

# El éxito de un Estado rentista: el caso de Malasia

Isabelle Beaulieu\*

---

La Federación de Malasia celebró el quinto aniversario de su independencia en 2007. Situada en una región en donde las turbulencias y los cambios de régimen han marcado las cinco últimas décadas, esta antigua colonia británica presenta un caso diferente. Desde 1957, el país se caracteriza por el crecimiento económico y la estabilidad de su régimen político autoritario: la élite malasia, el sistema político, los partidos políticos, las orientaciones económicas y la realidad comunitaria no han tenido ninguna transformación fundamental. En 2008, sin embargo, el aumento de los precios del petróleo, la inflación y el vigor de los partidos de oposición hacen que varios observadores predigan una ola de cambios. Para comprender los desafíos actuales por los cuales atraviesa Malasia, es necesario analizar los 50 años de estabilidad. El futuro, cualquiera que sea, se diseñará sobre las bases de un país estable, con una economía mundializada, que ha apostado a sus recursos naturales (Rodan, 2004 ; Jesudason, 1989).

En varios países en desarrollo se percibe a Malasia como un ejemplo a emular. Nacida de la descolonización, exportadora de materias primas desde el siglo XIX y, posteriormente, de petróleo y de productos manufacturados de bajo valor agregado, se presenta como un campeón del éxito económico. ¿Cómo explicar esta situación? El análisis que se desarrollará aquí propone una nueva pista poco explorada hasta ahora, la del Estado rentista: Malasia es un Estado rentista.

La renta y las instituciones son los pilares de la estabilidad y de la prosperidad malasia. Los mecanismos del poder se apoyan en instituciones fuertes, financiadas por una renta abundante movilizadas por el gobierno. La renta hace posible el despliegue de las actividades del Estado y de sus instituciones, las cuales a su vez favorecen el desarrollo de la economía rentista. Cuando ocurren crisis políticas o económicas, el gobierno puede utilizar su aparato coercitivo y contar con el apoyo de una porción notable de la población que se beneficia de inversiones públicas importantes. Malasia es un Estado rentista en el cual la élite dispone de herramientas poderosas que le

---

\* Doctora en Ciencias Políticas (Ph.D.) por la Universidad de Montreal, investigadora asociada a la Cátedra de Investigaciones de Canadá en Estudios Asiáticos de esa misma universidad. Isabelle Beaulieu es autora del libro: *L'État entier, le cas de la Malaisie*, Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 2008. Isabelle.beaulieu@umontreal.ca. La traducción de este artículo es de Angel de la Vega Navarro.

han permitido tomar el poder político y monopolizarlo. La oposición existe, pero no llegado todavía a desempeñar un papel significativo. Esta situación se ha visto facilitada por la configuración institucional que aventaja considerablemente a los que detentan el poder, es decir, un régimen calcado en el sistema británico dentro del cual el primer ministro dispone de un poder considerable.

A lo largo de las cinco últimas décadas, las élites políticas optaron por desarrollar el carácter rentista de la economía y no por alejarse de él. La renta ha permitido a las autoridades invertir en el desarrollo del país y en servicios a la población. Este país ha distribuido ampliamente los recursos generados por la economía rentista. Como lo había hecho notar Mills (1956), los éxitos de la élite en el poder y del gobierno no se explican exclusivamente por las condiciones materiales que llegan a crear, sino también por la confianza en el futuro que logran instaurar, incluso para las clases menos favorecidas. Gracias a la renta, el Estado malasio ha conseguido mejorar sin interrupción las condiciones materiales de la población del país y ha permitido a la mayoría de los ciudadanos soñar en días todavía mejores para sus hijos. Esta situación ha dado una gran legitimidad a los gobiernos que se han sucedido en el poder desde 1957.

### La estabilidad política

Es necesario precisar de entrada que la estabilidad política es claramente observable en este país que ha conocido episodios de protesta social, pero en donde el régimen político ha sobrevivido a todas las crisis, sin jamás modificar sus estructuras, sus procesos y sin hacer nunca compromisos. La Constitución nunca ha estado suspendida, salvo por un breve período de 1969 a 1971. Los militares nunca han ejercido u obstaculizado el poder del gobierno, el cual ha quedado siempre en manos de los que han sido electos. El movimiento comunista nunca ha sido poderoso: fue derrotado desde 1960 (White, 2004). Es importante notar que Malasia no ha tenido nunca un golpe de Estado, revolución, asesinato político o cualquier otra amenaza significativa a sus instituciones políticas. Además, sin excepción, la misma coalición ejerce el poder desde el fin del período. Esta coalición está dominada por un solo partido, el partido de los malayos llamado *United Malay National Organization* (UMNO). Debe hacerse notar, sin embargo, que en las elecciones federales de marzo 2008, la coalición de la UMNO, perdió por primera vez el control de 1/3 del Parlamento. La coalición tiene ahora 63% de los escaños. En 2004, por

cierto, la coalición de la UMNO había sido llevada de nuevo al poder con el mejor resultado obtenido en toda su historia. Esta victoria electoral fue más estructural que coyuntural; se materializó a pesar de la jubilación del primer ministro Mahathir, quien había dirigido el país durante 22 años, de 1981 a 2003.

### Un país autoritario

Los malasios son convocados a votar, pero ese régimen político no es una democracia. La organización *Freedom House* (2007) clasifica a ese país entre los «parcialmente libres». La democracia exige la presencia de un mínimo de componentes que permitan la expresión de las libertades civiles y la competencia política, a través de elecciones y de la participación popular; el acceso a la información, la libertad de expresión y de asociación y la primacía del Estado de derecho. Esos elementos están ausentes en Malasia. Un vasto arsenal de leyes y reglamentos del período colonial es mantenido en vigor por un gobierno que controla y limita toda forma de oposición. La *Internal Security Act* o el *Sedition Act* son los más conocidos, pero la lista es mucho más larga (Barraclough, 1985). La libertad de expresión no existe; los medios de comunicación son censurados; el poder discrecional del ministro de la información es impresionante. Los malasios saben que el desprecio de las leyes expone a los transgresores a multas severas o a penas de prisión. El Estado malasio recurre regularmente a la prisión arbitraria y a la detención sin proceso (Abbott, 2004). Decenas de dirigentes de oposición, así como miles de ciudadanos han sido puestos en prisión por sus actividades desde 1957 (Amnistía Internacional, 1999). Es importante subrayar que luego de cada una de las crisis políticas, los dirigentes de la oposición han sido arrestados sin juicio; esto ha sucedido incluso desde el año 2000 (Beaulieu, 2008). Incluso un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos confirma graves ataques al derecho de la persona en Malasia.

Como regla general el gobierno respeta los derechos de la persona, pero persisten ciertos problemas. El gobierno continúa deteniendo y guardando a ciudadanos sin proceso. Las detenciones prolongadas son un problema. El gobierno limita a veces la independencia judicial, la libertad de asociación, la libertad de expresión y la libertad de la prensa. A causa de esos límites, los partidos de oposición no pueden competir con la coalición gubernamental. El hostigamiento judicial de militantes notorios, realizado en las cortes criminales existe todavía (*US Department of State*, 1997: 1).

En el curso de las últimas cinco décadas, el poco éxito de los grupos que luchan en favor de las reformas democráticas se explica principalmente por las leyes y la represión, pero no solamente. El crecimiento económico que ha transformado al país y mejorado las condiciones de vida ha permitido al gobierno conservar apoyos fuertes en la población. Chandra Muzaffar, una figura conocida de la oposición malasia, resume así la situación:

No son solamente las leyes las que permiten a la élite en el poder dominar la política. Las ONG tienden a veces a olvidar que la élite beneficia de una verdadera popularidad en la población, una popularidad directamente ligada al éxito de las políticas públicas y de los programas gubernamentales que apoyan las necesidades básicas y las aspiraciones de la población. La prosperidad de los años 1990 permitió a la élite conservar su posición dominante (Chandra Muzaffar, 2001: 194).

### El Estado rentista malasio

Desde la independencia, el gobierno ha sido capaz de planificar el desarrollo económico en un país que enfrenta menos desafíos que sus vecinos. El país está poco poblado, la tierra abundante y la renta generada por los recursos naturales se puede movilizar fácilmente. Cuando se obtuvo la independencia, los nuevos dirigentes del país se pusieron al frente de un Estado organizado y de una economía desarrollada, mundializada y exitosa. En los años 1950, esta colonia era la más lucrativa de todo el imperio británico (Deery, 2002: 10). La política gubernamental continuó sin perturbaciones graves, pudiendo incluso los comerciantes ingleses continuar prosperando en Malasia.<sup>1</sup> Según los consejos del Banco Mundial, el gobierno puso el acento en el desarrollo de la agricultura comercial, dedicada a la exportación, y luego en el sector manufacturero. Se invierte igualmente en educación y en salud. Esos gastos públicos fueron financiados principalmente por las exportaciones de estaño y de caucho, luego de aceite de palma y de madera y ahora de petróleo y de gas. En los años 1980 y 1990, el país tuvo un crecimiento rápido de su sector manufacturero y se convirtió de esa manera en uno de los «*East Asian miracle*» (World Bank, 1993). Hoy en día Malasia exporta principal-

<sup>1</sup> Cuando tiene lugar la independencia, obtenida por la negociación ya que Londres busca retirarse, los malayos toman las riendas del poder político, pero no controlan la economía que permanece bajo el dominio de los ingleses y de algunos chinos (White, 2004).

mente productos eléctricos y electrónicos, aceite de palma, petróleo y gas (Matrade, 2007). El desarrollo de su sector manufacturero, enmascara, sin embargo una realidad importante y poco estudiada hasta ahora: el carácter rentista de su economía.

La fuente de sus ingresos distingue a los estados rentistas y los singulariza. El Estado rentista obtiene la mayor parte de sus ingresos de los mercados exteriores, bajo la forma de renta. Esto lo distingue del Estado productor que, por su parte, genera sus ingresos imponiendo fiscalmente la actividad económica interior. Los gastos públicos representan una parte importante de la economía nacional en los estados rentistas que son redistribuidores y no extractores de ingresos (Rosser, 2006; Chaudhry, 1997; Beblawi y Luciani, 1987). En consecuencia, el Estado rentista es considerado autónomo y menos dependiente de la sociedad de la cual proviene, porque sus abundantes ingresos no se originan en la imposición fiscal de la población. Muchos estudios predicen graves lagunas en la construcción institucional de ese tipo de países. Un gobierno puede, sin embargo, utilizar la renta para financiar y consolidar sus instituciones estatales –tanto políticas, sociales y económicas como su aparato represivo– como en el caso malasio. Gracias a la renta y a sus instituciones Malasia ha podido perseguir con éxito políticas desarrollistas ambiciosas, evitar el endeudamiento, sobre todo el endeudamiento externo (la relación deuda/PIB nunca ha superado 40%) y desarrollar sus infraestructuras y sus servicios públicos.

La explotación de los recursos naturales genera un flujo de rentas que provienen de los mercados extranjeros hacia las arcas estatales, a través diversos mecanismos entre los cuales se encuentran los aranceles, los derechos de explotación o simplemente a través de la propiedad pública. Esta fuente de ingresos afecta las condiciones sociales, políticas y económicas del país rentista así como las funciones del Estado. Este, sin embargo, no sufre automáticamente de la debilidad de sus instituciones (Ross, 2001; Karl, 1997) o del *resource curse* (Sachs et Warner, 2001). Como lo subraya Benjamin Smith (2004, 2007), la presencia de recursos naturales es una oportunidad política, una herramienta y no simplemente una variable estructural. Malasia es un buen ejemplo de ello. El gobierno depende fuertemente de ingresos no fiscales para financiar sus gastos públicos y no de la imposición fiscal de la población. El impuesto sobre el ingreso de los particulares representaba solamente 8.1% de los ingresos del gobierno en 2005 y permaneció en una tasa promedio de 10% en los años 1990 (Malasia, 2006, 2001). En 1998, después de la crisis asiática, el gobierno instauró incluso una dispensa del impuesto

sobre el ingreso a todos los residentes del país, por un período de 12 meses. Aunque imponga poco fiscalmente a su población, el gobierno gasta mucho. Desde hace 20 años, en términos relativos, el gasto público de Malasia ha sido el más elevado en Asia del sureste (Asian Bank, 2004: 297) y mucho más elevados que en la mayor parte de los países en desarrollo. Durante los años 1980 y 1990, el gasto público de Malasia representaba en promedio 26.8% de su PNB, el cual contrasta con el 16.3% en los países de América Latina y 17% en los países asiáticos (Fan & Rao, 2003: 4). Malasia escapa a las “maldiciones” de la dotación en recursos naturales porque ha sabido impulsar el desarrollo económico del país, desarrollar las actividades industriales, perseguir políticas presupuestales conservadoras y financiar sus préstamos internamente. Las instituciones han permitido inhibir los efectos negativos observados en otros casos de economía rentista. El estado rentista malasio se construyó sobre el estaño, el caucho y la madera, pero desde los años 1970, el petróleo y el gas natural son las más importantes fuentes de renta para las finanzas públicas. Desde la mitad de los años 1980, entre 25 y 30% de los ingresos públicos provienen de actividades relacionadas con el petróleo y el gas (von der Mehden & Troner, 2007).

Malasia ha sido estudiada mucho por el desarrollo de su sector manufacturero o por sus éxitos agrícolas. La literatura que trata acerca de sus planes de desarrollo es abundante. Ahí se encuentran citadas todas las publicaciones oficiales que registran y evalúan los gastos del gobierno. Lo que nos parece pertinente, sin embargo, para comprender ese caso es la fuente de esos ingresos. Sin el acceso a la renta Malasia no hubiera podido construir sus estrategias de desarrollo. Si la renta permite consolidar las instituciones del país también ayuda a comprender mejor la desmovilización de segmentos enteros de la población. Algunos ciudadanos reivindican menos participación o representación política. Es el caso en particular de la clase empresarial, completamente dependiente del Estado, y de los ciudadanos cuyos ingresos son muy poco gravados fiscalmente y que a pesar de ello se benefician del desarrollo del país y de los servicios públicos: educación, empleo, servicios de salud, acceso a agua potable, a la electricidad, a una gran red de carreteras, etcétera.

### Las opciones institucionales del gobierno

Alumno modelo del Banco Mundial desde hace varios años, el gobierno malasio optó por el liberalismo económico. Con variantes, ciertamente, la

filosofía básica de las autoridades públicas ha permanecido sin cambios; el país tiene una economía liberal, abierta, globalizada. Para sostener su desarrollo, el Estado ha invertido de manera ambiciosa en las infraestructuras del país, en la apertura de tierras agrícolas comerciales, en la educación para asegurar la enseñanza primaria, secundaria y preparatoria gratuita a toda la población; en salud básica para todos y finalmente en la construcción de una burocracia y de un servicio público de consideración (Athukorala, 2001). Las opciones del gobierno quedan bien ilustradas igualmente en dos instituciones faro: la compañía petrolera nacional *Petroleum Nasional Berhad* (PETRONAS) y la caja nacional de jubilación, el *Employee's Provident Fund* (EPF). PETRONAS moviliza la renta petrolera, l'EPF moviliza el ahorro y contribuye a financiar los planes de desarrollo evitando el endeudamiento. Establecido en 1951, el EPF es un fondo de pensiones obligatorio para todos los empleados del sector privado. Financiado por los empresarios (extranjeros en una proporción elevada) y por los empleados, se encuentra bajo el control del ministerio de finanzas, que es igualmente el principal deudor de ese fondo. (McKinnon, 1996; Drake, 1969). Esas opciones institucionales han ayudado a Malasia a escapar a la supuesta «maldición de los recursos naturales» de las economías rentistas.

### La creación de Petronas

Desde hace ya 30 años, los éxitos malasios están ligados al éxito de PETRONAS. Después del descubrimiento de yacimientos importantes de petróleo, en 1974, el gobierno de Malasia decidió tutelar esta industria para sacar provecho de ella. Se vota entonces en el parlamento la *Petroleum Development Act*, que crea la sociedad de Estado que tendrá en adelante los derechos exclusivos sobre todos los campos de actividad ligados a la explotación de petróleo en el territorio nacional. El gobierno central impone el monopolio de PETRONAS sobre todas las actividades ligadas al petróleo, se apropia sus ingresos y coloca a esta compañía bajo la autoridad de la oficina del primer ministro. Las licencias de exploración y de explotación que ya habían sido otorgadas deben ser renegociadas. A pesar de las presiones ejercidas por los miembros más nacionalistas del gobierno, la opción de nacionalizar ese sector es rechazada: el gobierno crea una empresa independiente que será propiedad del Estado. Esta empresa deberá funcionar según las leyes del mercado, negociará acuerdos con las compañías extranjeras y tendrá como única misión producir ganancias. El gobierno considera que entrar en con-

flicto con el capital extranjero perjudicará el crecimiento económico del país; tiene claro que cualquier apariencia de tendencias socialistas debe ser evitada (en 1974, varios países de Asia del Sureste deben enfrentar guerrillas comunistas). PETRONAS será tratada como todas las demás compañías y sometida a los impuestos del Estado. El crecimiento, y las ganancias que serán compartidas en ese campo de actividad, ayudarán en las relaciones con las compañías extranjeras. A través de un proceso de negociación PETRONAS firmó contratos de reparto de beneficios con las grandes firmas petroleras internacionales, unas asociaciones que confirman la voluntad gubernamental de no nacionalizar ese campo de actividad. PETRONAS se va a convertir así rápidamente en un formidable generador de rentas para el gobierno federal. Hacia fines de los años 1990 en promedio 30% de los ingresos del gobierno federal provienen de actividades ligadas al petróleo (Malaysia, 1991: 67).

#### **La vida económica: un estado rentista e industrializado**

Desde hace cinco décadas la economía rentista de Malasia continúa prosperando. Los ingresos generados por PETRONAS y el ahorro movilizado por EPF hacen posible inversiones públicas fuera de lo común desde los años 1970. Las autoridades crean entonces centenas de empresas públicas para estimular la actividad económica y posteriormente inicia un proceso de privatización hacia la mitad de los 1980 (Jomo, 1995). El proceso de privatización es confidencial y a la discreción del gobierno; tiende a concentrar los activos en el seno de un grupo restringido de amigos del gobierno. (Drabble, 2000 : 201). Es interesante observar aquí que ni PETRONAS, ni EPF, no formaron parte del plan de privatización.

Malasia mantiene sus atributos de Estado rentista a pesar de una industrialización dominada por el capital extranjero. Las industrias nuevas son poco diversificadas y están dedicadas a la exportación de recursos naturales o de productos manufactureros con un bajo valor agregado. Los productos exportados son principalmente aceite de palma, petróleo, madera, así como componentes electrónicos y pequeños aparatos eléctricos, fabricados en manufacturas que pertenecen a extranjeros. Es importante señalar, a título de ejemplo, que de todos los productos manufacturados exportados en 2003, 73% estaban constituidos por una sola categoría: pequeños aparatos eléctricos y equipos electrónicos (FMI, 2005: 27). En esas manufacturas, el capital, la dirección, la gestión, la tecnología y el *know-how* son extranjeros. El sector de la electrónica está enteramente dominado por las firmas extranjeras

como Dell, Hewlett Packard, Intel, IBM, etcétera (Abbott, 2003: 96-98 ; Perkins, 1998 : 45-46). El capital extranjero siempre ha sido cortejado y continúa siéndolo. La tasa de participación extranjera en las empresas que trabajan en Malasia era de 25.4% hacia el fin de los años 1980 y llegó a 32.7% en 2000. Otra característica observada frecuentemente en los Estados rentistas, se encuentra también en Malasia: los lazos entre la élite en el poder y la economía son numerosos, complejos y continúan desarrollándose al permitir el crecimiento económico numerosas oportunidades de negocios. Además, en virtud de las leyes malasias como la *Industrial Coordination Act* (ICA), las firmas extranjeras deben otorgar puestos de asociados y acciones a nacionales, que muchas veces se constata provienen de las filas de la UMNO y de sus amigos. Todos esos canales de acceso a la riqueza económica son controlados por la UMNO y no por la burocracia del país (Abbott, 2003; Gomez. 1994).

A pesar de todo, esa configuración de las actividades económicas permite tasas de crecimiento envidiables. Durante los años 1990, la economía de Malasia fue una de las más dinámicas del mundo, al registrar tasas de crecimiento anual cercanas a 9% hasta 1998, año en el que la economía entró en recesión, al verse envuelta en la crisis asiática. La recesión de 1998 fue severa; la economía decrece entonces en 7.5%, una caída de 15 puntos en relación al año precedente. Con todo, la salida de la crisis fue rápida y permitió a Malasia, desde 1999, presentar una tasa de crecimiento de 4.3%, un salto de 11.8 puntos en relación al año anterior. Aunque esto supere los objetivos de este artículo, mencionemos sin embargo, que un análisis más detallado muestra ciertos límites del modelo malasio que hoy en día debe enfrentar desafíos de consideración, tales como el fracaso de su sistema de educación superior, la ausencia de innovación local, la competencia de otras economías emergentes, el aumento de la inseguridad y de la criminalidad en el país, etcétera.

Al terminar esta revisión de la actividad mencionemos que la financiarización de la economía es importante y se inscribe en la voluntad del gobierno de atraer capitales extranjeros a su territorio. Este fenómeno no es exclusivo del caso de Malasia; se constata en varias economías liberales globalizadas. En los años 1990, el *Kuala Lumpur Stock Exchange* (KLSE), llamado ahora *Bursa Malaysia*, se convierte en la plaza bursátil más capitalizada de toda Asia del Sureste y la 15ª. del mundo. La EPF desempeñó en ello un papel importante, al poseer alrededor de 10% del total de títulos negociados (McKinnon, 1996: 52). El crecimiento de la capitalización bursátil ha continuado en esta década para totalizar un poco más de 300 mil millones de \$US en 2007, siendo la plaza financiera de Kuala Lumpur la segunda en importancia en la re-

gión, después de Singapur. La política gubernamental, en forma paralela, va igualmente a tener como objetivo convertir a Kuala Lumpur en el mercado central del sistema bancario islámico (FMI, 2007: 17).

### Las finanzas públicas

Las inversiones públicas han representado siempre una porción no desdeñable de la economía nacional. En los años 2000, el fenómeno se observa todavía, ya que la parte de los gastos públicos representa en promedio 25.8% del PNB (Malaysia, 2006). Los ingresos estatales continúan dependiendo de la renta y de las actividades de exportación más que de la imposición fiscal de la población malasia. Es necesario mencionar que a pesar de que los gastos públicos siguen siendo sustanciales, los ingresos del gobierno son suficientes para mantener la deuda nacional en niveles muy bajos (Stubbs, 2001). La deuda continúa siendo contratada con instituciones nacionales y sobre todo con la EPF. Las inversiones de esta caja de jubilación se han visto, por cierto, casi duplicadas entre 1995 y 2000, al pasar de RM 96.6 mil millones a RM 181.5 mil millones (Malaysia, 2001: 407). Esta situación financiera de Malasia, la cual combina ingresos elevados con recursos domésticos importantes, permite evitar el tener que recurrir al Fondo Monetario Internacional aún cuando la economía se ve golpeada de frente, como sucedió con la crisis financiera asiática de finales de los años 1990.

El cuadro siguiente muestra las grandes líneas de la situación presupuestal de Malasia, tal como la presenta el gobierno. Permite disponer de un retrato global aún si se ven amalgamadas en las cuentas públicas elementos que sería necesario distinguir como, entre otros, las ganancias de las compañías extranjeras en relación con las de las nacionales y los detalles de los ingresos no fiscales (disponibles algunos años, pero con rubros que cambian y que no permiten la comparación).

**Ingresos del gobierno federal malasio, 1970-2005:  
Indicadores seleccionados**

	Ingreso total		Impuesto sobre la ganancia de las actividades petroleras		Impuestos a la exportación		Ingresos no fiscales		Impuestos sobre el ingreso de las compañías		Impuesto sobre el ingreso de los individuos	
	RM millones	RM millones	% du revenu total	RM millones	% del ingreso total	RM millones	% del ingreso total	RM millones	% del ingreso total	RM millones	% del ingreso total	
1970	2 400	0	0,00	259	10.79	529	22.04	489	20.38	168	7.00	
1975	5 117	322	6.29	625	12.21	792	15.48	1 164	22.75	438	8.56	
1980	13 926	1 736	12,47	2 567	18.43	1 675	12.03	2 530	18.17	983	7.06	
1985	21 115	3 130	14.82	1 839	8.71	3 975	18.83	3 920	18.57	1 749	8.28	
1990	29 521	2 644	8.96	1 970	6.67	6 946	23.53	4 497	15.23	2 506	8.49	
1995	50 953	2 185	4.29	852	1.67	8 469	16.62	11 706	22.97	6 203	12.17	
2000	61 863	6 010	9.72	1 032	1.67	14 092	22.78	13 905	22.48	7 015	11.34	
2005	106 304	14 566	13.70	2 085	1.96	25 052	23.57	26 381	24.82	8 649	8.14	

Fuente: Malaysia Plans (diferentes ediciones).

Como lo indica ese cuadro, la imposición fiscal sobre los individuos no es inexistente en Malasia; sin embargo permanece muy limitada. En 2005, representa solamente 8.1% des de los ingresos del gobierno. Esta proporción varía de 40 a 60% en los países de la OCDE (Heady, 2002 ; Joumard, 2002). Durante los años de las décadas 1990 y 2000, el impuesto sobre la exportación aportó menos al tesoro público, pero los impuestos a las compañías activas en el campo petrolero tomaron mucha importancia. Los ingresos no fiscales, después de una disminución en 1995, se aceleraron hasta alcanzar casi 24% del total de los ingresos en 2005. El estudio de esas tendencias en materia de imposición fiscal confirma la parte importante de los mercados y de los capitales extranjeros en los ingresos del país.

### Los ingresos del sector petrolero

Se encuentra la huella de las ganancias de PETRONAS entregadas al gobierno en los *Malaysia Plans*, aún si la información es parcial. PETRONAS no publica un balance financiero para el gran público y solamente reporta a la oficina del primer ministro. Las únicas cifras publicadas desde hace algunos años son

el total de los ingresos y de las ganancias de la compañía (PETRONAS, 2008). Hasta el 2008, el detalle de esos ingresos entregados al gobierno no eran conocidos, ni siquiera del Parlamento, a pesar de que se trataba del equivalente de varios miles de millones de dólares (The Star, 2008; Rodan, 2004: 7). Es necesario precisar, sin embargo, que por primera vez de su historia, en julio 2008, el Presidente-Director del grupo PETRONAS, *Tan Sri*<sup>2</sup> Hassan Merican, presentó en conferencia de prensa resultados más detallados. Los resultados de la compañía son impresionantes. Las ganancias del grupo aumentaron en 31.5% ese año, sus ingresos en 21.3% y sus activos en 15.2%. Precisó igualmente que el total de los impuestos, derechos y dividendos remitidos al gobierno este año representan 44% del total de ingresos del gobierno federal malasio, es decir un poco más de 21 mil millones de \$US (Chin, 2008). Este tipo de información nunca había sido revelado públicamente. Aún es demasiado pronto para analizar este cambio de estrategia de comunicación pero esto confirma el carácter rentista de Malasia.

Con el fin de identificar los ingresos del gobierno entregados por PETRONAS en los períodos anteriores, es necesario analizar los textos oficiales publicados en los planes quinquenales del gobierno, los *Malaysia Plans*. Las informaciones no son claras y varios investigadores ponen en duda su precisión. Ilustran sin embargo la importancia del sector petrolero en el equilibrio de las finanzas públicas :

A ese respecto, para el período de 1991 a 1995, el gobierno declara:

Los ingresos no fiscales continúan contribuyendo de manera significativa a los ingresos del gobierno en una proporción de 16.6% para los años 1991 a 1995. Esta contribución importante se debe a las licencias, a los permisos y a los ingresos de PETRONAS (Malaysia, 1996: 185).

En el *Eighth Malaysia Plan*, el gobierno declara, para el período 1996 a 2000:

Los ingresos no fiscales aumentaron a un ritmo de 10.7% anual entre 1996 y 2000. Este crecimiento se debe sobre todo a los ingresos de PETRONAS, a las licencias y a los permisos, y a los derechos sobre el petróleo y el gas (Malaysia, 2001: 171).

<sup>2</sup> *Tan Sri* es un título honorífico otorgado por las autoridades públicas en la tradición de los títulos de nobleza.

Finalmente, en el *Ninth Malaysia Plan* publicado en 2006, el gobierno confirma la parte importante de los ingresos no fiscales en las cuentas públicas:

Los ingresos no fiscales, incluyendo los dividendos de PETRONAS y de las demás compañías públicas deberían continuar aumentando en una proporción de 9% anual, al pasar de RM 25.0 mil millones en 2005 a RM 39.3 mil millones en 2010 (Malaysia, 2006: 71).

En 2005, el gobierno confirmaba eso: su ingreso total era de RM 106.3 mil millones; la parte de los ingresos fiscales se elevaba a RM 25 mil millones, es decir 23.5% de los ingresos. Las autoridades públicas estimaban entonces que esa tendencia iba a continuar acelerándose y que en 2010, según sus cálculos de entonces, cerca de 26% de los ingresos del gobierno estarían formados de ingresos no fiscales, incluidos los dividendos de PETRONAS (Malaysia, 2006: 71). Los resultados presentados en 2008 por PETRONAS muestran que solamente el peso del sector del petróleo y del gas alcanza ahora 44% de los ingresos del gobierno. No se puede hacer abstracción de este dato fundamental para comprender el desarrollo y la estabilidad de Malasia. La renta petrolera es todavía más importante en los presupuestos del país que todas las estimaciones avanzadas hasta el presente. Además, el Estado rentista malasio conserva otras fuentes de rentas que no están contabilizadas aquí, como las rentas generadas por las exportaciones de aceite de palma o de caucho.

### La constancia malasia

Es difícil estudiar el cambio en Malasia, ya que todas sus políticas públicas se inscriben en la continuidad, así como sus éxitos macroeconómicos. Esto es así todavía en la presente década. De 2002 a 2007, Malasia registró un crecimiento anual promedio de 5.8% (Malaysia, 2007). La población es todavía baja en comparación de sus vecinos (27 millones de habitantes), sus recursos son abundantes y la renta fácil de movilizar. Cerca de la mitad de la población forma parte ahora de la clase media (Senauer et Goetz, 2003) y 69% vive en las zonas urbanas (UNFPA, 2007: 91). Se considera que solamente 5.1% de la población vive por debajo del umbral de pobreza, aún si la brecha entre pobres y ricos se profundiza. (UNDP, 2007). La mano de obra agrícola ha disminuido en términos absolutos; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que solamente 11.7% de la población malasia dependerá de la agricultura en 2010 (FAO, 2007). El sector de servicios es ahora una fuente más importante de empleos que el sector agrícola (Malaysia, 2006: 239).

En continuidad con prácticas señaladas en lo que precede, el sector manufacturero es fuertemente tributario de los recursos extranjeros, para el capital de inversión, la gestión, la tecnología o los componentes (Kolavalli, 2006). En 2007, los ingresos del Estado y sus márgenes de maniobra para diseñar sus políticas públicas y sus inversiones permanecen ligadas a los logros del sector del petróleo y del gas, siempre bajo el control del grupo PETRONAS que ahora se desempeña en los mercados extranjeros. Esta compañía es y permanecerá pública, bajo el control de la oficina del primer ministro. Con alguna excepción, siempre ha sido dirigida por hombres provenientes de la función pública más que de la empresa privada. PETRONAS se ha transformado, sin embargo, desde su creación para convertirse en una corporación mundializada. Hoy en día tiene actividades en más de 30 países y cerca de 30% de su ingreso está ligado a actividades fuera de Malasia (Azam, 2001: 6). En 2008, la revista *Fortune* situó a PETRONAS en 8º lugar de las compañías más rentables del mundo.

Convertida en un actor mundial importante, PETRONAS ha diversificado sus actividades hacia arriba y hacia abajo de la industria y forma parte de las ahora llamadas «*New Seven Sisters*» (Hoyos, 2007). Esas «*New Seven Sisters*», –Aramco de Arabia Saudita, Gazprom de Rusia, CNPC de China, NIOC de Irán, PDVSA de Venezuela, Petrobras de Brasil y PETRONAS– han consolidado su poder sobre el acceso al recurso petrolero, la producción, la refinación y el comercio con el objeto de dominar la industria del petróleo. Son ahora, en conjunto, más poderosas que las «*Seven Sisters*» originales, reunidas el día de hoy en cuatro compañías, Exxon Mobil y Chevron en Estados Unidos, BP y Royal Dutch Shell en Europe. El grupo PETRONAS, emplea ahora más de 30 000 personas y la relación empleados/ventas totales en la compañía malasia es mejor que la de Pemex, PetroChina, Lukoil, Gazprom y Sinopec (von der Mehden et Troner, 2007; 18). El grupo controla más de 60 compañías, de las cuales 42 le pertenecen en totalmente. De esas 42, quince son empresas registradas en el extranjero. El estatuto no occidental, el pasado colonial y las prácticas autoritarias del gobierno han ayudado a la implantación de PETRONAS en países como VietNam, Sudán, Birmania o Irán. Su salud financiera continúa alimentando la salud financiera del país; sus logros son apreciados por el gobierno y por sus socios.

PETRONAS continúa generando fondos para las finanzas públicas y la EPF continúa desempeñando su papel bajo la dirección de un equipo escogido por el ministro de finanzas, su principal deudor. A fines de 2005, el total de sus activos era de 90 mil millones de \$US (EPF, 2007). La EPF es una de

las opciones institucionales importantes que ha permitido escapar a la llamada «maldición de los recursos». La resiliencia del régimen malayo tiene claramente raíces profundas en sus gastos materiales. La abundancia de los ingresos y de los fondos, obtenidos gracias a instituciones como PETRONAS y la EPF, privilegia a los poderes públicos en la gestión del país; les permite la instauración de políticas de redistribución generosas al mismo tiempo que evita la deuda exterior, la inflación y las crisis presupuestales. El crecimiento, el desarrollo y los servicios públicos han alimentado la satisfacción de los ciudadanos y permitido al Estado imponer su voluntad y sus leyes en la presente década de la misma manera que en los años 1960.

En la escena política lo que llama la atención de los observadores de Malasia desde hace varios años es la constatación de que en todos los niveles de la sociedad la mayoría de la población –los Malasios ricos y pobres, urbanos y rurales, de origen malayo, chino o indio– continúa apoyando la política del gobierno: la élite en el poder permanece aparentemente inatacable. La oposición no es inexistente, pero no ha logrado todavía institucionalizar ningún freno al poder del ejecutivo. Estas cinco últimas décadas de estabilidad en un contexto autoritario constituyen un desafío para ciertos estudios que sostienen que esos regímenes son herencias de sociedades tradicionales, inevitablemente destinadas a la extinción. Publicaciones recientes retoman todavía esta idea para el caso malasio (Nair, 2005).

### La resiliencia del Estado rentista malasio

Desde la independencia operan los mecanismos del Estado rentista y confieren una gran resiliencia al régimen político de Malasia. La renta hace posible el desarrollo de instituciones que permiten al régimen remontar las crisis cuando se presentan. A su vez esas instituciones permiten redistribuir la renta según las políticas públicas definidas e implementadas por el gobierno. Las disposiciones constitucionales, las leyes autoritarias, el sistema electoral, el régimen parlamentario, así como las empresas públicas, los planes de desarrollo la caja de jubilación han apoyado dos ejes de la acción del Estado: imponer su voluntad y sus leyes y procurar el desarrollo socio-económico del país. Esto se ha verificado en el curso de los años, en particular en momentos de crisis políticas. Malasia ha atravesado tres crisis mayores desde la independencia: la primera en 1969, un período de tensiones étnicas que provocaron revueltas sangrientas entre malayos y chinos (Kua, 2007); la segunda en 1987 cuando graves disensiones en el seno de la UMNO desestabilizan

el país (Case, 1996) y, finalmente, en 1998 cuando tuvo lugar la crisis asiática (Welsh, 2005; Athukorala, 2001).

Esos tres momentos de crisis tienen varios puntos en común. Los tres se presentan en un momento en que el país atraviesa una coyuntura económica difícil, restringiendo el poder de acción del Estado rentista. En el seno de la UMNO aparecen divisiones, esencialmente sobre las políticas económicas que se debían adoptar para terminar con los problemas económicos del país. Los arbitrajes son más difíciles de hacer en tiempos de crisis, habiéndose reducido momentáneamente el pastel por distribuir. En cada crisis, la oposición se moviliza para reclamar cambios, aprovechando un debilitamiento momentáneo de la UMNO: sin éxito. La salida de la crisis es también parecida en cada uno de esos tres períodos históricos: cada vez la situación fue controlada rápidamente por las leyes autoritarias del país y por la adopción de medidas económicas de inversión pública. En los momentos de crisis, el gobierno ha utilizado de manera sistemática la represión, la fuerza y los arrestos arbitrarios, jamás el compromiso o la negociación. En los períodos entre cada crisis, el Estado no transforma sus instituciones para responder a demandas de la oposición o de la sociedad civil, sino que las refuerza para asegurar la continuación del control del juego político y para prevenir futuras amenazas a su autoridad. Para sacar rápidamente al país de la zona de turbulencias, el gobierno procede a realizar inversiones importantes para encontrar el camino del crecimiento, sin elevar el nivel de imposición fiscal de la población. La resiliencia del poder ejecutivo está ligada a la redistribución de la renta que le corresponde arbitrar. La abundancia de los ingresos explica los márgenes de maniobra de los poderes públicos para administrar el país, equilibrar las finanzas públicas, implementar políticas redistributivas generosas, evitar el endeudamiento externo y las crisis inflacionistas. El análisis detallado de las crisis que el país ha atravesado supera los objetivos de este artículo, sin embargo la resiliencia del régimen político y la constancia de sus éxitos macroeconómicos permite afirmar que a pesar de las crisis periódicas las autoridades públicas han logrado generar desde hace 50 años un contexto político y económico estable y próspero.

Para comprender la actualidad política y económica malasia en 2008 es necesario observar la pareja compuesta por la renta y las instituciones. Las recientes elecciones son quizá el presagio de un cambio de régimen: la renta está disponible pero las instituciones y el gobierno fueron severamente criticados por no haber sabido frenar el alza de los precios de la gasolina y del costo de la vida y por no haber logrado parar la corrupción y el sentimiento de inseguridad que se desarrollan desde hace algunos años. En la capital

Kuala Lumpur la actividad económica parece todavía en pleno auge, pero varios malasio experimentan un sentimiento nuevo: les inquieta el futuro. La desigualdad creciente, la inflación, las tensiones étnicas y aún la criminalidad forman parte de sus nuevas inquietudes. En agosto 2007, el cotidiano malasio *The New Straits Times* publicó un sondeo (1022 entrevistados) que confirma esta situación. La economía, la inflación, la criminalidad y los problemas étnicos inquietan más que nunca a los ciudadanos (Darshni, 2007: 14). El Estado malasio demuestra resiliencia cuando proporciona las condiciones de vida materiales esperadas por la población. Si el gobierno no aporta ya ese sentimiento de confianza y de seguridad que ha caracterizado al país durante tanto tiempo, el equilibrio puede romperse. En 2008, ciertos actores al frente del gobierno aparecen menos poderosos y deberán quizás retirarse del frente de la escena. Sin las herramientas analíticas del Estado rentista, difícilmente se supera la narración anecdótica y se capta mal la manera como diferentes primeros ministros han logrado desde hace varias décadas no cambiar nada al régimen político del país. Desde hace 10 años las publicaciones que predicen el cambio son numerosas. Ciertamente ha sucedido y sucederá en el futuro que actores pierdan su papel en la escena política, pero hasta ahora ni el régimen político, ni PETRONAS ni la EPF parecen amenazadas.

No es la cantidad de petróleo exportado la que permite explicar los procesos políticos sino los márgenes de maniobra que la renta procura al gobierno y lo que puede hacer con ella. El uso y la articulación de este enfoque -la de la dinámica del Estado rentista y de sus instituciones- permite comprender mejor la estabilidad del sistema político malasio y, de manera más general, de qué manera la estabilidad de un régimen puede combinarse con su autoritarismo. Esta reflexión abre una nueva pista para comprender mejor el caso malasio y también al Estado rentista: permite superar las teorías que relacionan renta e inestabilidad o renta y problemas económicos. Este enfoque permite también estudiar un fenómeno persistente de la democracia bloqueada y proponer una interpretación que explique mejor la realidad, evitando postular que sólo es cuestión de tiempo antes que la historia prosiga su camino manifiesto hacia su destino democrático.

## **bibliografía**

- Abbott, J. P. (2004), *The Internet, reformasi and democratisation in Malaysia*. In Gomez, Edmund Terence (Ed.), *The State of Malaysia* (pp. 79-103). London: Routledge Curzon.
- Amnesty International (1999), *Malaysia – human rights undermined: restrictive laws*

- in a parliamentary democracy*. Retrieved January 2008, from <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA28/006/1999>.
- Asian Bank (2004), *Asian development outlook 2004*, Statistical appendix. Retrieved October 2007, from <http://www.adb.org/Documents/books/ADO/2004/default.asp>.
- Athukorala, P.-C. (2001), *Crisis and recovery in Malaysia: the role of capital controls*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Barraclough, S. (1985), «The Dynamics of Coercion in the Malaysian Political Process». *Modern Asian Studies* 19(4) : 797-822.
- Beaulieu, I. (2008), *L'État entier, le cas de la Malaysia*. Ottawa : Presses de l'université d'Ottawa
- Beblawi, H. & Luciani, G. (1987), *The rentier state*, New York: Croom Helm.
- Case, W. (1996), «Umno Paramountcy, A Report on Single-party Dominance in Malaysia», *Party Politics*, 2(1) : 115-127
- Chaudhry, K. A. (1997), *The price of wealth, economies and institutions in the Middle East*, Ithaca: Cornell University Press.
- Chin, J. (2008), July 15. Petronas posts record profit, declared RM6b dividend to government. Kuala Lumpur. The Star: 1
- Darshini. S. (2007), 7 August. Economy, crime main concerns of Malaysians. *The New Straits Times*: 14.
- Drake, P.J. (1969), *Financial development in Malaya and Singapore*. Canberra: Australian National University Press.
- EPF (Employees Provident Fund) (2007), *The financial statements of The Employees Provident Fund for the year ended 31 December 2006*. Retrieved January 2008, from <http://www.kwsp.gov.my>.
- Fan, S. & Rao, N. (2003), *Public spending in developing countries: trends, determination and impact*. EPTD Discussion Paper (99). Washington: International Food Policy Research Institute.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2007), *FAOStat resource*. Retrieved March 2007, from <http://faostat.fao.org>.
- Freedom House (2007), *Malaysia, country report*, Retrieved May 2008 from: [http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc\\_country\\_detail.cfm?country=7223&year=2007&page=0&view=mof&pf](http://www.freedomhouse.org/inc/content/pubs/fiw/inc_country_detail.cfm?country=7223&year=2007&page=0&view=mof&pf)
- Gomez, E. T. (1994), *Political business: corporate involvement of Malaysian political parties*, Townsville, Australia: Centre for South-East Asian Studies, James Cook University of North Queensland.
- Heady, C. (2002), Tax policy in developing countries: what can be learned from OECD experience? *Taxing Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance*

- in Developing Countries*. University of Sussex 28-29 October.
- Hoyos, C. (2007, March 12), "The new Seven Sisters", *Financial Times*, Retrieved December 2007, from <http://www.ft.com/indepth/7sisters>.
- Jesudason, J. (1989), *Ethnicity and the Economy: The State, Chinese Business and Multinationals in Malaysia*, New-York: Oxford University Press.
- Jomo, K. S. (1995), *Privatising Malaysia: Rents, Theoric, Realities*. Boulder : Westview.
- Joumard, I. (2002), Tax systems in European Union countries, *OECD Economic Studies* (34), 92-99.
- Karl, T. L. (1997), *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*, Berkeley: University of California Press.
- Kolavalli, S. (2006), *Electronics in Malaysia*, Programme of Advisory Support Services for Rural Livelihoods, Departement for International Development, UK. World Bank Report WB0199/06. Retrieved December 2007, from <http://www.passlivelihoods.org.uk>.
- Kua, K. S. (2007) *May 13*, Petaling Jaya, Malaysia: Suaram.
- Malaysia, Department of Statistics (2007), *Key dtatistics*, Retrieved November 11, 2007, from <http://www.statistics.gov.my/english/keystats.htm>.
- Malaysia, Economic Planning Unit (2006), *Ninth Malaysia plan, 2006-2010*, Kuala Lumpur: Government Printers.
- Malaysia, Economic Planning Unit (2001), *Eighth Malaysia plan 2001-2005*, Kuala Lumpur: Government Printers.
- Malaysia. Economic Planning Unit (1996), *Seventh Malaysia Plan 1996-2000*, Kuala Lumpur : Government Printers.
- Malaysia, Economic Planning Unit (1991), *Sixth Malaysia Plan 1991-1995*, Kuala Lumpur: Government Printers.
- Matrade (2007), *Malaysia External Trade Statistics*, Ministry of International Trade and Industry. Retrieved January 2008, from <http://www.matrade.gov.my/matrade/matradeMedia122007.htm>
- McKinnon, R. (1996), The public management of national provident Funds for state-led development – the case of Malaysia's Employees' Provident Fund. *International Journal of Public Sector Management* 9(1), 44-60.
- Mills, C. W. (1956), *The power elite*, New York: Oxford University Press.
- Muzaffar, Chandra. (2001) «Non-government Organizations (NGOs) as a Vehicle of Social Change» In *Modern Malaysia in the Global Economy*, Cheltenham, UK and Northampton, Massachusetts Edward Elgar Publishing Ltd.
- Nair, S. (2005), The state of Malaysian studies, *Critical Asian Studies*, 37(1), 161-175.
- PETRONAS, 2008, Results Announcements. Retrieved July 2008 from

- [http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/Src/WebDoc\\*Investor+Relations+Default/?Open](http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/Src/WebDoc*Investor+Relations+Default/?Open)
- Rodan, G. (2004), *Transparency and authoritarian rule in Southeast Asia, Singapore and Malaysia*, London: Routledge Curzon.
- Ross, M. L. (2001), Does oil hinder democracy? *World Politics*, 53(2), 325-361.
- Rosser, A. (2006), *The political economy of the resource curse: a literature survey*, IDS Working Paper 268. Brighton: IDS.
- Sachs, J. D. & Warner, A. M. (2001), The curse of natural resources, *European Economic Review*, (45), 827-838.
- Senauer B. & Goetz, L. (2003), *The growing middle class in developing countries and the market for high-value food products*, The Food Industry Center, Department of Applied Economics: University of Minnesota.
- Smith, B. (2004), Oil wealth and regime survival in the developing world, 1960-1999, *American Journal of Political Science*, 48(2), 232-246.
- Smith, B. (2007), *Hard times in the lands of plenty: oil politics in Iran and Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Stubbs, R. (2001), «La Malaisie et la mondialisation : crise et politique de l'ambivalence», *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 8, No 3. pp 461-483.
- The Star Online (2008), 18 June, «Kairiy : Show more details, Petronas», Retrieved June 2008 from <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2008/6/18/nation/21580058&sec=nation>
- UNDP (United Nations Development Programme) (2007), *Country Programme Document, Malaysia 2008-2012*, Retrieved February 2008, from [http://www.undp.org.my/index.php?navi\\_id=2](http://www.undp.org.my/index.php?navi_id=2)
- UNFPA (United Nations Population Fund) (2007), *State of World Population 2007, Demographic, Social and Economic Indicators*, New York: Development Report Office.
- U.S. Department of State (1997), *Malaysia: Country Reports on Human Rights Practices 1996*, Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor.
- von der Mehden, F.d & Troner, A.(2007), *Petronas: a national oil company with an international vision*, James A. Baker III Institute for Public Policy: Rice University.
- Welsh, B. (2005), Malaysia in 2004, out of Mahathir's shadow? *Asian Survey*, 45(1), 153-160.
- White, N. J. (2004), *British business in post-colonial Malaysia, 1957-70. Neo-colonialism or disengagement?* London: Routledge Curzon.
- World Bank (1993), *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, New York: Oxford University Press.