

Política económica e inserción internacional de Taiwan

• • • • • MARTA BEKERMAN Y PABLO SIRLIN*

Con un territorio de 36 000 kilómetros cuadrados y con 20 millones de habitantes, la experiencia de desarrollo de Taiwan constituye una de las más dinámicas de la historia reciente. De 1952 a 1992 el PNB creció a un promedio anual de 8.6% anual; en ese último año el producto fue superior a 200 000 millones de dólares (10 000 dólares per cápita); las exportaciones registraron una tasa media de crecimiento anual de 17.8% y en 1992 alcanzaron un valor de 81 500 millones de dólares. El sector industrial tuvo un mayor dinamismo y su participación en el PNB se elevó de 20 a 40 por ciento. En 1952, las exportaciones industriales sólo representaban 8% de las ventas foráneas totales, pero en 1965 ascendieron a 46% y en 1990 a 95% (véase el cuadro 1). La maquinaria y el equipo eléctrico constituye el principal rubro de exportación y de importación, lo que ejemplifica el alto grado de desarrollo de Taiwan.

El dinámico proceso de crecimiento económico, sustentado en tasas de ahorro e inversión muy altas (véase el cuadro 2), se ha dado en un entorno de gran estabilidad de las variables macroeconómicas y de equilibrio fiscal (véase el cuadro 3). La gestión gubernamental, basada en una particular combinación de políticas macroeconómicas, industriales, comerciales y tecnológicas, ha sido un factor determinante del éxito taiwanés.

ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL MODELO DE TAIWAN

En 1949 el gobierno del Partido Nacionalista (Kuomintang) se trasladó a Taiwan tras perder el control de la China continental a manos del Partido Comunista Chino. Los habitantes de la isla, poco relacionados con los del continente, dados los 50 años de colonización japonesa, debieron aceptar la instauración de un régimen que adquirió la forma de una república, pero

que en realidad era un gobierno autoritario apoyado por un partido único muy fuerte. Los continuos enfrentamientos militares entre Taiwan y la República Popular China dieron lugar a un estado de sitio que se prolongó hasta 1987.

Entre los aspectos estructurales del modelo de desarrollo y de la política económica taiwanesas destacan:

1) Una burocracia desarrollista con fuerte autonomía y poder¹ como resultado de la herencia de un Estado colonial fuerte y la inexistencia de una burguesía industrial nativa; la reforma agraria de principios de los años cincuenta que eliminó al sector terrateniente; la estabilidad institucional (de 1949 a 1988 sólo fueron presidentes Chiang Kai-shek y su hijo Chiang Ching-kuo); la necesidad de un rápido crecimiento industrial para asegurar la capacidad de defensa nacional ante la República Popular China y sostener la legitimidad del gobierno ante los taiwaneses nativos, y la presión de los estadounidenses (en los decenios de los cincuenta y sesenta) para desactivar el fuerte sesgo anti-privatista del partido nacionalista.²

2) Una estructura industrial polarizada con grandes empresas, especialmente públicas (aunque de menor tamaño que sus similares japonesas o coreanas), y una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas con fuerte sesgo exportador. La ausen-

1. R. Wade, *Governing the Market*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

2. Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, 1990, y R. Wade, *op. cit.*

* Profesores e investigadores del Centro de Estudios de la Estructura Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

C U A D R O 7

PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN MANUFACTURERA Y PIB Y EXPORTACIÓN MANUFACTURERA EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES (PORCENTAJES)

País	Producción manufacturera/PIB		Exportación manufacturera/PIB ¹		Exportación manufacturera/ exportación total	
	1965	1990	1965	1990	1965	1990
Corea del Sur	18	31	3.5	25.4	59	94
Taiwan	22	34	7.4	39.9	46	95
Tailandia	14	26	0.4	19.1	3	66
Malasia	9	27	2.3	30.4	6	44
Argentina ²	33	27	0.5	2.3	6	29
Brasil	26	26	0.7	4.2	9	53

1. Las cifras de exportaciones manufactureras incluyen únicamente las de origen industrial. 2. Los datos de 1965 y 1990 no son comparables debido a la revisión de las cuentas nacionales.

Fuentes: 1992, Banco Mundial; 1991, FMI; para Malasia, 1993, Economic Planning Unit; para Taiwan, 1991, CEPD, y para Argentina, Banco Central de la República Argentina.

cia de una política deliberada de concentración industrial (por el temor del gobierno a la consolidación de un sector nativo poderoso) contrasta claramente con la experiencia coreana y ha supuesto una relación gobierno-sector privado menos estrecha que la experimentada en aquella economía.³

Las empresas públicas tuvieron un importante papel en todo el proceso de desarrollo, aunque cambiante en el tiempo.⁴ En los cincuenta participaron indiscriminadamente en distintos sectores productivos y llegaron a representar 50% de la producción industrial; a mediados de los sesenta su actividad se cen-

3. Haggard, *op. cit.*

4. A mediados de 1992 aún había 101 empresas públicas, 58 de las cuales pertenecían al sector manufacturero. V.C. Siew, "The Privatization of Industry in Taiwan", *Industry of Free China*, vol. 78, núm. 1, julio de 1992.

C U A D R O 2

AHORRO E INVERSIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PIB (PORCENTAJES)

País	Ahorro/PIB		Inversión/PIB	
	1965-1979	1980-1990	1965-1979	1980-1990
Corea del Sur	18.7	31.2	26.3	31.6
Taiwan	28.3	33.2	27.6	23.6
Tailandia	21.5	24.1	25.1	26.7
Malasia	25.5	32.7	21.4	30.9
Argentina ¹	22.4	22.1	21.9	19.4
Brasil	22.8	23.0	24.5	20.4

1. Los datos de la década de los ochenta no son comparables con los anteriores debido a la revisión de las cuentas nacionales.

Fuentes: 1991, FMI; para Malasia, Economic Planning Unit, 1993; para Taiwan, CEPD, 1991, y para Argentina (década de los ochenta), Banco Central de la República Argentina.

tró en la industria pesada y en la infraestructura, con una muy alta participación en la inversión bruta fija.

Las empresas extranjeras han tenido un efecto relevante en el desarrollo económico, pero sólo en casos particulares representan una fracción importante de la producción sectorial. El tamaño medio de esas unidades es más bien reducido⁵ y su orientación ha sido, de modo muy marcado, exportadora, debido fundamentalmente a las exigencias gubernamentales al respecto.⁶

3) Una situación geopolítica que le ha permitido sostener una intensa relación con Estados Unidos y Japón, países con los que tiene nexos preferenciales. Destaca la imitación de los taiwaneses de la secuencia de industrialización japonesa, la adquisición de bienes de capital y tecnología y la participación de las grandes comercializadoras niponas en la venta internacional de la producción de las pequeñas y medianas empresas taiwanesas.⁷

4) La generación de elevadas tasas de ahorro, favorecidas por ciertos aspectos culturales y por la estructura institucional (importancia del pago de salarios con bonos anuales, incentivos fiscales, política de tasas de interés real positivas y relativamente altas, ausencia de déficit fiscales importantes, debilidad de los mecanismos de seguridad social, etc.).

5) El control gubernamental del sistema financiero que ha permitido canalizar los ahorros a la actividad productiva, en

5. R. Wade, *op. cit.*

6. En 1981 el coeficiente de exportación de las empresas transnacionales ubicadas en Taiwan era de 93% en prendas y calzado, 74% en textiles y 71% en productos eléctricos y electrónicos. R. Wade, *op. cit.*

7. La participación de las comercializadoras japonesas ha sido un factor fundamental para superar las dificultades planteadas por el pequeño tamaño de las empresas exportadoras de Taiwan. Por su parte, las taiwanesas han sido muy dinámicas a pesar de ser relativamente pequeñas. Y. Rhee, "Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience", The World Bank Industry and Energy Department, *Working Paper*, núm. 11, 1989.

C U A D R O 3

BALANCE FISCAL Y TASAS DE INFLACIÓN (PORCENTAJES)¹

País	Déficit o superávit público/PIB		Tasa de inflación anual promedio	
	1965-1979	1980-1990	1965-1980	1980-1990
Corea del Sur	- 1.25	- 0.41	18.40	5.40
Taiwan	0.63	- 0.19	8.30	3.04
Tailandia	- 2.62	- 2.45	6.20	3.40
Malasia	- 5.87	- 7.29	4.90	1.60

1. El signo negativo (positivo) indica déficit (superávit).

Fuentes: FMI (1991); para Taiwan, CEPD (1991).

especial hacia los sectores prioritarios. El sistema financiero taiwanés (hasta las reformas de los últimos años) ha descansado en gran medida en la actividad bancaria cuasi monopolizada por los bancos públicos. Esta estructura, si bien muy poco compleja (y según algunos observadores relativamente ineficiente) no ha impedido la profundización del sistema financiero mediante una política sistemática de tasas de interés reales comparativamente altas. Ello alentó el ahorro del sector privado y favoreció una asignación de recursos más intensiva en trabajo en los sectores que no tenían acceso a tasas preferenciales.⁸

6) Una política económica que combinó estrategias comerciales e industriales activas con una gestión de las variables macroeconómicas que privilegió la estabilidad de precios y el equilibrio presupuestario (véase el cuadro 3). La estabilidad macroeconómica se reforzó con el rígido control de cambios (que se mantuvo hasta 1987) que permitió aislar a la economía de la inestabilidad de los flujos financieros internacionales.

7) La eliminación, con base en la férrea militarización del régimen taiwanés, de todas las fuentes de conflictos que pudieran entorpecer el objetivo del crecimiento industrial. El control pleno de toda la actividad sindical (las huelgas estuvieron prohibidas hasta 1987) y la fuerte migración desde el continente contuvieron los salarios en las primeras etapas de industrialización.⁹ Ante la debilidad de la burguesía autóctona, el Estado ha controlado la acción de las organizaciones empresariales, dirigidas generalmente por personeros del gobierno o por empresarios ligados a éste.

8) La activa participación de las entidades públicas en la guía de los mercados como base en la gestión de sus empresas públicas ubicadas *upstream* y en la negociación con los empresarios. En este sentido, fue eficaz el empleo de las políticas de incentivos con criterios de reciprocidad, pues se exigieron al sector privado metas y objetivos (de producción, calidad, precio y especialmente de exportación) a cambio de los beneficios que se le brindaban.

8. M. Noland, *Pacific Basin Developing Countries. Prospects for the Future*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

9. Otras de las manifestaciones de la escasa capacidad de organización sindical es la extensión de la jornada de trabajo en la industria manufacturera que, aún hoy, supera las 200 horas mensuales.

9) La combinación de incentivos a la inversión extranjera directa (IED) —libre repatriación de utilidades, incentivos fiscales, zonas de procesamiento de exportaciones, etc.— con un estricto control orientado a adecuar esos recursos al proceso de desarrollo y a la seguridad nacional. En la negociación (relativamente discrecional) de cada propuesta importante de IED se han incluido exigencias en cuanto a participación nacional (pública y privada) en los emprendimientos, grados mínimos de contenido nacional (diferenciados conforme al destino de la producción, sea al mercado interno o la exportación), metas de producción y exportación, etc.¹⁰ Los requisitos de exportación tienden a proteger a los productores nacionales en el mercado interno, asegurar el equilibrio del sector externo (al menos en la primera etapa) y favorecer la incorporación de tecnologías modernas, necesarias para competir en el mercado internacional.¹¹ Asimismo, numerosos sectores fueron vedados a la inversión extranjera.

10) La importancia que se ha conferido a la educación (en parte por razones culturales) y la gestión de la oferta de ésta conforme a las necesidades del sistema productivo.¹²

11) Una estrategia de mejora de las capacidades tecnológicas sustentada en una fuerte dependencia de los flujos de tecnología extranjera en la producción de bienes complementarios con los de las grandes empresas transnacionales,¹³ y un acentuado esfuerzo, fundamentalmente a partir del decenio de los setenta, para desarrollar capacidades tecnológicas nacionales.¹⁴

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Situación en los cincuenta

El coloniaje japonés heredó a Taiwan una base agrícola e industrial relativamente importante. Las empresas industriales que subsistieron fueron expropiadas por el gobierno. En los años inmediatos de la posguerra la situación era caótica: alta inflación, desempleo y un Estado corrupto. La llegada de Chiang

10. P. Romer, "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington, 1993, y R. Wade, *op. cit.*

11. R. Wade, *op. cit.*

12. En las primeras etapas de desarrollo se privilegiaron las escuelas vocacionales para formar los técnicos necesarios, mientras que a partir de los años setenta se ha fortalecido a la universidad y centros de investigación como generadores del capital humano en ciencia y tecnología necesarios en etapas superiores de desarrollo.

13. Esta modalidad habría sido diferente de la adoptada por Corea, que siempre ha tenido vocación de competir en los mismos mercados con las grandes empresas estadounidenses y japonesas. D. Simon, "Taiwan's Emerging Technological Trajectory: Creating New Forms of Competitive Advantage", en D. Simon y M. Kau, *Taiwan: Beyond the Economic Miracle*, M.E. Sharpe, Inc., Londres, 1991.

14. La importancia de la inversión extranjera directa no ha sido tanto su participación en la formación de capital (que no habría superado 15%), sino en la adquisición de tecnología. D. Simon, *op. cit.*

Kai-shek propició un vuelco notable en la política y la economía taiwanesas. Junto a una política macroeconómica estricta se aplicaron diversas medidas para impulsar el desarrollo. Los objetivos básicos del gobierno en ese período (contenidos en los dos planes cuatrienales que se iniciaron en 1953) consistieron en fortalecer al sector agrario y utilizar su excedente para apoyar una primera etapa de industrialización en sectores intensivos en trabajo. Los principales instrumentos del gobierno para esa tarea fueron:

1) Una activa política agrícola y tecnológica orientada a incrementar los rendimientos del campo junto con medidas impositivas y cambiarias que permitieron canalizar parte del excedente agrícola a la industria.

2) Una política de sustitución de importaciones relativamente indiscriminada que combinó medidas arancelarias, paraarancelarias y la asignación pública de las divisas necesarias para importar.

3) Una activa concertación con el sector privado para favorecer el desarrollo de industrias consideradas importantes, como plásticos y fibras sintéticas.

4) El recurso sistemático a la ayuda estadounidense para saldar la deficitaria cuenta corriente, así como a la asistencia técnica (pública y privada) para formular políticas públicas.

Los resultados fueron muy positivos. De 1952 a 1960 el PNB creció a una tasa anual de 8.2%. El sector externo constituyó el gran bache del modelo, con un signo negativo de magnitud elevada, pero decreciente, y el sector industrial mostró cierta ineficiencia en términos de precios y calidad, característica de los modelos cerrados.

Cambio de rumbo en los sesenta

Hacia fines de los cincuenta el proceso de sustitución de importaciones liviano presentaba signos de agotamiento¹⁵ y a principios de los sesenta se percibía con claridad que la ayuda estadounidense desaparecería en los próximos años. Así, de 1958 a 1962 se llevó a cabo un cambio en la estrategia del gobierno en favor del impulso a las exportaciones de la industria liviana. En particular, Taiwan trató de insertarse de manera activa en la nueva estrategia de deslocalización industrial hacia la periferia emprendida por las grandes transnacionales a partir de los años sesenta.¹⁶ Se pretendía que los instrumentos de política eliminaran el sesgo antiexportador.

Luego de una devaluación nominal de 60%, el mercado de cambios se unificó. A partir de ahí el tipo de cambio nominal se mantuvo, con leves modificaciones, hasta mediados de los ochenta. Se emprendió una liberalización comercial cuyo alcan-

15. A una relativa saturación del mercado interno se le sumaban los acuciantes problemas de balanza comercial. Asimismo, numerosos autores destacan que el modelo sustitutivo (principalmente el racionamiento de divisas) generaba numerosas oportunidades para la búsqueda de rentas improductivas (*rent-seeking*). Haggard, *op. cit.*

16. R. Wade, *op. cit.*

ce aún es materia de debate.¹⁷ Algunos autores señalan la presencia de una política comercial dual: por un lado los sectores exportadores se vieron favorecidos por un conjunto de políticas tendientes a eliminar el sesgo antiexportador y, por otro, se renovaron y reforzaron las medidas proteccionistas para sectores infantiles más intensivos en capital y tecnología.¹⁸

Las políticas proteccionistas empezaron, sin embargo, a incluir crecientes exigencias de reciprocidad al sector privado en materia de estándares de calidad, precio, etc. Los controles de importación subsistentes tomaban especialmente en cuenta si los bienes se producían en el país y de ser ése el caso se establecían niveles de sobreprecios máximos.¹⁹ A su vez, se mantuvieron y ampliaron las restricciones a las importaciones que discriminaban según el origen,²⁰ forma de protección que no aparece en las estadísticas.²¹

Entre las políticas de apoyo a la exportación destacan los instrumentos con que se buscó asegurar condiciones de libre comercio a los sectores exportadores, así como los estímulos financieros a la exportación. Entre los primeros sobresalen: a] el establecimiento a partir de 1965 de zonas de procesamiento de exportaciones, las cuales a mediados de los ochenta daban cuenta de 5% del empleo manufacturero y generaban 6.5% de las exportaciones.²² El gobierno taiwanés intentó eliminar el carácter de enclave de las primeras inversiones productivas en las zonas de procesamiento de exportaciones mediante la exigencia de contenido nacional mínimo y su participación directa en algunas de las negociaciones de IED. b] Un régimen especial de libre comercio para empresas ubicadas fuera de las zonas francas que sólo se dedicaban a producir para la exportación. Dada la necesidad de asignar funcionarios aduaneros a cada compañía, este tratamiento sólo se ofreció a empresas de gran escala.

17. En 1961 se eliminó el sistema de asignación pública de divisas y de 1956 a 1966 se redujo la protección nominal. Sin embargo, la proporción de ítems sujetos a control de importaciones permaneció casi inalterada y más de 40% de los mismos tienen aranceles superiores a 30 por ciento.

18. Wade (*op. cit.*) cita un estudio de Balassa en el que se señala que a fines de los sesenta los sectores exportadores de Taiwan (y Corea del Sur) enfrentaban una estructura de incentivos con claro sesgo proexportador, mientras que los sectores que competían con las importaciones se encaraban a un claro sesgo antiexportador (aunque menor que el existente en América Latina).

19. Los sobreprecios internos admitidos respecto de los precios internacionales eran de 25% en 1960 y se redujeron hasta 5% en 1973 (Haggard, *op. cit.*). Wade destaca la forma como los taiwaneses han utilizado los precios internacionales para disciplinar la formación de precios de los sectores protegidos. De esta manera se ha logrado someter a la industria a la presión de los mercados internacionales, modulando a la vez dicha presión para posibilitar la incorporación de actividades de mayor valor agregado.

20. S. Smith, *Industrial Policy in Developing Countries*, Economic Policy Institute, Washington, 1991.

21. Gran parte de esas restricciones de origen pesan sobre las importaciones provenientes de Japón, con el cual se tuvo históricamente un déficit comercial importante.

22. Y. Rhee, *op. cit.*

En 1981 había 336 empresas bajo esa modalidad, las que aportaban 14% de las exportaciones totales.²³ c] Regímenes de exención aduanera y devolución de derechos por concepto de insumos de empresas exportadoras.

Los incentivos financieros a la exportación incluyeron: a] créditos de preembarque de exportaciones y créditos de pos-embarque de corto y mediano plazos (para financiamiento de las ventas). Más importante que la tasa de interés subsidiada con la que usualmente se concedían esos préstamos, fue la disponibilidad de financiamiento de exportaciones en mercados financieros poco desarrollados, y b] sistemas de garantía para cubrir los posibles incumplimientos del exportador o del comprador extranjero.

Con el asesoramiento de técnicos estadounidenses se profundizó la política de incentivos a la IED; el gobierno actuó como intermediario entre las empresas nacionales y las extranjeras interesadas. Los principales incentivos se refirieron a las condiciones de libre comercio para empresas exportadoras y la equiparación entre nacionales y extranjeras en cuanto a los incentivos fiscales a la inversión. Las principales áreas donde se intentó atraer capital fueron la electrónica y la industria pesada (fundamentalmente el sector químico). Esos sectores captaron 43% de la inversión extranjera total aprobada por el gobierno taiwanés en el período 1952-1990.

La participación pública en la industria disminuyó y se concentró en sectores de la industria pesada (acero, astilleros, etc.). Asimismo, se establecieron incentivos a la inversión. El Estatuto para el Fortalecimiento de la Inversión establecía cinco años de exención fiscal para las empresas (nacionales o extranjeras) que realizaran inversiones de capital (en nuevas instalaciones o en expansiones). Se crearon incentivos adicionales para una lista de industrias estratégicas (cuyos ítems fueron variando con el tiempo) a las que se impusieron mayores condiciones de acceso (escala de producción, contenido nacional, etc.).²⁴

Las políticas emprendidas cumplieron su cometido. El crecimiento económico en los sesenta registró una tasa anual de 9.1%;²⁵ la tasa de inversión se elevó de 20% en 1960 a 25% a fines del decenio; el ahorro interno pasó de tasas de 18% en 1960 a 25% a fines de la década. Las exportaciones crecieron 25% anual y las importaciones 17% anual, lo que a partir de 1970 revierte el largo signo negativo del intercambio comercial.

El decenio dorado y la industria pesada

A principios de los setenta Taiwan encaró diversas dificultades, algunas producto de su propio crecimiento. Cuando su balanza comercial se tornó superavitaria, sus exportaciones comenzaron a sufrir amenazas de proteccionismo (en especial de Estados Unidos); los salarios se incrementaron más rápidamente que los de los competidores, y la infraestructura física registró in-

23. *Ibid.*

24. Haggard, *op. cit.*

25. Ministry of Economic Affairs, *Development: of Trade Policy in the Republic of China on Taiwan*, 1993.

flexibilidades.²⁶ Asimismo, el país experimentó serios reveses diplomáticos, por lo que debió retirarse de las Naciones Unidas en 1971, y sufrió los efectos del choque petrolero.

El gobierno emprendió una política monetaria restrictiva junto con fuertes incrementos en los precios de los insumos energéticos; dio un renovado apoyo a la promoción de las exportaciones y acentuó más su esfuerzo en la promoción de las industrias intensivas en capital y tecnología a fin de aligerar la vulnerabilidad externa que evidenció la crisis del petróleo. El sexto plan cuatrienal (1973-1976) destacó la necesidad de avanzar en sectores seleccionados (petroquímica, maquinaria eléctrica, electrónica, instrumentos de precisión, terminales de computación, etc.). Para ello se identificaron los subsectores susceptibles de ser desarrollados por empresas nacionales, los que requerían coinversiones con empresas públicas o extranjeras y los que podían desarrollar un patrón mixto. La concertación con el sector privado fue muy activa, lo que dio lugar a numerosos proyectos de esa naturaleza.

Los principales instrumentos utilizados fueron los siguientes:

1) Se desarrolló un amplísimo plan de obras públicas (anunciado en 1974 y concretado antes de 1979) centrado en obras de infraestructura (ferrocarriles, energía nuclear, caminos y puentes) e industrias intensivas en capital (acero, petroquímica y astilleros). Cabe destacar que a partir de 1969, y especialmente en el período 1975-1983, el aporte de la inversión de las empresas públicas a la formación bruta de capital fue muy superior a su participación en la producción industrial, lo que mostraba una fuerte concentración de las empresas estatales en sectores altamente intensivos en capital.

2) Se produjo un cambio en la política comercial para reducir significativamente la proporción de ítems sujetos a control de importaciones y a la vez incrementar el nivel promedio de protección nominal.²⁷

3) Se incorporaron instrumentos arancelarios (protección temporal) al esquema de promoción de industrias infantiles.

El decenio de los ochenta

Los ochenta registraron el efecto de problemas exógenos negativos que se sumaron a las crecientes distorsiones internas. De los primeros destacan: las repercusiones del segundo choque petrolero (aunque mucho menos intensas que las de 1973); la ruptura de relaciones diplomáticas con Estados Unidos, dado el acercamiento de éste a la República Popular China; los embates proteccionistas de los países desarrollados, y la dificultad creciente para absorber tecnologías de punta mediante la importación de bienes de capital o contratos de licenciamiento. Por otro lado, se acentuó la presión estadounidense para aliviar el déficit comercial bilateral, liberalizar las importaciones de bienes, admitir el acceso de empresas extranjeras de servicios (especialmente

26. R. Wade, *op. cit.*

27. Este proceso se mantuvo hasta la segunda mitad de los setenta, cuando se profundizaron las políticas aperturistas.

en el sector financiero y de seguros) y aplicar estrictas políticas de protección de la propiedad intelectual.²⁸

Entre los problemas internos sobresalieron: la creciente pérdida de competitividad de los sectores intensivos en trabajo, dado el fuerte crecimiento de los salarios a partir de la segunda mitad de los setenta²⁹ y el creciente nivel de las reservas externas (superior a 85 000 millones de dólares en 1992) que generaba presiones inflacionarias que conducían a un incremento especulativo del valor de las propiedades y las acciones.³⁰ A partir de una política monetaria restrictiva, en 1990 se produjo un auge especulativo (las acciones cayeron 80%) y una fuga de capitales de corto plazo.³¹ Al mismo tiempo surgió una ola de inconformidad social que se manifestó en fuertes protestas ambientalistas y presiones para democratizar el régimen político.

Los efectos de esos acontecimientos se manifestaron principalmente en la tasa de inversión que disminuye de 34% en 1980 a 20% en promedio en la segunda mitad del decenio; la tasa de crecimiento económico se mantiene por encima de 8%.³² En la medida en que el ahorro interno registró valores superiores a 30% (38.5% en 1986 y 1987), se amplió el superávit comercial, lo que reforzó los problemas derivados de la acumulación de reservas externas. Junto con la caída de la inversión interna se presentó una creciente deslocalización de las empresas intensivas en trabajo y contaminantes (como la petroquímica), lo que generó temores sobre una posible desindustrialización de Taiwan.³³

El avance hacia los sectores de punta

En la primera mitad de los ochenta la política económica se orientó al mejoramiento de la infraestructura física, al impulso adicional de ciertos sectores de la industria pesada y, fundamentalmente, al desarrollo de ventajas competitivas en ramas dinámicas. En particular, se otorgó prioridad al desarrollo de una capacidad innovativa endógena.

28. Para apreciar el peso de las presiones de Estados Unidos basta señalar que en el período 1981-1985 este país constituía el destino de 40% de las exportaciones taiwanesas y el saldo del comercio bilateral era mayor que el superávit comercial global de Taiwan.

29. De 1976 a 1990 los salarios manufactureros se quintuplicaron, mientras que la productividad se multiplicó por 2.2. Si bien se partió de salarios comparativamente muy bajos, este proceso supuso un fuerte incremento en los costos laborales unitarios (Fransman, "International Competitiveness, Technological Change and The State: The Machine Tool Industry in Taiwan and Japan", *World Development*, vol. 14, núm. 12, 1986). Hacia 1992 el salario mensual promedio en el sector manufacturero rondaba los 1 000 dólares, valor ampliamente superior al de otros países de industrialización intermedia.

30. G. San, "Technology, Investment and Trade under Economic Globalization: The Case of Taiwan", en OCDE, *Trade, Investment and Technology in the 1990's*, París, 1991.

31. K. Liang, "The Banking System and Financial Reform in Taiwan", *Industry of Free China*, vol. 70, núm. 3, julio de 1992.

32. Las altas tasas de crecimiento fueron posibles por el notable incremento de la productividad laboral.

33. G. San, *op. cit.*

Los principales lineamientos de política en el plan de desarrollo 1980-1989, fueron:

1) Un intenso plan de inversión pública centrado en la creación de infraestructura y en menor medida en la expansión de industrias pesadas.

2) La reproducción de los modelos de promoción de la industria infantil (combinando la protección temporal y las medidas crediticias y fiscales), pero esta vez para nuevos sectores de industria de punta.³⁴ Se negocian coinversiones entre empresas extranjeras y nacionales a las que se les otorgan incentivos especiales, siempre que cumplan metas de transferencia tecnológica, exportaciones, etc.³⁵ Particular importancia se concede a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas de alta tecnología con base en la inversión externa y la realización de operaciones y alianzas con empresas extranjeras.

3) El inicio de un amplio plan de política tecnológica, orientado en gran medida al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

4) La incorporación de nuevos condicionamientos al otorgamiento de incentivos a la inversión relacionados con gastos en investigación y desarrollo y protección ambiental.³⁶

La importancia de la política económica dirigida a los sectores de punta condujo a un cambio en la estructura de la producción y el comercio. En los ochenta las exportaciones totales de Taiwan registraron una tasa anual promedio de 13%, las del sector de maquinaria eléctrica una de 20% y las de productos de informática y comunicaciones otra de 46%. De 1980 a 1989 el gasto en investigación y desarrollo no militar creció a una tasa superior a 20% anual. La participación del sector público fue levemente declinante pero se mantuvo al finalizar el decenio. Los instrumentos crediticios y fiscales tendieron a coordinarse con las políticas exclusivamente tecnológicas. Por ejemplo, la firma de acuerdos de asistencia técnica con los institutos de investigación (que se complementan con entrenamientos para operarios) generalmente permite calificar a las empresas para tener acceso a los créditos preferenciales de los bancos públicos.³⁷

5) En 1970 se creó el Consejo de Desarrollo de Comercio Exterior, encargado de promover las exportaciones y realizar investigaciones de mercado para los productores nacionales. Las oficinas comerciales ubicadas en el exterior (principalmente la de Nueva York) realizan una muy activa labor de mercadotecnia internacional. Ello incluye el relevamiento de exportaciones potenciales y el acercamiento de las partes interesadas.

6) Se impulsó la creación de nuevos parques industriales dotados de infraestructura moderna. En 1978 se inauguró el primer parque industrial destinado a jóvenes empresarios y a fines

34. En 1983 se eligen ocho industrias prioritarias, entre las que destacan: energía, informática, automatización, bioingeniería, tecnología de video e industrias médicas.

35. Ejemplo de ello es la exitosa empresa conjunta formada por el ITRI y Phillips para producir chips especiales. G. San, *op. cit.*

36. *Ibid.*

37. Fransman, "International Competitiveness, Technological Change and the State: the Machine Tool Industry in Taiwan and Japan", *World Development*, vol. 14, núm. 12, 1986.

de los ochenta ya se contaba con más de 70 zonas industriales y exportadoras.

7) Se reforzaron los presupuestos de las instituciones de educación y de ciencia y tecnología. En 1973 se estableció el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI) que incorporó a media docena de institutos de investigaciones tecnológicas con orientación sectorial (algunos de los cuales ya funcionaban). En 1974, el ITRI creó el Servicio de Organización e Investigación Electrónica (ERSO). El creciente interés por el desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas también se manifiesta en la actividad del Laboratorio de Investigación en Industrias Mecánicas que colabora con el sector productor de bienes de capital en el diseño de máquinas de control numérico.

La década de los setenta ha sido la de mayor crecimiento en la historia de Taiwan, con un promedio anual del 10.2% y las exportaciones e importaciones se expandieron de manera conjunta a una tasa cercana a 30%. La dependencia de Taiwan respecto al comercio exterior se incrementó notablemente, dado que la relación exportaciones-PNB pasó de 26% a comienzos del decenio a 48% en 1980. En el sector privado las empresas nacionales eran prácticamente las únicas que realizaban gastos de investigación y desarrollo. El gobierno taiwanés movilizó eficazmente recursos hacia la investigación y el desarrollo, al lograr canalizarlos a disciplinas vinculadas al proceso de desarrollo industrial. En 1980 la ingeniería absorbía 60% del gasto en investigación y desarrollo y en 1989 la relación se elevó a 77 por ciento.

Las otras reformas

Durante 1986 y 1987 se instrumentaron diversas medidas en los planos político y económico. Se levantó el estado de sitio³⁸ y se eliminó el sistema unipartidista y en las elecciones de 1991 la oposición logró 28% de los votos, con lo que amenazó la supremacía del Partido Nacionalista. Cabe señalar que por esos años se multiplicaron los conflictos laborales, así como las protestas ambientalistas, lo que alimentó un clima de incertidumbre que frenó la puesta en marcha de un conjunto de proyectos intensivos en capital (por sus posibles efectos nocivos en el ambiente).³⁹ En la esfera económica, la preocupación general del gobierno pareció centrarse en los aspectos macroeconómicos, sobre todo en equilibrar la estructuralmente superavitaria cuenta corriente.

A partir de 1987 se emprendieron diversas acciones, entre las que destacan las siguientes:

1) Se introdujeron medidas orientadas a reducir el superávit comercial, especialmente con Estados Unidos. La más impor-

38. El proceso de democratización parece haber estado muy relacionado con el surgimiento de una extensa clase media (gracias al rápido proceso de desarrollo) que presionó por sus derechos políticos.

39. T. Yu, "Challenges and Responses: An Overview of Taiwan Economic Development", *Industry of Free China*, vol. 79, núm. 3, marzo de 1993.

tante fue la fuerte revaluación de la divisa taiwanesa con respecto al dólar que de 1987 a 1989 alcanzó 35%. A partir de este último año Taiwan adoptó un sistema de tipo de cambio flotante, aunque desde entonces la cotización del dólar ha variado muy poco.

Adicionalmente, se emprendió una importante liberalización de las importaciones, con un sesgo favorable a la compra de bienes provenientes de Estados Unidos; se reforzaron las legislaciones relativas a la protección de la propiedad intelectual y se iniciaron las gestiones para la adhesión al GATT.

2) En 1988 se flexibilizaron (aunque sin eliminarlas) las restricciones sectoriales a la IED. Se relacionaron los sectores donde éste se admitía, así como los que permanecían vedados.

3) La presión internacional para la apertura del sector financiero y la necesidad interna de modernizarlo condujeron a un intenso proceso de liberalización, el cual en los últimos años ha permitido la operación de nuevos bancos nacionales e internacionales. Asimismo, a partir de 1987 se empezó a flexibilizar el control cambiario, lo que alentó el incremento en los flujos de capital de corto y largo plazos (en ambas direcciones). El principal objetivo es convertir a Taiwan en una plaza financiera internacional.⁴⁰

4) En 1984 se instrumentó un plan para privatizar las empresas públicas. Su puesta en marcha, sin embargo, fue extremadamente lenta y cuidadosa para evitar un efecto *crowding-out* en el sector financiero. Las primeras etapas de ese plan abarcaron a un conjunto reducido, aunque significativo, de las 101 empresas públicas y no incluyó a las vinculadas al área de defensa, a las monopólicas y a las de servicios públicos de gran escala.⁴¹

5) Para incrementar la inversión interna, reducir el superávit comercial, estimular el crecimiento económico y generar la infraestructura física, humana y financiera necesaria para adentrarse en el círculo de los países desarrollados, el gobierno taiwanés anunció en 1990 un amplio plan sexenal de inversión pública por más de 300 000 millones de dólares, en particular para el sector de transporte y comunicaciones (33% del presupuesto), así como desarrollo energético, urbano y vivienda, asistencia sanitaria y cultura y educación.

A pesar del intenso proceso de liberalización en todos los campos, Taiwan aún aplica políticas selectivas de promoción de sectores estratégicos y ha modificado los instrumentos de apoyo selectivo para hacerlos más compatibles con los sectores elegidos (de alta tecnología) y con la necesidad de responder a las presiones externas.

La fase que se inició en 1987 parece ser claramente una etapa de transición. Desde el punto de vista del comportamiento económico, se observó una desaceleración del crecimiento que fue de 6% en los últimos años. Si bien el superávit comercial se redujo, siguió siendo muy alto (10 000 millones de dólares en 1992). El superávit bilateral con Estados Unidos disminuyó a la mitad, más a causa de la diversificación del destino de las

40 S. Shieh, "Financial Markets in the Pacific Basin: An Inside View", *Industry of Free China*, vol. 78, núm. 1, julio de 1992.

41. V.C. Siew, *op. cit.*

exportaciones que al incremento de las importaciones provenientes de ese país. La contrapartida del descenso del superávit comercial fue el retroceso de las tasas de ahorro (de 38% en 1987 a un 30% en 1990) y el aumento de las de inversión (aunque con un techo de 22%).⁴²

La fuerte revaluación de la moneda afectó severamente a la industria manufacturera. En los últimos cinco años sólo creció 3% anual, con lo que perdió participación en el PNB a costa de los servicios (fundamentalmente el comercio y las finanzas). Si se desagrega el análisis por sector se aprecia que dicha industria entró en un fuerte proceso de reconversión. Las bajas tasas de crecimiento globales ocultan rumbos sectoriales muy diversos.

De esta manera, se puede apreciar que mientras la industria liviana permaneció totalmente estancada en el período 1987-1992, la pesada creció a una tasa de 6.5%. Si se analiza por el lado del destino, los bienes de consumo disminuyeron su producción, mientras que los de inversión aumentaron a una tasa anual de 7%. Otro rasgo de este proceso de reconversión fueron las tendencias del empleo industrial y la productividad. Mientras que el empleo decreció en el período 1987-1992, la productividad manufacturera se incrementó a una tasa superior a 8% anual (casi el doble que la alcanzada en la primera mitad del decenio de los ochenta).

LA POLÍTICA TECNOLÓGICA EN LOS OCHENTA

A fines de los setenta el gobierno taiwanés inició una activa política tecnológica que se articuló con los modelos de política industrial y comercial para las industrias infantiles. La estrategia taiwanesa para el avance tecnológico se apoyó en los incentivos fiscales y crediticios para alentar a las empresas a adoptar nuevas ideas e innovaciones y facilitar la difusión de la tecnología, así como en las inversiones en educación y entrenamiento, especialmente en el campo de la ingeniería y la ciencia.⁴³

Los instrumentos relevantes de la política tecnológica taiwanesa de los últimos años son los siguientes:

1) El Parque Industrial Científico de Hsinchu, destinado a empresas de alta tecnología, principalmente en los campos de la electrónica. Está dotado de infraestructura muy moderna y cuenta con el apoyo de los institutos públicos de investigación allí ubicados. Para tener acceso al parque las empresas nacionales y extranjeras han debido, en general, otorgar al Estado una participación en la propiedad⁴⁴ y cumplir con ciertos requisitos en materia de gasto en investigación y desarrollo, entrenamiento de operarios y exportaciones. A cambio, el Estado otorga faci-

42. Las exportaciones han disminuido su ritmo de crecimiento, aunque de manera sectorialmente diferenciada. Los sectores exportadores más afectados son algunos de los intensivos en trabajo de la primera industrialización (calzado, juguetes, prendas de vestir).

43. D. Simon, *op. cit.*

44. R. Wade, *op. cit.*

lidades crediticias y fiscales adicionales a las que disfruta el resto del sector privado.

El parque de Hsinchu ha sido utilizado por las autoridades para atraer a científicos taiwaneses residentes en otros países, ofreciéndoles condiciones adecuadas (fundamentalmente en materia de financiamiento de riesgos) para iniciar proyectos de alta tecnología.

En la actualidad el parque de Hsinchu cuenta con 113 empresas (entre las que destacan 37 fabricantes de computadoras y periféricos, 19 de equipos de telecomunicaciones, 29 de circuitos integrados y 9 de equipos optoelectrónicos). Los ingresos conjuntos de esas empresas superaban los 2 000 millones de dólares. Actualmente se estudia la creación de otro parque industrial científico.⁴⁵

2) Creciente apoyo tecnológico a las PYMES. Para atemperar la dificultad de esas unidades para estar al día en el desarrollo tecnológico se emprendieron dos estrategias centradas en la gestión de los institutos públicos de investigación: la investigación colectiva y la difusión de tecnologías.⁴⁶ A fin de contrarrestar la excesiva dependencia de las empresas taiwanesas de las instituciones de investigación públicas el gobierno incorporó en el Estatuto de Incentivo a la Inversión el requisito de efectuar gastos en investigación y desarrollo equivalentes a cierta proporción (que varía según los sectores) de la facturación. Las empresas que no cumplen tienen la opción de donar los fondos a las organizaciones públicas de investigación.

3) La intensificación de los esfuerzos para repatriar a los científicos y técnicos taiwaneses. El parque industrial científico es un instrumento privilegiado para recuperar a los "cerebros fugados". En 1983 se evaluó —para los dos años siguientes— la demanda de científicos doctorados y se planificó el desarrollo y reclutamiento de esos recursos humanos tanto en el país como en el extranjero.

4) En 1984, el Consejo Nacional de Ciencia estableció una representación en el Valle del Silicio (Estados Unidos) a fin de impulsar los flujos de información tecnológica.

5) Taiwan desarrolló dos institutos de investigación, el Servicio de Organización e Investigación Electrónica (ERSO), a cargo de la tecnología de *hardware*, y el Instituto de la Industria de la Información (III) para el *software*. El ERSO desempeña una serie de funciones que incluyen desde la instalación de talleres propios hasta la comercialización de alta tecnología que se obtenía de licencias extranjeras. Los esfuerzos de desarrollo propio se volcaron a la construcción de capacidad en chips a la medida, un nicho donde las empresas taiwanesas podrían competir sin ser desplazadas por las gigantes estadounidenses y japonesas.

A su vez el III (creado en 1979) desarrolló dos grandes estrategias. Una consiste en el montaje, en cooperación con la IBM, de dos empresas de ingeniería en *software* para perfeccionar el capital humano taiwanés. La otra se refirió a la creación de un Centro de Servicio de Software dedicado a la difusión de la tec-

45. M. Noland, *op. cit.*

46. G. San, *op. cit.*

nología computarizada en las empresas industriales a las que se brinda asesoría y entrenamiento.

CONCLUSIONES

La política de desarrollo de Taiwan, al igual que las emprendidas en otros países de la región, tiene algunas características específicas que merecen destacarse.

1) Las políticas industrial, comercial y tecnológica se gestionan integralmente con el objetivo común de orientar la producción hacia sectores de mayor valor agregado e imprimir mayor eficacia a la inserción internacional de la nación.

2) Las políticas de incentivos generalmente están condicionadas a criterios de reciprocidad, por lo que el sector privado se compromete a cumplir ciertas metas referentes a la cantidad producida, precios de venta, contenido nacional, gasto en tecnología, etc. Se concede especial atención a las metas de exportación, que supone de manera automática la capacidad de producir bienes de buena calidad a precios competitivos. La apertura exportadora y una política proteccionista selectiva, temporal y condicionada han permitido adecuarse a las exigencias del mercado internacional. La obligación para el sector privado de competir en ese mercado ha aliviado la tarea del gobierno de controlar los resultados de cada una de sus políticas de incentivos, disminuyendo el espacio para situaciones de corrupción. Algunos autores sostienen que en esta característica, común en Corea del Sur, reside la causa fundamental del éxito de la puesta en práctica de algunos instrumentos de política que en otros entornos han producido menores resultados.⁴⁷

3) La coherencia y eficacia de las políticas de desarrollo se sustentan fundamentalmente en la estabilidad y relativa autonomía de una burocracia desarrollista bien consolidada. Ese marco institucional ha permitido mantener la corrupción y la búsqueda de rentas improductivas en niveles compatibles con el éxito de las políticas.

4) Taiwan se caracteriza por la instrumentación de políticas de desarrollo activas en el marco de estrategias macroeconómicas muy equilibradas (en materias fiscal y monetaria). Las altas tasas reales de interés han permitido generar importantes masas de ahorro y han orientado (en la primera etapa) la inversión hacia sectores intensivos en trabajo, reduciendo la tasa de desocupación.


5) La importancia de las pequeñas y medianas empresas ha supuesto ventajas e inconvenientes. Entre las primeras se encuentran el efecto positivo en la distribución del ingreso y la formación de distritos industriales muy dinámicos. Esto fue favorecido por una política de fomento de la interacción de las de ese tipo que se ubican en los parques industriales y las instituciones de investigación y desarrollo.⁴⁸ Entre las segundas destacan

la dificultad de la industria taiwanesa para insertarse en los mercados extranjeros con marcas propias (por insuficiente capacidad de mercadotecnia internacional) y para afrontar individualmente las fuertes inversiones en investigación y desarrollo que demandan los sectores de alta tecnología.

La dificultad de las pequeñas y medianas empresas taiwanesas para contar con tecnologías de punta y la escasa actividad de investigación y desarrollo nacional realizada por las empresas transnacionales, han llevado al gobierno a tomar un papel mucho más directo en la generación y difusión de tecnologías que en otras experiencias nacionales. Al mismo tiempo, para contrarrestar la excesiva dependencia que dichas empresas tienen de la investigación y desarrollo públicos, el gobierno ha impuesto recientemente, como condición para disfrutar de los incentivos fiscales a la inversión, la realización de gastos mínimos de investigación y desarrollo diferentes, de acuerdo con el tipo de industria.

Con respecto a las dificultades de las pequeñas y medianas empresas exportadoras para ingresar a los mercados internacionales, el gobierno taiwanés ha sido muy activo (y exitoso) en sus esfuerzos mercadotécnicos en escala internacional (mediante sus oficinas comerciales). Asimismo, se ha utilizado un conjunto de instrumentos fiscales y crediticios ágiles que incentivaron la orientación al mercado externo. Los controles de calidad públicos de los productos exportados han tenido como objetivo evitar comportamientos de *free-rider* entre los exportadores pequeños y medianos que generan publicidad negativa sobre los productos taiwaneses.

6) La política de incentivos a la inversión extranjera directa ha sido mucho más selectiva y rigurosa que en otras experiencias. Su tratamiento se ha basado en el criterio de maximizar la transferencia de tecnología hacia los productores nacionales. En este sentido, el Estado contribuyó a la acumulación de un acervo tecnológico local, fomentando la formación de empresas conjuntas con compañías extranjeras y nacionales, interviniendo en las negociaciones de transferencia de tecnología e imponiendo estrictos requerimientos de contenido nacional para evitar que la inversión extranjera directa (en especial la ubicada en las zonas de procesamiento de exportaciones) adopte un excesivo carácter de enclave.

7) La política tecnológica ha prestado atención a la generación de una oferta adecuada de tecnología⁴⁹ y a impulsar su demanda.⁵⁰ Especial atención se otorgó, asimismo, a las instituciones que vinculan la oferta y la demanda de tecnología, combatiendo las imperfecciones del mercado referidas al acceso a la información y las barreras a la entrada de la actividad tecnológica. Ello se ha logrado coordinando las políticas tecnológicas con las de naturaleza comercial e industrial.⁵¹ 

49. En una primera etapa mediante la importación de bienes de capital, el licenciamiento y la inversión extranjera directa, y en una segunda con un mayor acento en el desarrollo de la capacidad innovativa interna.

50. Mediante un marco de fuerte crecimiento industrial y un conjunto de instrumentos orientados específicamente a promover la adquisición de tecnologías.

51. Ejemplo de ello son los planes integrales de asistencia a las PYMES que incluyen asistencia técnica, crediticia, etcétera.

47. A. Amsden, "Diffusion of Development: The Late Industrializing Model and Greater East Asia", *American Economic Review*, vol. 81, núm. 2, mayo de 1991.

48. S. Smith, *op. cit.*