

El modelo de promoción de las exportaciones en Taiwan

• • • • • ERNESTO HENRY TURNER BARRAGÁN*

En este artículo se examina el desarrollo de la República China de Taiwan desde su nacimiento hasta la actualidad. Se pretende encontrar las causas que expliquen cómo un país que inició su desarrollo en condiciones económicas y políticas adversas, no sólo llegó a constituirse en un “nuevo país industrializado”, sino también en el mayor inversionista potencial del mundo. Las circunstancias presentes en los orígenes de Taiwan en 1949, algunas de ellas vigentes, se refieren a: a] extensión territorial muy limitada; b] recursos naturales escasos; c] exceso de población y tasa de crecimiento demográfico muy elevada; d] reducida disponibilidad de capital e infraestructura parcialmente devastada por la guerra; e] dictadura militar; f] régimen de estado de sitio permanente; g] amenaza constante de invasión por parte de la República Popular China, y h] cuestionado reconocimiento internacional como nación.

En la primera parte se describen las condiciones iniciales del desarrollo de Taiwan. Posteriormente se caracterizan las fases de su desenvolvimiento económico: la ayuda estadounidense (el desarrollo asistido), el tránsito de una economía primaria a otra industrial por la creación de sectores de punta, y la consolidación y expansión del modelo de promoción de las exportaciones. Aquí se explica no sólo el origen de los excedentes comerciales, sus ventajas e inconvenientes, sino también la posición política y económica actual del país en el mundo y, en especial, frente a la República Popular China.

ASPECTOS GENERALES

Taiwan, localizado al sudeste de China en el océano Pacífico, se integra por una isla mayor, Formosa, algunas islas pequeñas, entre ellas Matsu y Quemoy, y un conjunto de más de 80 islotes. A la isla mayor la separa del continente un estre-

cho a una distancia mínima de 145 kilómetros, con profundidad mínima de 10 metros. Formosa tiene 400 km de largo por 130 km en su parte más ancha y la recorre longitudinalmente una alta cordillera que la separa en dos vertientes: la oriental, abrupta y estrecha, y la occidental, de pendiente suave y llana en el litoral. La superficie cultivable ocupa una tercera parte del territorio, la boscosa cubre más de la mitad de la isla y el resto son tierras improductivas. Por su latitud, es de clima tropical al nivel del mar, pero como más de la mitad de la isla se encuentra a una altura superior a los 500 metros—su punto más alto se ubica a 3 950 metros, el volcán Hsin-kao— tiene una variedad de climas, aunque el templado es el predominante. Las precipitaciones son elevadas y se concentran en el verano; Formosa no posee ningún río importante pero sí un gran número de ríos cortos y caudalosos y su vegetación se compone de especies tropicales y templadas.¹

La isla estuvo poblada por aborígenes malayos, los que fueron expulsados a las montañas por la colonización china que permaneció en el poder hasta 1895, cuando la isla fue invadida por los japoneses, quienes a su vez la perdieron en 1945 tras ser derrotados en la segunda guerra mundial. En ese año Formosa estaba en ruinas, pues los bombardeos de los aliados destruyeron parcialmente puertos, vías férreas, servicios de agua y electricidad e ingenios.² Sin embargo, el ascenso de los movimientos comunistas contra los nacionalistas en una China devastada por

1. Salvat, *Diccionario Enciclopédico*, tomo 6, Salvat Editores, Barcelona, 1971.

2. *Ibid.*

* Jefe del Departamento de Economía de la UAM, plantel Azcapotzalco.

el hambre y agobiada por el enorme tamaño de su población harían que Taiwan conociera un destino particular.

En 1949, Chang Kai-chek, dirigente del Kuomintang, en el poder en China desde 1927, fue derrotado por Mao Tse-tung y los comunistas, que fundaron la República Popular China. Los restos del ejército nacionalista, seguidos por aproximadamente un millón de civiles y encabezados por Chang Kai-chek, se refugiaron en Taiwan y crearon la China Nacionalista, sometiendo a cerca de seis millones de habitantes. En febrero de 1947 se registró una rebelión contra las tropas nacionalistas, cuya represión dejó un saldo de 10 000 muertos. En estas circunstancias, el naciente país asiático fincó su viabilidad en un Estado militar y en el apoyo de Estados Unidos. De 1951 a 1957 este país concedió a Taiwan ayuda económica y militar por 683 y 1 470 millones de dólares, respectivamente.³

Decidido a detener el avance del comunismo en el continente asiático, Estados Unidos trató de conservar las islas y algunas de las zonas costeras y controlar ciertos puntos estratégicos, como las islas Quemoy, que guardan la entrada al puerto de Xiamen, y Matsu, a la entrada del puerto de Foochow, muy cercanas al continente. Aunque Pekín manifestó su firme decisión de recuperarlas (bombardeó las islas Quemoy en septiembre de 1954), en enero de 1955 Eisenhower recibió la autorización del Congreso estadounidense para proteger a Taiwan y sus territorios, impidiéndose el ataque chino con la amenaza del armamento nuclear.

Debido al temor de un ataque de la China comunista, Chang Kai-chek estableció el estado de sitio permanente, fortaleció el ejército, que llegó a sumar más de medio millón de efectivos, y recurrió al apoyo militar de Estados Unidos, el cual estableció bases militares y designó a la VII flota el patrullaje de la isla.

A su muerte en 1975, Chang Kai-chek fue remplazado por Len Chia-kan, pero posteriormente fue electo y reelecto su hijo Chiang Chin-kwo, quien ejerció el poder hasta su muerte en 1988.⁴ Éste, como su padre, mantuvo el estado de sitio y retiró la ley marcial hasta 1987. A ese personaje le sucedió Lee Teng-hui, quien se reeligió en marzo de 1990 gracias a los votos de la Asamblea Nacional (966 representantes) y primer ministro al general Han Pei-tsun hasta su dimisión en 1993; su sucesor es Lien Chang.

Con Lee Teng-hui, Taiwan entró en un proceso de democratización relativa; en 1991 se abrogaron los estados de urgencia y de guerra contra el comunismo y en el mismo año se realizaron elecciones para la Asamblea Constitutiva Legislativa en las que resultó triunfador el partido en el poder con 71% de los sufragios. El 19 de diciembre de 1992 se efectuaron las primeras elecciones libres del Yuan legislativo (el parlamento), con un triunfo, esta vez muy cerrado, del Kuomintang que obtuvo 53% de los votos.

S. Dessus⁵ señala que para su estudio muchos economistas han dividido la historia reciente de Taiwan en cinco periodos:

3. R. Thompson, *The Pacific Basin*, Logman, Londres, 1994.

4. O. Cambessédes, *Atlas Économique Mondial 1994*, Éditions du Sérail, París, 1994.

5. S. Dessus, *Chinese Taipei: The Origins of the Economic Miracle*, OCDE, París, 1995.

a] sobrevivencia (durante los cincuenta); b] recuperación (en los sesenta); c] despegue (los setenta); d] ajuste (los ochenta), e] madurez (en los noventa). En este artículo se pretende poner de relieve la importancia del modelo de promoción de las exportaciones en el desarrollo de Taiwan. Por ello, aquí se determinan tres períodos de 15 años cada uno, que corresponden a diferentes fases del desarrollo: el asistido; el del modelo de promoción de las exportaciones, y el de consolidación y expansión del modelo.

EL DESARROLLO ASISTIDO

A principios de los cincuenta las expectativas de desarrollo de Taiwan eran poco promisorias, pues era un país devastado por la guerra, con muy pocos recursos naturales, una población que se incrementó abruptamente en más de un millón de habitantes y cuya tasa de crecimiento demográfico anual era muy alta (3.8%).⁶ En ese entorno, dos elementos contribuyeron a reactivar la producción. Uno, de carácter interno, fue la reforma agraria que emprendió el gobierno a partir de la compra de la tierra a los latifundistas para redistribuirla entre los campesinos. Con ello se reanimó la producción agrícola y fue posible no sólo abastecer el mercado interno, sino exportar. El otro fue el gran apoyo de Estados Unidos que otorgó una considerable ayuda para el desarrollo, realizó inversión extranjera directa con la consecuente transferencia de tecnología, y promovió importaciones desde su propio territorio y desde Japón, Alemania Occidental y Hong Kong.

Así, inicialmente el impulso del desarrollo industrial provino del crecimiento del sector agrícola, de las inversiones de los latifundistas en la industria naciente, principalmente la textil, así como del propio dinamismo del consumo y del ahorro interno que propició el proceso de crecimiento. En esa etapa también fue determinante la ayuda externa que de 1950 a 1961 ascendió a 1 000 millones de dólares, equivalente a 6% del PNB y a más de la tercera parte de la inversión bruta y de las importaciones.⁷ Aunque los gastos de guerra que encaró Taiwan fueron superiores a la ayuda directa estadounidense, esas erogaciones pudieron en parte financiarse internamente mediante impuestos. En cambio, la ayuda para el desarrollo permitió obtener las divisas necesarias para la primera etapa. Por otra parte, la estrechez del mercado interno muy pronto obligó a Taiwan a producir también para el exterior aprovechando la apertura de los mercados japonés y estadounidense, lo cual imprimió un mayor dinamismo al ritmo de desarrollo.

Taiwan logró emplear plenamente sus capacidades agrícolas y desarrolló una industria intensiva en mano de obra, único recurso que poseía en abundancia; de esa manera escapó a las hambrunas y a la miseria que desde principios de siglo caracterizaron a muchas regiones de China. En los años cincuenta el creci-

6. M. Fouquin, *Pacifique: Le recentrage asiatique*, Economica, París, 1991.

7. R. Jenkins, "La experiencia de Corea del Sur y Taiwan: ¿ejemplo para América Latina?", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, núm. 1, 1991.

miento anual del ingreso per cápita fue de 3.8%, a pesar de que la población también creció a un ritmo anual de 3.8 por ciento.⁸

En 1965 el país había cambiado drásticamente; su población era de 12.5 millones de habitantes, con una densidad muy alta de 345.6 habitantes por kilómetro cuadrado. La intensidad del incremento poblacional se ilustra con el registrado en la capital, Taipei, que de 313 000 personas en 1940 pasó a 580 000 en 1957 y a más de un millón en 1965; en igual lapso las ciudades de Kao-Shiang y Tai-Nan triplicaron su población. En el mismo año la superficie cultivada se empleaba a su plena capacidad, 28.3% del territorio, o sea un millón de hectáreas, de las cuales la mitad se dedicaba al arroz, 10% a la caña de azúcar y el resto a otros cultivos, como patatas, soya, mandioca, plátano, piña y té.

En los bosques (dos millones de hectáreas, 54.5% del territorio nacional) se obtuvieron 400 000 m³ de madera de hinoki y un millón de otras especies, principalmente bambú y alcanforero. A pesar de los escasos pastos (11 000 hectáreas) se contaba con cerca de 400 000 cabezas de bovinos y más de dos millones de cerdos, aunque la aportación de proteínas a la dieta se sustentó en mayor medida en el consumo de pescado. En 1964 la captura fue de 376 700 toneladas, que permitieron abastecer al mercado interno y además exportar a Japón.

En 1965 Taiwan producía más de cinco millones de toneladas de carbón y 209.6 millones de metros cúbicos de gas natural. Su capacidad de generación de electricidad era de 1.2 millones de kw, 38.9% proveniente de fuentes hidráulicas. La producción industrial se concentraba en la textil y de hilados de algodón y lana.⁹

Aunque la balanza comercial seguía siendo negativa, el desarrollo de su planta productiva permitió a Taiwan exportar principalmente azúcar, textiles, productos forestales, banano y arroz. Estados Unidos y Japón absorbían 65.4% de esas exportaciones y Hong Kong, Alemania Occidental y otros países, el resto. El déficit se cubría con la ayuda para el desarrollo, a pesar de su gradual reducción: de 7.8% del PNB en 1957 descendió a 2% en 1964.¹⁰

EL MODELO DE PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

En 1965 Taiwan había superado la etapa crítica de los años cincuenta y la mano de obra y sus recursos naturales se empleaban a plena capacidad. Empero, aún persistían problemas propios de un país en desarrollo: un déficit crónico en la balanza de pagos que se cubría con la ayuda para el desarrollo y las inversiones directas; un desarrollo industrial incipiente que se limitaba básicamente a la industria textil y otras cuantas actividades, y un mercado interno reducido. En lo político, gobernaba una dictadura militar que impedía el desarrollo de la democracia y que mantenía un virtual estado de sitio. Sin embargo, desde un principio la dictadura militar tuvo claro que la única manera de mantenerse en el poder sin erosionar más su ya des-

gastada hegemonía era desarrollar al país y superar las enormes carencias; con ese fin se emprendió una activa gestión gubernamental.

La intervención estatal

Al analizar la experiencia de Taiwan y sus enseñanzas para otros países en vías de desarrollo, George W. Tsai señala una serie de acciones de política económica que entrañan un fuerte intervencionismo estatal¹¹ y que se caracterizan por estimular la gestión activa del sector privado en lugar de inhibirla, como en el modelo socialista, o sobreprotegerla, como sucedió en muchos países en desarrollo; se trata de una política de desarrollo concertada.

La política de desarrollo concertada

En una isleta—como dice Tsai—que no tenía una clase terrateniente o aristocrática considerable, no había grupos de presión que se opusieran a las reformas. Tampoco se tenía un mercado amplio, ni un sistema capitalista e industrial que permitiera inducir un proceso de crecimiento automático. Por ello se hacía necesario el surgimiento de un actor que condujera ese proceso mediante una política deliberada. Con base en el modelo de Taiwan, Tsai señala diversas enseñanzas para los países en desarrollo:

1) “Si aún no se ha instaurado un sistema político democrático, un régimen autoritario moderado puede ser la opción para promover el desarrollo y la modernización económicos.”

2) “Emplear tácticas directivas o aplicar intervenciones administrativas para impulsar la competencia y el crecimiento con el propósito de suministrar incentivos.”

3) “La reforma agraria puede ayudar a sentar las bases del desarrollo industrial. Se debe llevar a cabo en las primeras etapas.” La reforma puede contribuir a debilitar el sistema colonial que se apoya en los terratenientes como clase dominante y en la propiedad y concentración de la tierra como base de enriquecimiento y explotación. La reforma ayudará a incrementar la producción agrícola al evitar la concentración de tierras que impide su adecuado aprovechamiento y empleo; además, contribuye a distribuir la riqueza en las áreas rurales haciendo posible el crecimiento del mercado interno.

4) “Los países en desarrollo deberían empezar sus proyectos de desarrollo económico en la agricultura y después continuar con la industria.”

5) “El gobierno debería impulsar el establecimiento de industrias nacionales que sustituyan importaciones, emprender la aplicación de medidas selectivas como las tarifas arancelarias, impuestos, subsidios, préstamos a bajo costo, así como controles a la importación y exportación, para alentar el desarrollo de ciertas industrias ligeras básicas como la textil, alimentaria, química, metalmeccánica.” Sin embargo, no debe perderse de

8. M. Fouquin, *op. cit.*

9. *Diccionario Enciclopédico Salvat, op. cit.*

10. M. Fouquin, *op. cit.*

11. George Tsai, “La experiencia de Taiwan en la modernización y enseñanzas para otros países en vías de desarrollo”, *Estudios de Asia y África*, núm. 93, El Colegio de México, enero-abril de 1994.

vista el principio fundamental: no distorsionar el mecanismo de la competencia y el mercado. Los incentivos tienen el efecto de incorporar a la producción empresas que en otras condiciones serían incapaces de competir; los incentivos les permiten iniciar un proceso de acumulación creciente al garantizar o elevar los rendimientos, lo que compensa los altos costos por la escala productiva o el bajo nivel tecnológico. Empero, la protección y el monto de los estímulos deberán disminuir gradualmente, para obligar al empresario a mantener sus rendimientos sobre la base de la reducción de costos que obtiene al aumentar su escala y nivel tecnológico.

6) "Tan pronto como haya indicios de que las industrias básicas han madurado y son lo bastante fuertes como para sobrevivir a la competencia exterior, el gobierno debe orientar su política a la exportación. Una vez más, esta política requiere de una complicada planificación." El país debe aprovechar la ventaja de la mano de obra barata y sus recursos naturales específicos agregándoles valor; es mejor evitar la competencia directa y la confrontación en materia tecnológica y buscar preferentemente la colaboración de la inversión extranjera y la producción complementaria, lo que permitirá adquirir cierta especialización e ir ganando ventajas competitivas.

7) "Las políticas gubernamentales selectivas para el desarrollo, tales como la capacitación de los trabajadores mediante el sistema educativo y las cuantiosas inversiones en infraestructura, que elevan la productividad general y amplían el potencial productivo del país, se vuelven cada vez más importantes." Si hay apertura a la inversión extranjera, tales medidas pueden ser incluso alentadas por la comunidad internacional, pues no se le considera competencia desleal, ya que se actúa sobre la calidad de los recursos y no sobre el mecanismo de precios.

8) "El gobierno debe mantener un sistema de mercado libre y una política de respeto a la propiedad privada, evitar la corrupción y preservar una competencia justa que impida la generación de riquezas fraudulentas que desvían la acumulación de capital del sector productivo, así como evitar la formación de monopolios. Sin embargo, el gobierno debe mantener un grupo importante de empresas públicas para usarlas como palanca y así forzar a las empresas privadas a cumplir con la intervención selectiva y las estrategias de desarrollo."

9) "Se recomienda un sistema financiero de crédito y no de capital; en Taiwan todos los bancos eran propiedad del sector público hasta principios de los noventa. Como los mercados de capital son débiles y las industrias privadas no pueden atraer capital de la bolsa de valores o del mercado de bonos, tienen que depender de los bancos propiedad del gobierno para obtener préstamos y capital para el desarrollo. En tal situación, el gobierno está en posibilidad de fijar las tasas de interés y controlar la paridad cambiaria para penetrar en las estructuras de toma de decisiones de las industrias privadas."

Esas recomendaciones derivadas de la experiencia de Taiwan revelan el fuerte carácter intervencionista del Estado. En efecto, la reforma agraria fue un primer paso del Estado militar en pro de la modernización; con el mismo propósito, en 1953 el gobierno puso en marcha una política apoyada en la industrialización mediante la sustitución de importaciones e introdujo los planes económicos cuatrianuales. Aplicó además medidas de

control y apoyo, como tarifas arancelarias, controles a la exportación e importación, paridades cambiarias múltiples y mantuvo la moneda sobrevaluada para proteger a la industria nacional. Con ello logró generar un proceso de crecimiento y acumulación en las industrias de alimentos, textil, de cuero y pieles, hule y petroquímica.

Tal vez debido al reducido territorio de Taiwan (36 000 kilómetros cuadrados), a los limitados recursos naturales en una isla donde 75% de la superficie es montañosa, o bien, por el empleo de los recursos a su plena capacidad y por la elevada densidad de población, Chang Kai-shek y los empresarios comprendieron que su país sólo podría continuar su crecimiento si producía para el mercado externo. Las mismas limitaciones les impedían, también, emprender grandes proyectos para fabricar bienes de producción intensivos en capital, por lo que el esfuerzo industrializador sólo podría continuarse con la especialización de la maquila de algunos componentes y elaborando productos de alta tecnología que requirieran poco capital.

Frente a los desequilibrios y la pequeñez del mercado, a finales de los cincuenta la estrategia gubernamental se orientó hacia la exportación, por lo que se devaluó la moneda, se concedieron a las empresas exportadoras reducciones de impuestos y de tarifas arancelarias, así como créditos con un interés bajo y se alentó la inversión extranjera directa. Sin embargo, fue hasta 1965 cuando aparecieron las industrias maquiladoras. En los años setenta se realizan nuevos cambios, se programan los Diez Grandes Proyectos para dotar al país de infraestructura y, aunque se mantienen las tácticas exportadoras, poco a poco se sustituyen las industrias intensivas en mano de obra con intensivas en capital de alta tecnología, como la electrónica y las de productos eléctricos y químicos.

Tras realizar los ajustes para enfrentar los desequilibrios externos derivados de los aumentos de los precios del petróleo en 1974 y 1979, en el decenio de los ochenta la caída de los precios del crudo permitió a Taiwan obtener cuantiosos excedentes. Gracias a su solidez económica, en los años noventa pudo emprender el Plan Nacional de Construcción, o Plan de Desarrollo de Seis Años, para modernizar la infraestructura del país.

La dimensión económica del Estado

El gobierno ha reducido su gasto como proporción del PIB; en los años cincuenta representaba cerca de la tercera parte y en los ochenta tan sólo la cuarta parte. Los ingresos, por su parte, durante cuatro decenios fluctuaron en alrededor de 15% del PIB y en los noventa se incrementaron 5%. El déficit público representó 17% del PIB en los años cincuenta y sesenta, descendió a 13% en los setenta, a 9% en los ochenta y a 7% en los noventa.¹² En junio de 1994 la deuda pública ascendió a 62 000 millones de dólares.¹³

La composición del gasto público ha variado drásticamente. De 1950 a 1965 se destinó a la defensa 45% del mismo, pero

12. S. Dessus, *op. cit.*

13. C. Berrisford, "Taiwan", *Asia Pacífico, 1994*, El Colegio de México, 1995.

se redujo de manera constante, para llegar a 15% en los noventa. Por el contrario, las erogaciones para el desarrollo económico, educación y seguridad social, que en la década de los cincuenta representaron, respectivamente, 11.5, 11 y 6 por ciento, mantuvieron un crecimiento relativo permanente, para llegar en los noventa a 27, 19 y 17 por ciento, respectivamente. Los gastos de la administración general y los pagos de intereses han representado menos de 15%, con excepción de la década 1965-1975 y los años noventa, cuando absorbieron 20% del total.

La intervención estatal ha sido muy considerable y es claro que el gasto se dirige cada vez más tanto a elevar la productividad del país y de los trabajadores cuanto a mejorar su bienestar. Desde 1976 se ha destinado 60% del gasto público al desarrollo económico, la educación y la seguridad social. El gobierno también ha actuado como un fuerte inversionista, al aportar alrededor de 40%, en promedio, de la formación bruta de capital fijo. De 1950 a 1985 dicho porcentaje era de 15, se incrementó a 19 en el período 1985-1989 y a 27 en los noventa, debido al Plan Nacional de Construcción. Las inversiones de las empresas públicas habían representado 30% en promedio de la formación bruta de capital hasta 1985, para disminuir en los siguientes años a un promedio de 22 por ciento.

Por lo que toca a las reformas, se establecieron el control del sistema financiero, las leyes para promover la inversión y prohibir el retiro de los capitales del país; se emprendió la reforma del sistema impositivo, se extendió la educación obligatoria de seis a nueve años, se devaluó la moneda (el dólar taiwanés) y, lo más importante, desde principios de los sesenta se cambió de estrategia del modelo para estimular el crecimiento, con lo que del modelo de sustitución de importaciones se pasó al de promoción de las exportaciones.

Contribución del sector externo al desarrollo

La ayuda al desarrollo disminuyó durante los años sesenta (de 7.8% del PNB en 1957 bajó a sólo 2% en 1964) y en los setenta se suspendió totalmente. Así, de 1951 a 1969 Estados Unidos proporcionó a Taiwan por ese concepto 1 547 millones de dólares.¹⁴

Aunque la ayuda del exterior se redujo, la nueva estrategia gradualmente manifestó su éxito en la generación de divisas. A pesar del fuerte incremento de las importaciones en los años sesenta, en 1970 Taiwan obtuvo un pequeño superávit de 34 millones de dólares (véase el cuadro 1).

Posteriormente, en el período 1974-1981 el aumento de los precios del petróleo generó déficit en la balanza comercial, el cual fue desapareciendo paulatinamente; con la caída de los precios del petróleo, surge un cuantioso superávit, que en 1992 llega a 12 756 millones de dólares (véase el cuadro 1).

De no haber aumentado los precios del petróleo el modelo de promoción de las exportaciones hubiese generado un superávit desde el decenio de los setenta. Al referirse al desarrollo de Japón y Taiwan Fouquin observa: "Japón y Taiwan registraron considerables excedentes financieros a partir de 1985. Estos

14. S. Dessus, *op. cit.*

C U A D R O 1

COMERCIO EXTERIOR DE TAIWAN (MILLONES DE DÓLARES)

Año	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1952	207	120	-87
1960	252	174	-78
1970	1 528	1 562	34
1974	6 172	5 459	-713
1980	20 610	20 357	-253
1990	57 255	68 443	11 188
1992	71 923	84 678	12 756

Fuente: DGBAS, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei.

países entraron en una fase de excedente estructural desde fines de los años sesenta. Los dos choques petroleros de 1973 y 1979 ocultaron el fenómeno que reaparece con brutalidad con la baja del petróleo y la revalorización del dólar."¹⁵

El análisis de la composición de las exportaciones y de las importaciones proporciona información con respecto a la especialización productiva de Taiwan y su éxito relativo.

El cuadro 2 muestra la evolución del comercio de Taiwan; se aprecia el tránsito de las exportaciones de productos agrícolas y agrícolas elaborados, predominantes en los años cincuenta, hacia los industriales, que en 1970 ya constituyen cerca de 80% del total de las exportaciones. Por su parte, el análisis de las importaciones de 1950 a 1970 revela un proceso de sustitución de las de bienes de consumo, una importación estable y predominante de bienes intermedios que aumenta de 1974 a 1982, probablemente por el aumento de los precios del petróleo, pero que se mantiene durante los ochenta y los noventa como contrapartida del crecimiento y el desarrollo de las industrias exportadoras; finalmente, se observa una importación creciente y considerable de bienes de capital en los años sesenta y setenta que corresponden al período de industrialización y puesta en marcha de grandes obras de infraestructura.

En 1980, Taiwan realizó 3% de las exportaciones mundiales de productos de la industria automovilística, 3% de las de textiles y 6% de las de prendas de vestir; esas ventas representaron, respectivamente, 13.5, 9 y 12.5 por ciento de las totales, esto es, los tres rubros cubrieron un poco más de la tercera parte de sus ventas foráneas totales.¹⁶

En 1979 la inversión directa acumulada de Estados Unidos en Taiwan se distribuía de la siguiente manera: 111 000 millones de dólares en el sector de las máquinas eléctricas, 81 000 millones en la industria química, 5 000 millones en el sector de la maquinaria y 14 000 millones en el sector de los transportes.¹⁷

15. M. Fouquin, *op. cit.*

16. J.L. Estrada, "Alternativas de desarrollo: modelos de industrialización y comercio exterior en los NIC asiáticos", en *Modelos de crecimiento económico*, Juan Pablos, Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico y Universidad de Puebla, México, 1995.

17. M. Fouquin, *op. cit.*

C U A D R O 2

COMPARACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES (PORCENTAJES)

Año	Exportaciones			Importaciones		
	Productos agrícolas	Productos agrícolas elaborados	Productos industriales	Bienes de capital	Bienes intermedios	Bienes de consumo
1952	22.1	69.8	8.1	14.2	65.9	19.9
1960	12.0	55.7	32.3	27.9	64.0	8.1
1970	8.6	12.8	78.6	32.3	62.8	4.9
1980	3.6	5.6	90.8	23.4	70.8	5.8
1990	0.7	3.8	95.5	17.5	70.4	12.0
1992	0.6	3.7	95.7	17.8	69.3	12.9

Fuente: DGBAS, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei.

La dinámica del desarrollo interno

El modelo de industrialización basado en el desarrollo de las exportaciones adoptado a fines de los cincuenta dio lugar al surgimiento de un sector maquilador que a pesar de una aparente mala integración al desarrollo nacional contribuyó a resolver dos de los mayores problemas: el desempleo y la generación de divisas.

El crecimiento acelerado de la industria de exportación y en particular de la maquiladora ocasionó una demanda creciente de mano de obra que a su vez propició, en una primera etapa, la incorporación del trabajo femenino a la actividad económica y un ligero aumento en los salarios, que crecieron a una tasa promedio de 5.7% en el período 1960-1973.¹⁸ Empero, una vez que se redujo el exceso de mano de obra y la industria comenzó a requerir trabajadores más calificados—en una segunda etapa—, los salarios aumentaron en forma notable, lo que se acompañó con el mejoramiento de la calificación del trabajador y el incremento de la productividad.

Si bien desde el punto de vista social se ha criticado el desarrollo de las empresas maquiladoras por las malas condiciones de trabajo, las amplias jornadas y los salarios reducidos, desde el punto de vista económico la maquila puede integrarse al dinamismo económico general y desempeñarse como su motor. En efecto, el uso masivo de mano de obra de bajos ingresos y del trabajo femenino generan un incremento del consumo interno, un movimiento inflacionario suave por debajo del crecimiento de la actividad económica y un descenso de las tasas de natalidad y del crecimiento demográfico, lo que favorece el desarrollo de la producción orientada al mercado interno.

En la segunda fase, el incremento de la oferta de trabajo—menor que el de la demanda, como resultado de la reducción de las tasas de crecimiento demográfico—provoca un aumento de los salarios; si este último se acompaña de una calificación mayor, de una productividad más alta del trabajador y de adecuados márgenes de ganancia, generará un crecimiento acele-

rado de la actividad productiva por el incremento del consumo y el ahorro internos. En este entorno, como lo muestra la experiencia asiática, en particular la de Taiwan, es posible integrar verticalmente a la empresa maquiladora mediante un proceso al parecer deliberado.

Al respecto el informe Ramses 1993, señala: “Para que una política de promoción de las exportaciones tenga éxito y pueda dar lugar a un desarrollo industrial autónomo, es necesario que reciba el poderoso estímulo de una política gubernamental de integración vertical (*backward integration*). La industrialización comienza por las actividades que tienen una ventaja comparativa “espontánea”: se trata en general de las de ensamble de productos finales (textil, electrónica), o la simple transformación de materias primas (industrias de la madera o alimentaria). Estas industrias constituyen la fuerza directriz y motriz del crecimiento. Posteriormente, los poderes públicos deben organizar la integración vertical hacia atrás, es decir, orientar las inversiones hacia los sectores situados en la base: del vestido se remonta hacia la tela, de la tela hacia los hilados y a la petroquímica; la actividad comercial directa en los mercados de textiles mundiales se organiza al final mediante grandes empresas comercializadoras especializadas. Esta es la vía indudablemente elegida por Corea del Sur y Taiwan, la cual tiene un efecto de arrastre sobre los demás sectores.”¹⁹

Crecimiento demográfico y empleo

El crecimiento demográfico en Taiwan ha descendido de una tasa de 3.8% en el decenio de los cincuenta a 3.2% en los sesenta, 2.1% en los setenta, 1.4% en los ochenta²⁰ y se estima que en la actualidad la población ha dejado de crecer.²¹ Por su parte, el producto per cápita, de 576 dólares en 1950, se incrementó a 9 430 dólares en 1990; de 1960 a 1980 creció a una tasa promedio de 7% y de 5.6% en los ochenta.

19. *Ibid.*20. *Ibid.*21. O. Cambessédes, *op. cit.*18. Ramses, *Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Ramses 94 Strategies*, Dunod, París, 1993 y 1994.

La industria ha desempeñado un papel fundamental en la generación de empleo. En 1950 absorbía 7% y se elevó a 14.4, 26.6 y 34.5 por ciento en 1960, 1973 y 1988.²² Como se señaló, la incorporación creciente del trabajo femenino ha sido una característica del proceso de desarrollo: en el período 1960-1973 su tasa de actividad se incrementó 12.7%, frente a 6.3% para los hombres, y en el período 1973-1988 las relaciones fueron de 9.3 y 4.7 por ciento, respectivamente.²³

Como se mencionó, el aumento de la demanda de trabajo, así como de la calificación hicieron posible un crecimiento constante de los salarios a una tasa promedio anual de 5.7% de 1960 a 1973; de 6.1% en el lapso 1973-1985, y de 9.4% en 1985-1990.²⁴

CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DEL MODELO

El desarrollo económico ha estado sujeto a un proceso de retroalimentación. La lógica del modelo hace que el factor externo favorezca la dinámica interna; al crecer las exportaciones y el empleo, se obtienen más divisas y aumentan el consumo y el ahorro internos. En contraste, el comportamiento conservador de las familias y del Estado por el lado del consumo, y estratégico por parte de las empresas privadas que prefieren desarrollar sectores de alta tecnología y empresas con alto contenido de mano de obra, ha conducido a un crecimiento moderado de las importaciones.

De 1965 a 1987 la tasa de ahorro se elevó de 20 a 39 por ciento, una de las más altas del mundo. La explicación de este fenómeno es compleja, pero el factor principal que contribuye a ello es el comportamiento de las familias, cuya participación relativa en el ahorro total se ha incrementado. En 1951-1971 la participación del Estado en el ahorro —incluidas las empresas públicas— fue de cerca de 40% y 60% se dividió por partes iguales entre las empresas privadas y las familias; en el período 1968-1988 las relaciones fueron de 35, 22.5 y 42.5 por ciento, respectivamente.²⁵

Como la participación relativa de la inversión en el PIB es de 20%,²⁶ mientras que la correspondiente al ahorro es de 39%, Taiwan ha acumulado excedentes financieros muy considerables. A partir de 1985 el superávit comercial superó los 10 000 millones de dólares, por lo que el país ha acumulado reservas por más de 150 000 millones de dólares y es uno de los mayores inversionistas potenciales del mundo, capaz de rivalizar con Japón (véase el cuadro 3).

Consolidación del modelo

A pesar de los enormes progresos económicos de Taiwan, su reconocimiento como nación independiente aún no ha sido plenamente aceptado en el mundo. La resolución de este dilema está

22. Ramses, *Rapport Annuel...*, *op. cit.*

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. M. Fouquin, *op. cit.*

26. *Ibid.*

C U A D R O 3

BALANZA COMERCIAL DE TAIWAN, 1984-1991 (FOB, MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

Año	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Balanza comercial	9.2	11.2	16.9	20.3	13.8	16.2	14.9	15.7	118.2

Fuente: Banco de datos del Modelo Mundial de Wharton, RAMSES 93, anexo estadístico, p. 411.

fuertemente vinculada con el conflicto que le dio origen y su relación con la República Popular China. En efecto, desde su nacimiento como nación, Taiwan ha pretendido constituirse en el gobierno auténtico de China y lo mismo sucede con la República Popular China. Ese antagonismo ha dado lugar a un conflicto en el que las demás naciones han participado, reconociendo a una sola de las partes.

Sin embargo, la supervivencia y el fortalecimiento económico de Taiwan, durante más de cuatro décadas, han modificado sustancialmente la situación política, pues el país ha consolidado su independencia y su gobierno ha logrado la representación de más de 20 millones de personas. De la misma manera, aunque los progresos económicos de la República Popular China no han sido tan espectaculares, su gobierno se ha mantenido a pesar de la crisis generalizada del socialismo; además, las reformas emprendidas recientemente han dotado a su economía de un nuevo dinamismo y crecimiento acelerado, por lo que también ha logrado mantener su representatividad. Por tanto, en la actualidad ni el gobierno chino puede pretender representar al pueblo de Taiwan, ni éste puede aspirar a gobernar a China en su totalidad; ambas posiciones, así, no sólo son caducas sino absurdas.

Por el contrario, a lo largo de más de cuatro decenios como naciones independientes, las dos "Chinas" han establecido gradualmente relaciones de cooperación más fuertes, con Hong Kong como intermediario. Así, en 1987 los intercambios comerciales bilaterales entre las dos naciones ascendieron a 1 500 millones de dólares, incrementándose a 10 000 millones en 1992. Además, debido a la reducida dimensión de Taiwan y al fuerte incremento de los salarios, muchas empresas de esa nacionalidad se han trasladado a China; en la región del Fujian se estiman 12 000 empresas con un capital cercano a los 9 000 millones de dólares. El turismo también se ha incrementado de manera notable; mientras que en 1987 sólo 7 000 turistas taiwaneses visitaron China, en 1994 se esperaba un millón.²⁷ Las exportaciones indirectas de Taiwan a la República Popular China son una de las fuentes importantes del desarrollo de aquél; Hong Kong ha remplazado a Estados Unidos como principal socio deficitario de Taiwan: de enero a junio de 1993 dicho déficit llegó a 8 000 millones de dólares, mientras que el de Estados Unidos fue poco menor a los 3 000 millones. En contrapartida, Japón es el mayor socio superavitario de Taiwan; en 1992 este último tuvo un

27. C. Berrisford, *op. cit.*

déficit con aquél país de cerca de 13 000 millones de dólares. Sin embargo, la cooperación indirecta por medio de Taiwan no podrá prolongarse, ya que Hong Kong pasará a formar parte de China antes de fin de siglo. Así, en Taiwan han surgido dos posiciones: la independentista que postula el presidente Lee Teng-hui, una facción del Kuomintang y la oposición (Partido Democrático Progresista), y la de unificación, que mantiene la denominada Nueva Alianza Kuomintang, encabezada por el ex primer ministro Hau Pei-tsun ("una sola China").

CONCLUSIONES

Taiwan logró desarrollarse a pesar de disponer de una escasa dotación de instalaciones, empresas y equipo, extensión territorial y recursos naturales. Si bien contó con un apoyo inicial, su progreso se fincó fundamentalmente en la racionalización y el adecuado empleo de sus recursos, en particular del único que poseía en abundancia: la mano de obra.


Según Dessus, la acumulación de capital sólo explica 40% del crecimiento, 20% corresponde al incremento de la cantidad de trabajo empleado y el 40% restante al aumento de la productividad de los factores.²⁸ Este último provino en 25% del mejoramiento de la educación, 35% fue resultado de la flexibilidad del trabajo, 25% más de la transferencia tecnológica y el 15% restante de otros factores.

Lo anterior revela que un proceso de industrialización exitoso como el de Taiwan es muy complejo. La teoría económica plantea en general la confianza de que las fuerzas del mercado induzcan una correcta asignación de los recursos; por contra, se duda que el Estado sea capaz de asignar los recursos de manera eficiente. Así, podría inferirse que el desarrollo se producirá como un proceso espontáneo en los países en donde ni el Estado, ni los monopolios, ni los sindicatos u otras instituciones y fuerzas organizadas alteren la correcta asignación de los recursos que sí se propiciaría ahí donde las fuerzas del mercado se ejerzan con plena libertad. La receta parece fácil, pero la explicación que de ella se deriva parece demasiado simplista y tal vez equivocada: las regiones que se han desarrollado lo hicieron sobre la base fundamental de economías abiertas y una gestión estatal limitada en la esfera económica. Taiwan no cumple con esas características. Además, si se considera el principio de las ventajas comparativas, también resulta difícil entender por qué un país con tantas carencias y tan pocas ventajas se desarrolló antes que otros.

El gran interés por analizar el éxito del proceso de desarrollo de Taiwan consiste precisamente en mostrar que con alguna ayuda todo país puede lograr su desarrollo y no sólo mediante una apertura indiscriminada, privatizaciones, devaluaciones y los procesos de ajuste antinflacionarios. Por el contrario, el ejemplo de Taiwan revela que para lograr el desarrollo es necesario, en una primera etapa, una política proteccionista y de retención de los capitales que permita iniciar el proceso de producción y acumulación con base en los recursos de que se dispone. En lo posible el consumo interno se deberá satisfacer con producción nacional, la cual no sólo deberá atender el mercado interno.

28. Dessus, *op. cit.*

Las inversiones extranjeras, muchas de ellas dirigidas a la maquila, criticables desde el punto de vista social, resultan favorables económicamente, ya que estimulan la actividad productiva, acrecientan el consumo interno y permiten obtener divisas. La inversión interna y externa se estimulará si las empresas pueden importar a precios internacionales y los aumentos de salarios son menores que los correspondientes a la productividad. Por ello, el Estado debe estar atento para preservar un ambiente favorable a la inversión productiva mediante la creación de infraestructura, el apoyo a la educación y evitando la presencia de ganancias especulativas, así como las transferencias de los sectores productivos a los improductivos.

Un proceso exitoso que pueda sacar ventaja tanto del mercado interno como del externo tenderá no sólo promover tasas muy altas de crecimiento, sino también, a partir de cierto nivel, obtener superávits comerciales. Se podría señalar, en general, que en un mundo donde predominan los cambios tecnológicos el aumento de la productividad de los factores es un elemento fundamental. Por ello, los países que empleen sus recursos de la manera más eficiente y emprendan estrategias de producción más rentables tenderán a atraer capitales y acrecentar sus ritmos de producción. Los países que desperdicien sus recursos o generen ambientes inflacionarios en los costos tenderán a perder recursos, disminuir su tasa de crecimiento y someter a crisis y ajustes recurrentes a sus sistemas de precios y de distribución del ingreso. 

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

- Balassa, B. *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Banco Mundial, *Rapport sur le développement dans le monde 1991*, Banco Mundial, Washington, 1991.
- Bekerman, M., P. Sirlin y M.L. Streb, "El 'milagro' económico asiático: Corea, Taiwan, Malasia y Tailandia", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 4, México, abril de 1995.
- Cárdenas, A., *Administración con el método japonés*, CECSA, México, 1993.
- CEPII, *Économie mondiale: la montée des tensions*, Economica, París, 1992.
- , *Économie mondiale 1990-2000. L'impératif de la croissance*, Economica, París, 1992.
- Coriat, B., *Pensar al revés*, Siglo XXI Editores, México, 1992.
- Fukasaku, K., *Regional Cooperation and Integration in Asia*, OCDE, París, 1995.
- Lafay G., *La fin des avantages acquis*, Economica, París, 1989.
- Madisson, A., *Dos crisis: América y Asia 1929-1938 y 1973-1983*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Turner, E., "Importancia estratégica del mercado y del sector comercial en la reestructuración productiva", en *Perspectivas de la empresa y la economía mexicana*, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.
- , "Racionalidad del éxito del sector comercial privado asiático frente a la globalización: el caso del Japón", en *Reestructuración de la economía mexicana*, UAM-Azcapotzalco, Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico, Universidad de Colima, México, 1995.