la fecha de aprobación del proyecto. Para las empresas radicadas en el Corredor oriental, la exención asciende al 80%.

3. Exenciones sobre la reinversión de utilidades

Se otorga una exención del 50% sobre los gastos de capital.

B. INCENTIVOS ESPECIALES

1. Incentivos para las industrias de alta tecnología

Se otorga una exención tributaria sobre el total de las rentas certificadas durante un período de cinco años o una exención tributaria del 60% sobre los gastos de capital pertinentes incurridos durante un período de cinco años. No obstante, estos incentivos sólo pueden otorgarse si se cumplen las condiciones siguientes:

a) Que los gastos incurridos en el país en el área de la investigación y el desarrollo equivalgan a no menos del 1% de las ventas anuales, en cifras brutas. Sin embargo, se otorga a la empresa un período de gracia de tres años desde la fecha de iniciación de las actividades para cumplimentar este requisito.

b) Que el porcentaje de los empleados egresados de carreras técnicas o científicas no sea menor que el 7% del total de la fuerza de trabajo.

2. Incentivos para los proyectos estratégicos

Para acogerse a este tipo de incentivo los proyectos deben traer aparejadas grandes inversiones de capital y la utilización de alta tecnología, que puedan generar una amplia gama de eslabonamientos. Los beneficios comprenden una exención tributaria sobre el total de las rentas certificadas durante un período de 10 años o una exención tributaria a las inversiones del 100% sobre los gastos de capital pertinentes incurridos durante un período de cinco años.

3. Incentivos para las exportaciones

Se eliminó el incentivo de las bonificaciones sobre la renta ajustada pero se mantuvieron los demás, que consisten fundamentalmente en líneas de crédito.

a) Régimen de refinanciación de los créditos a las exportaciones

Esta línea de créditos fue ampliada pues se comprobó que resultaba útil para los exportadores. Actualmente, la tasa de interés preferencial máxima es del 5% anual. El régimen opera a través de bancos comerciales, mientras que el Banco Central refinancia los créditos que han sido ampliados. Los exportadores pueden facturar las exportaciones en cualquier divisa, pero la financiación sólo está disponible en ringgits malasios. En el marco de este régimen, existen dos líneas de crédito: los créditos de prefinanciación y de posfinanciación de las exportaciones. Los créditos de prefinanciación proporcionan capital de trabajo a los exportadores directos o indirectos mientras que los créditos de posfinanciación permiten a los exportadores obtener fondos en forma inmediata una vez embarcadas las mercancías que han vendido a crédito. Sin embargo, para hacerse acreedores a esta línea existen determinadas condiciones:

- Los productos no deben estar incluidos en la "lista negativa";
- El valor agregado de los productos no debe ser inferior al 20%;
- El contenido mínimo de productos nacionales debe ser del 30%.

Existe cierta flexibilidad para la aplicación de los criterios enumerados, y actualmente el caucho bruto, los productos relacionados con los aceites vegetales, los productos alimenticios agrícolas y los productos textiles no necesitan cumplir con esos requisitos. Para otros productos que no cumplen con los criterios de contenido nacional y de valor agregado, las exenciones son otorgadas por el Banco Central mediante un examen caso por caso.

Para conseguir los créditos de posfinanciación los documentos necesarios son: la factura, el formulario de la declaración de exportación de la aduana y la documentación de embarque. Para la línea de créditos de prefinanciación es preciso contar con un pedido de exportación o una certificación de las exportaciones anteriores. El plazo máximo de los créditos de prefinanciación es de cuatro meses y el de los créditos de posfinanciación de seis meses. Si el crédito se solicita mediante la presentación del pedido de exportación, el monto que puede prefinanciarse equivale al 80% del pedido de exportación, mientras que si se presenta una certificación de las exportaciones anteriores el monto equivale al 70% del valor de

las exportaciones pertinentes de los doce meses anteriores. Para los créditos de posfinanciación el monto autorizado equivale al 100% del valor facturado.

b) *Doble deducción de las primas de los seguros de créditos a las exportaciones*

Este incentivo no se ha modificado.

c) *Doble deducción para la promoción de las exportaciones*

Este incentivo no se ha modificado.

d) *Exenciones a los gastos de construcciones industriales*

Este incentivo se aplica a la construcción de edificios utilizados como depósitos destinados a la exportación. Mediante este incentivo se otorgan una exención inicial del 10% y una exención anual del 2%.

4. Incentivos para las actividades de investigación y desarrollo

Los primeros incentivos para las actividades de investigación y desarrollo se establecieron en la Ley de promoción de las inversiones y consistían en deducciones por los gastos incurridos en actividades de investigación científica, exenciones sobre los gastos construcción y de instalaciones y maquinaria. Sin embargo, la transformación en curso de la base industrial malasia, orientada a las actividades que entrañan un uso más intensivo de la tecnología y de los conocimientos, ha alentado el establecimiento de mayores incentivos para las actividades de investigación y desarrollo. Éstos pueden dividirse en dos grupos: el primero comprende los incentivos para las actividades de investigación y desarrollo en la industria y el segundo los incentivos para la creación de empresas e instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo.

a) *Incentivos para las actividades de investigación y desarrollo en la industria*

i) Deducciones simples sobre los gastos en concepto de actividades de investigación y desarrollo que generen ingresos, y deducciones dobles sobre los gastos ordinarios incurridos en actividades de investigación y desarrollo aprobadas.

ii) Exenciones fiscales del 50% sobre las inversiones en actividades de investigación y desarrollo durante un período de 10 años.

iii) Una exención fiscal inicial del 10% y exenciones anuales del 2% sobre los gastos de construcción de edificios destinados a actividades de investigación aprobadas. Las instalaciones y maquinaria utilizadas para las actividades de investigación y desarrollo aprobadas tienen derecho a exenciones sobre los gastos de capital.

iv) Una deducción doble sobre las donaciones en efectivo efectuadas a instituciones de investigación autorizadas y sobre los pagos efectuados por la utilización de los servicios de empresas de investigación y desarrollo.

b) Incentivos para el establecimiento de empresas e instituciones de investigación y desarrollo

i) Una exención fiscal durante un período de cinco años por realizar actividades de investigación y desarrollo para una rama de actividad determinada.

ii) Exenciones fiscales del 100% sobre los gastos de capital pertinentes incurridos durante 10 años por realizar actividades de investigación y desarrollo para las sociedades de inversión y asociadas.

iii) Exenciones sobre los gastos de construcción de edificios destinados a las actividades de investigación.

5. Incentivos para la capacitación

A fin de complementar los incentivos para las actividades de investigación y desarrollo, el Gobierno también ha alentado el mejoramiento de la capacidad, la productividad y la calidad.

i) Exenciones fiscales del 100% sobre las inversiones por un período de 10 años a las empresas que se propongan realizar actividades de capacitación técnica y vocacional.

ii) Una deducción simple sobre las contribuciones en efectivo a las instituciones oficiales de capacitación técnica o vocacional.

iii) Exenciones sobre los derechos de importación, los impuestos sobre las ventas y los impuestos indirectos para la maquinaria, el equipo y los materiales utilizados para las actividades de capacitación.

iv) Deducción doble sobre los gastos incurridos por las empresas en concepto de actividades de capacitación aprobadas. Sin embargo, este incentivo sólo se otorga a las empresas que emplean a menos de 50 trabajadores malosios. Las empresas cuya plantilla incluye a más de 50 trabajadores malosios tienen derecho a recibir asistencia a través del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos.

v) Exenciones sobre los gastos de construcción de edificios industriales para las empresas que han construido edificios destinados a actividades de capacitación industrial aprobadas.

6. Incentivos para el ajuste industrial

El Ministerio de Comercio Exterior e Industrias ha iniciado un programa de ajuste industrial dirigido a fortalecer la autosuficiencia industrial, mejorar la tecnología industrial, aumentar la productividad y potenciar el uso eficiente de los recursos naturales y de la gestión de los recursos humanos. El programa sólo se aplica a las empresas que elaboran derivados de la madera, textiles, maquinaria y las industrias de ingeniería electromecánica que estuvieran funcionando antes del 31 de diciembre de 1990. Las empresas que ejecutan programas de ajuste industrial aprobados tienen derecho a las exenciones por ajuste industrial que pueden ascender hasta el 100% de los gastos pertinentes

vinculados con este programa. Las exenciones se otorgan sobre los gastos de capital incurridos durante un período de cinco años desde la fecha de aprobación del incentivo.

7. Incentivos a las empresas pequeñas

Las industrias pequeñas son aquellas en que el aporte de capital de los socios no excede los 500 000 ringgit malasios, que están constituidas en sociedad en Malasia y cuyo capital social es de propiedad de malasios en una proporción no inferior al 70%. Los incentivos siguientes se agregan a los ya existentes:

i) Las empresas pequeñas que satisfagan determinados criterios recibirán en forma automática la condición de empresas precursoras, siempre y cuando se propongan producir bienes o realizar actividades incluidas en las listas de bienes y actividades promocionados para las industrias pequeñas.

ii) Se les concede una exención total sobre los derechos de importación de materias primas, componentes, maquinaria y equipo que no puedan adquirirse en el país.

