

LA EXPERIENCIA DE TAIWAN EN LA MODERNIZACIÓN Y SUS ENSEÑANZAS PARA OTROS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO*

GEORGE W. TSAI
Universidad Nacional de Chengchi (Taiwan)

Introducción

EL AÑO DE 1949 marcó un hito en la historia contemporánea de China: el gobierno nacionalista perdió la guerra civil ante los comunistas chinos y se vio obligado a refugiarse en la isla de Taiwan. Tanto el gobierno como el pueblo de la República China aprendieron amargas lecciones de sus fracasos en China continental, y desde entonces se han esforzado mucho para modernizar el sistema económico y político de Taiwan.

Durante esos primeros años, Taiwan era básicamente un país subdesarrollado del Tercer Mundo, casi en todos sentidos. En lo político, la isla se hallaba bajo el dominio del sistema de partido único del Partido Nacionalista, o Kuomintang, cuyo régimen, en el mejor de los casos, era considerado por muchos como autoritario. La libertad y la democracia existían sólo en el papel, y la ley marcial, o el llamado Código de Emergencia Nacional, que estuvo vigente durante casi cuatro décadas, creó en la isla una atmósfera generalizada y palpable de represión. Aunque el gobierno se proclamaba con orgullo como la “China libre”, a fin de diferenciarse de China comunista en el continente, algunos, en especial occidentales, veían tales diferencias sólo como un asunto de grado.¹

* Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana para Estudios de Asia y África, Acapulco, México, del 24 al 28 de noviembre de 1992.

¹ A pesar de que el Partido Nacionalista sostiene que es un partido democrático con características revolucionarias, los estudiosos coinciden normalmente en que

En lo económico, el atraso y el subdesarrollo de Taiwan eran muy grandes. La población no podía en ese entonces sino tratar de sobrevivir a duras penas, y cualquier mejora en el nivel de vida era sólo un sueño; la vida diaria estaba llena de frustraciones. Para su desarrollo, el país se atenía en gran medida a la ayuda externa, en especial a la de Estados Unidos. El nivel de vida de la población no era mejor que el de Filipinas o el de muchos países latinoamericanos; simplemente, alimentar esa población era la prioridad más urgente del gobierno en ese momento.

Sin embargo, hacia la década de los noventa, Taiwan se había adelantado mucho a la mayoría de los países en vías de desarrollo, tanto en lo económico como en lo político. En el curso de las últimas cuatro décadas, Taipei ha salido de su atraso en ambas esferas para convertirse, con rapidez y éxito, en una sociedad moderna. Aunque en la esfera política todavía haya un largo camino que recorrer en muchos frentes, Taiwan se ha transformado calmadamente en un sistema más democrático y sus logros han sido ampliamente reconocidos en el mundo entero.²

En la esfera económica, cuando se lo compara con otros países en vías de desarrollo que empezaron aproximadamente al mismo nivel en los cincuenta, Taiwan sobresale invariablemente. La República China se ha convertido desde entonces en uno de los países recientemente industrializados, y es uno

es, o era, un partido de filiación leninista o cuasileninista, que se ha ido transformando gradualmente, de un poder autoritario duro a uno moderado y de allí a un gobierno constitucional, durante los últimos cuarenta años. Véase Tun-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan", *World Politics*, julio de 1989; Tun-jen Cheng y Stephan Haggard, "Regime Transformation in Taiwan: Theoretical and Comparative Perspectives" en *Political Change in Taiwan*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992, pp. 4-6; Edwin Winckler, "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?", *China Quarterly*, septiembre de 1984, pp. 481-499.

² Un informe del congreso estadounidense elogió recientemente el hecho de que "la transformación de Taiwan de un legado de dominio autoritario... hacia la democracia ha avanzado significativamente en 1991", *South China Morning Post*, Hong Kong, junio 3 de 1992, p. 11; véase también el discurso de la ex primera ministra británica, Margaret Thatcher, pronunciado en Taiwan, *The Free China Journal*, Taipei, 1 de septiembre de 1992, p. 1.

de los llamados “cuatro pequeños dragones”, junto con Corea, Hong Kong y Singapur. A pesar de los esfuerzos sostenidos por parte de Pekín para impedir la entrada de Taiwan a los organismos políticos internacionales, la isla ahora enarbola en alto su fuerza económica, recientemente adquirida, y exige el lugar que le corresponde por derecho (o, por lo menos, un papel más activo) en la comunidad económica internacional, por medio de organismos tales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con estos antecedentes, no podemos menos que sorprendernos ante el éxito que Taipei ha tenido en la modernización económica y en la democratización política, mientras que otros países en vías de desarrollo están todavía luchando por resolver sus problemas básicos. En teoría, no hay, ni debería haber, un modelo único de modernización que tuviera que emular otros países, ya que cada país es único y el grueso de los problemas que un país enfrenta es diferente en los demás. Aun así, esperamos que al examinar la experiencia de la modernización de Taiwan, se pueda descubrir algo que sea de valor para que otros países en vías de desarrollo hagan frente a sus necesidades.

Por ello, los objetivos de este trabajo son, primero, definir y examinar el concepto de modernización; segundo, examinar el proceso de las experiencias de modernización de Taiwan, sus éxitos y logros; tercero, analizar el activo papel que el gobierno ha tenido en la modernización, y, finalmente, analizar las posibles enseñanzas que esta experiencia puede tener para otros países en vías de desarrollo.

La esencia de la modernización

Una definición general de modernización —que es la que usaremos— es que ésta constituye el proceso mediante el cual los países del Tercer Mundo, o en vías de desarrollo, luchan por el crecimiento económico y el desarrollo, llevan a cabo reformas políticas y fortalecen sus estructuras sociales, a fin de lograr el establecimiento de un sistema político, social y

económico similar al del primer mundo o al de los países desarrollados.

En un principio, "modernización" en general significaba "europeización"; después, cuando Estados Unidos surgió como una superpotencia al final de la segunda guerra mundial, el significado de "modernización" pasó a ser, hasta cierto punto, el de "norteamericanización". Tome la forma que tome, por lo general, la "modernización" no va más allá del alcance de la "occidentalización". Por lo tanto, cuando la gente habla de "modernización", probablemente esté influida, aunque sea inconscientemente,³ por los valores occidentales.

Desde el punto de vista político, el gobierno de un país modernizado debería ser, en general, democrático. Ya sea presidencialista, parlamentario, o una combinación de ambos sistemas políticos; un país moderno debería tener un gobierno que reflejara la voluntad popular en buena medida y de manera consistente.

La existencia de un partido opositor fuerte o de alguna otra forma de organización capaz de desempeñar un papel en el control y el equilibrio de fuerzas con el gobierno, es un indicio importante de democracia política. La gente común debe tener la plena posibilidad de participar en política mediante procedimientos legales apropiados, y estar libre de cualquier clase de represión. Si esto se usa como vara de medida, entonces es obvio que la mayoría de los países en vías de desarrollo en el Tercer Mundo no está todavía políticamente modernizada.

La modernización económica normalmente incluye urbanizar e industrializar. Esto quiere decir que una economía modernizada debe tener una infraestructura bien establecida que no sólo cubra las necesidades básicas de supervivencia de la población, sino que además pueda sostener una sociedad acomodada y satisfacer las necesidades del comercio. La población debería contar con garantías de tener a su alcance la

³ David Robertson, *A Dictionary of Modern Politics*, Europa Publications Limited, Londres, 1985, p. 213; *International Encyclopedia of The Social Science*, The Macmillan Company & The Free Press, Nueva York, 1972, reimpresión, vol. 9, p. 386.

satisfacción de las necesidades vitales. En una sociedad así, la gente puede empezar a disfrutar de la vida, en lugar de sólo luchar por sobrevivir.

Además, el crecimiento de la economía y una división del trabajo extensa hace a la sociedad más profesional. Los avances de la tecnología y de la producción en masa crean la necesidad de una normalización industrial, la cual es otro factor importante de la modernización económica. Es en este sentido que los países en vías de desarrollo, cuando se les compara con otros países desarrollados en lo que a desarrollo económico se refiere, están muy atrás en la modernización.

Desde el punto de vista social, una sociedad modernizada es plural, laica y compleja. Gradualmente, surgirá una clase media que se irá haciendo más fuerte e influyente en varios aspectos. Y esta sociedad, moderna y energética, le dará a sus ciudadanos oportunidades abiertas y libres de movilidad social y económica ascendente, descendente y horizontal. Las oportunidades y los recursos sociales están disponibles para todos por igual, y no hay restricciones artificiales o innecesarias para que una persona crezca y se desarrolle con plenitud.

A diferencia de una sociedad tradicional, estancada y rígida, una sociedad modernizada parece más o menos armónica. Si esto puede usarse como rasero para medir el grado de modernización social, entonces es más que obvio que algunos de los países en vías de desarrollo tendrán que esforzarse mucho más para superarse en este aspecto.

Antes de seguir adelante, existe por lo menos un punto que merece cierta insistencia. Como se dijo arriba, el concepto y el proceso actuales de modernización implican que los países en vías de desarrollo ajusten y transformen sus sistemas políticos, económicos y sociales a un modelo que refleje básicamente valores occidentales. Sin embargo, esto no implica que Occidente haya alcanzado ya una condición perfecta o siquiera satisfactoria, en cualquier sentido real. De hecho, la modernización puede tener distintas apariencias, y no sólo se trata de un proceso dinámico de desarrollo, sino también de una meta ideal a largo plazo para todos los países.

El carácter único de la experiencia de la modernización en Taiwan

Según Samuel Huntington, la estabilidad social y política podría tener alguna relación con la modernización económica y la democratización política.⁴ Teóricamente, un entorno político y social pacífico tendría un impacto positivo sobre el desarrollo económico, porque es poco probable que una sociedad así sufra desórdenes súbitos y fundamentales. Es natural que, cuando los empresarios locales y/o las compañías multinacionales se sienten relativamente seguros, estarán más dispuestos a hacer inversiones a largo plazo y en gran escala.

De la misma manera, cuando bajo esas condiciones no hay razón para temer el estallido repentino de una guerra civil o de un golpe de estado, un gobierno está en mayores posibilidades de concentrar sus esfuerzos en reformas económicas, en la búsqueda del crecimiento económico y en la mejora de la calidad de vida. De ahí que un entorno social y político estable parezca ser una condición favorable, cuando no absolutamente necesaria, para el desarrollo económico. La experiencia de Taiwan es un vivo ejemplo de ello.

Además, la modernización económica podría desempeñar un papel en la realización de la democratización política. En teoría, cuando el desarrollo económico ha alcanzado cierto nivel, la gente da por sentado que la supervivencia y la satisfacción de las necesidades básicas no representan un problema. Debido a los progresos en la educación; al surgimiento de una clase media; al libre flujo de la información, y a un sentido claro de los derechos y de los deberes, la población se vuelve más exigente y se muestra más dispuesta a expresar opiniones discrepantes en público. Desea tomar parte en las actividades públicas y se atreve a desafiar a las autoridades; quiere mejorar su vida y exige más libertad y democracia.

De ahí que gradualmente se vayan acumulando presiones para obtener reformas políticas, y que el gobierno se vea obli-

⁴ Véase un examen detallado de este asunto en la obra maestra de Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, capítulos 1 y 2. Huntington hace un completo y notable examen que involucra los diversos significados y formas de la modernización y su relación con la estabilidad política.

gado a acceder, tarde o temprano, a estas demandas siempre crecientes de la población, si pretende permanecer en el poder o evitar la posibilidad de una revolución sangrienta para dar lugar a una reforma política pacífica. Así, la democratización política se dará como un proceso natural. Una vez más, la experiencia de Taiwan en cuanto a la democratización política parece ser un vivo ejemplo que puede justificar este argumento.

La política estadounidense orientada a dar ayuda económica a los países del Tercer Mundo refleja, en buena medida, estas creencias. Washington parece creer que la ayuda económica impulsará el desarrollo económico, y que éste, a su vez, podría contribuir a la democratización política.⁵ En otras palabras, a la larga el desarrollo económico ayudaría a sembrar las semillas de la democracia. Aunque esta política no siempre haya dado frutos, Taiwan es ciertamente un testimonio de este resultado ideal.

Finalmente, la democratización política podría ayudar en la creación de un entorno político y social estable. Por lo general, cuando un gobierno se ve asediado por las presiones hacia la realización de reformas políticas, reacciona de una entre dos maneras: resistir con fuerza, reprimir con brutalidad, o posponer indefinidamente el proceso de reforma, o dar curso a las crecientes demandas, llevar a cabo las reformas, y tratar de tomar nuevamente la iniciativa.

Puede ser que la autoridad del primer tipo mantenga una estabilidad superficial durante un tiempo; pero como es bien sabido, mientras más brutal es la represión, más generalizada es la resistencia. Las demandas de la población, cuando son justas y se ganan el apoyo de la opinión pública, no se pueden acallar para siempre: la cólera reprimida hace erupción y un levantamiento en gran escala, o incluso una revolución, será inevitable. La autoridad que se rehúsa a reformar podría conservar una solidez ilusoria a corto plazo; pero a la larga enfrentará un largo periodo de disturbios.

Sin embargo, las autoridades que ceden ante las presiones para realizar reformas también enfrentarán desórdenes, aun-

⁵ *Ibid.*, p. 6.

que sea durante poco tiempo, porque las primeras etapas de la reforma constituyen un periodo especialmente peligroso para cualquier gobierno. Las razones de esto son, entre otras, 1) que los grupos de presión y los conservadores de línea dura pueden formar un frente común para oponerse a las reformas y proteger sus propios intereses; 2) que cuando comienzan las reformas, las estructuras políticas y sociales establecidas, en un principio bajo un rígido control, pierden sus mecanismos y funciones propios en un instante, y cualquier estructura de formación reciente necesitará tiempo antes de funcionar correctamente, y 3) que el desajuste entre las expectativas de la población y lo que el gobierno puede ofrecer seguirá creciendo durante algún tiempo. Mientras tanto, la gente tendrá menos paciencia y más sospechas respecto de las políticas del gobierno o de su sinceridad para llevar a cabo las reformas. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, la inestabilidad política y social acompaña a las reformas políticas, aunque sea durante poco tiempo.

La historia proporciona numerosos ejemplos en los que la gente común, y también el gobierno, en lugar de apreciar y disfrutar los méritos de la reforma política, se fija más en los defectos y sufre durante las primeras etapas de la democratización política. Las reformas en la ex Unión Soviética y en otros países de Europa oriental son vivos ejemplos de ello. Sin embargo, si los países en cuestión logran sortear la caótica situación en sus principios y se las arreglan para seguir adelante, quizás podrán después disfrutar los resultados de las reformas y entrar a otra etapa de estabilidad durante un largo tiempo. En este aspecto, el éxito de Taiwan es, una vez más, ejemplar.

También hay, sin embargo, ejemplos que contradicen lo anterior y demuestran que un entorno político y social estable no garantiza por sí solo que se lleve a cabo una modernización económica.⁶ Por ejemplo, los índices de democratización política y la estabilidad social de India en los cincuenta eran mucho mayores que en la de la mayoría de los países del Tercer Mundo, pero este hecho no contribuyó en nada al crecimiento de su economía.

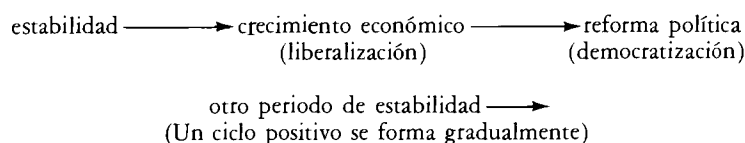
⁶ *Ibid.*, capítulo 1.

Tampoco una economía modernizada hará que la democratización política sea una certeza. A principios de los cincuenta, el nivel de vida y el producto interno bruto de Filipinas y de algunos países latinoamericanos eran muy similares al de Taiwan. Pero sus economías no crecieron con el tiempo y políticamente algunos de ellos cayeron en manos de la dictadura. En cierto sentido, esos países se han convertido en víctimas de la decadencia política o económica.

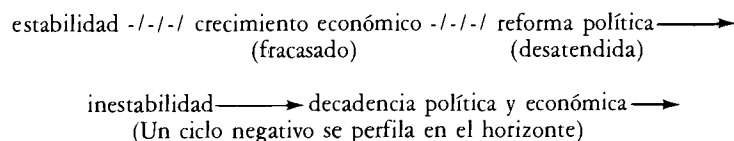
El esquema 1 muestra los ciclos positivo y negativo de la modernización.

ESQUEMA 1

Modelo de un ciclo positivo de estabilidad, crecimiento y reforma (la experiencia de Taiwan)



Modelo de un ciclo negativo de inestabilidad y estancamiento



En resumidas cuentas, seguro es que la modernización es un proceso de desarrollo largo y de múltiples facetas. Existen algunas correlaciones entre la estabilidad, el desarrollo económico y las reformas políticas. Un entorno política y socialmente estable es esencial para el desarrollo económico; pero no garantiza por sí solo el éxito de la modernización económica. El crecimiento económico parece ser de ayuda para acelerar el ritmo de las reformas políticas; pero no puede provocar la democratización por sí solo, de manera absoluta, tiene que haber otros factores suplementarios para apoyar el éxito de las reformas. Lo que hace de la experiencia de desarrollo de Taiwan algo único es que su crecimiento económico, tanto como

su transformación política, forman un ciclo positivo de modernización en muchos sentidos, y por ello es tan útil como modelo.

La experiencia de Taiwan en la modernización económica

Tras su retirada hacia Taiwan en 1949, el gobierno de la República China empezó a poner en práctica reformas políticas y sociales que estaban atrasadas, aunque sólo lo hizo en una escala limitada. Las prioridades más urgentes eran reestablecer el orden y sanear el gobierno. La ley marcial, que se introdujo en el continente en 1948, se implantó en toda la isla. Si bien es cierto que bajo el Kuomintang esa ley no fue extrema y que el gobierno no se permitió hacer detenciones masivas o abolir completamente el gobierno civil, es un hecho innegable que no fue sino hasta 1987, después de que Taiwan comenzara sus reformas políticas, cuando se abolió finalmente el Código de Emergencia.

Durante esta etapa, la constitución se suspendió parcialmente y los derechos de la población, incluyendo los de manifestación y asociación, el de huelga y otros, estaban bajo severa vigilancia. Si bien la ley marcial tuvo éxito al suprimir los elementos subversivos en Taiwan, también creó una atmósfera de represión en la isla que algunos disidentes políticos llamaron la época del "terror blanco".⁷

Fue durante este periodo cuando el surgimiento de divisiones en los diferentes sectores nacionales para controlar o desafiar a la autoridad gubernamental se volvió algo muy difícil, cuando no del todo imposible. El gobierno monopolizó todo el poder político y las presiones sociales y políticas locales constituían una afrenta muy profunda. En general, el gobierno de la República China mantuvo un clima social y político pacífico y estable, el cual ayudó a sentar las bases para el desarrollo económico posterior.

En comparación con la línea política conservadora de Taiwan, la política económica del gobierno de la República Chi-

⁷ *The Christian Science Monitor*, 2 de marzo de 1992, p. 6, y *China Times (Chung-kuo shih-pao)*, Taipei, 1 de abril de 1992, p. 4.

na fue relativamente liberal. Según Robert Wade, el gobierno de la República China pareció darse cuenta de que la “legitimidad política se basa en un grado poco común, en el éxito económico”.⁸ Una vez que el gobierno en el exilio se hubo establecido y se ganó el apoyo generalizado de la población que había en Taiwan, empezó el proyecto de reforma agraria en 1949. Esto se llevó a cabo en tres etapas: 1) una reducción de la renta, que pasó de 50 a 37.5% de la cosecha principal, en 1949; 2) la venta de tierras de propiedad pública a agricultores arrendatarios de 1951, y 3) un programa de “tierra para quien la trabaje”, que forzó a los terratenientes a vender tierras ociosas.⁹

El proyecto de reforma agraria de Taiwan tuvo tan buenos resultados que, con el tiempo, se volvería un modelo estudiado por otros países en vías de desarrollo. Dicho modelo produjo, al menos, tres efectos positivos. En primer lugar, este programa liberó la fuerza de trabajo en las áreas rurales y creó incentivos materiales para los agricultores, lo cual incrementó la producción agrícola. En segundo lugar, el programa ayudó a que la distribución de tierras fuera más equitativa y a que se redujera, si bien no se eliminó, la influencia de los terratenientes en la política nacional. Las políticas de Taiwan, en especial en las áreas rurales, se vio entonces libre de la influencia directa de esta clase social, que es un foco potencial de disturbios.¹⁰ Estudios provenientes de Occidente demuestran que una igualdad en la distribución de tierras tiene una estrecha relación con la estabilidad política.¹¹ En tercer lugar, los terratenientes, quienes acataron la disposición oficial de vender tierras a los agricultores arrendatarios, fueron indemniza-

⁸ Robert Wade, “The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan” en *Achieving Industrialization in East Asia*, Helen Hughes (comp.), Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 160.

⁹ Yung Wei, “Modernization Process in Taiwan: An Allocative Analysis”, *Asian Survey*, marzo de 1976, pp. 257-258.

¹⁰ Robert Wade señala que el resultado de la reforma agraria era crear un campesinado relativamente conservador, y eliminar cualquier traza de una clase oligárquica agroexportadora potencial, del tipo de las de Latinoamérica. Véase Robert Wade, “State Intervention in Outward-Looking Development: Neoclassical Theory and Taiwanese Practice” en *Developmental States in Asia*, Gordon White (comp.), St. Martin’s, Nueva York, 1988, p. 39.

¹¹ Yung Wei, *op. cit.*, p. 257, y Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 58.

dos con una participación en empresas públicas y con bonos gubernamentales. Estos terratenientes aprovecharon ese capital para invertir en negocios o en pequeñas empresas familiares, y poco a poco surgieron como un nuevo grupo de industriales que ayudaron al crecimiento industrial posterior.

Aunque la política de desarrollo de Taiwan impulsó primero la agricultura, el sector industrial no se quedó rezagado durante mucho tiempo. Una vez completada la reforma agraria y con la producción agrícola de 1952 de nuevo al tope de los niveles de la preguerra, el gobierno de Taipei introdujo en 1953 una serie de planes económicos cuatrienales. La tasa promedio de crecimiento industrial en los cincuenta, que era de 9.9%, alcanzó 15.89% durante los sesenta, y después se desaceleró hasta llegar a 15.16% en los setenta, debido a la crisis petrolera de 1974.¹² En los ochenta, cuando la industria taiwanesa maduró más y sus lazos con el exterior se hicieron más estrechos, el gobierno tomó medidas para liberar e internacionalizar sus estructuras económicas. Así pues, era natural que las tasas de crecimiento industrial de Taiwan durante los ochenta, y a partir de entonces, descendieran paulatinamente.

La política de modernización económica de Taiwan en los cincuenta puede analizarse básicamente así: primero la sustitución de las importaciones, y después, una orientación exportadora. A principios de los cincuenta, las reservas monetarias de Taiwan eran limitadas y le faltaba tecnología y capital para llevar a cabo programas de modernización industrial en gran escala. El impulso de las industrias para la sustitución de importaciones se volvió entonces una decisión racional. Al emplear tal táctica, el gobierno pudo reducir las importaciones, ahorrar las tan necesarias divisas y desarrollar industrias básicas como la textil y la procesadora de alimentos, a fin de satisfacer el consumo interno y absorber la fuerza de trabajo, siempre en crecimiento.

En esta etapa el gobierno romó una serie de medidas de control y apoyo, como la puesta en marcha de severos controles de importación y exportación, tarifas arancelarias eleva-

¹² *Taiwan Statistical Data Book 1991*, Consejo para la Planificación y el Desarrollo Económicos, Taipei, 1991, p. 85.

das, paridades cambiarias múltiples y una moneda intencionalmente sobrevaluada para proteger a la industria local. Como resultado, hubo un crecimiento acelerado en la industria procesadora de alimentos, en la textil, en la de pieles y cuero, en la del hule y en la petroquímica.¹³

Para fines de los cincuenta, el gobierno de la República China cambió nuevamente de táctica para modernizar la economía de Taiwan. La razón por la que éste se decidió a seguir una orientación exportadora fue que algunas de las industrias desarrolladas durante las primeras etapas habían madurado y podían competir en alguna medida en el mercado internacional. Además, el mercado interno de Taiwan era pequeño y se estaba saturando poco a poco; había necesidad de entrar a nuevos mercados en otras partes. Por lo tanto, el gobierno abolió el sistema de doble paridad cambiaria, devaluó la moneda y redujo las tarifas arancelarias. También tomó medidas para establecer leyes y reglamentos que favorecieran las exportaciones. Las industrias orientadas hacia la exportación pudieron disfrutar de préstamos a bajo interés de la banca pública, y sus impuestos se redujeron a un nivel nominal.¹⁴

Mientras tanto, el gobierno también alentó la inversión extranjera directa con el fin de importar tecnología avanzada, crear empleos e incrementar su competitividad en los mercados internacionales. Las conocidas zonas de procesos productivos de exportación, o de industrias maquiladoras, se introdujeron por primera vez en 1965. Debido en gran medida a la intervención selectiva del gobierno y a tratos especiales, industrias de mano de obra intensiva, en especial industrias manufactureras como la textil, del calzado y maderera (madera terciada y contrachapada), fueron las principales beneficiarias.

En los setenta, hubo un nuevo ajuste en la política de modernización económica de Taiwan. Se mantuvieron las tácticas exportadoras iniciales, pero las industrias inensivas en mano de obra fueron sustituidas poco a poco por indus-

¹³ Howard Pack, "New Perspectives on Industrial Growth in Taiwan" en *Taiwan: From Developing to Mature Economy*, Gustav Rains (comp.), Westview Press, Colorado, 1992, p. 104.

¹⁴ John F. Cooper, *Taiwan: Nation-State or Province?*, West Press, Colorado, 1990, pp. 78-81.

trías intensivas en capital, como la electrónica y la de productos eléctricos y químicos, ya que la mano de obra barata se estaba volviendo cosa del pasado. Fue durante este periodo que la calidad y la sofisticación de la industria de Taiwan mejoró mucho y el país se convirtió en miembro de los Países Recientemente Industrializados. En la década de los ochenta, la economía de Taiwan pasó por muchos problemas internos, como el de las tensas relaciones entre el trabajo y el capital, y en el terreno comercial enfrentó una seria competencia internacional, junto con crecientes demandas para que se aplicaran medidas proteccionistas. Afortunadamente, la economía de Taiwan había madurado lo suficiente como para tomar impulso y pudo hacer los ajustes necesarios para enfrentar los retos que se avecinaban.

Durante este periodo, el gobierno de la República China, dados los aumentos del gasto en educación y en los ingresos, así como el surgimiento de una fuerte clase media, empezó su proceso de democratización política. Taiwan evolucionó exitosamente de un gobierno autoritario y duro a uno "suave". En 1987, el entonces presidente Chiang Ching-kuo, quizá movido por presiones externas y también por convicción personal, decidió liberalizar aún más el ambiente político. Se abolió la ley marcial, se permitió el establecimiento de partidos políticos de oposición, se reestablecieron los derechos constitucionales y también se eliminaron las restricciones para los periódicos. En muchos aspectos, Taiwan estaba bajo un régimen plenamente constitucional y entró en un mundo de sistemas políticos más maduros, liberales y democráticos.

Al comenzar los años noventa, el gobierno de la República China, junto con su reforma política, inició un ambicioso Plan Nacional Sexenal de Construcción, e invirtió más de treinta mil millones de dólares para mejorar la infraestructura nacional, con el fin de incrementar el producto nacional bruto por habitante a 12 000 dólares, una vez completado el plan. Si ambas políticas se aplican correctamente, al terminar el siglo la democratización política de Taiwan y su modernización económica habrán entrado, ciertamente, en una nueva etapa.

Las siguientes cifras ilustran con claridad qué tanto éxito ha tenido el crecimiento económico de Taiwan en las últimas

CUADRO 1

Tasas de crecimiento del producto nacional bruto
de la República China*

<i>Periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>	<i>Periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>
1950-1959	7.8	1984	11.9
1960-1969	9.3	1985	6.1
1970-1979	9.7	1986	16.0
1980	4.5	1987	13.0
1981	5.4	1988	7.2
1982	5.3	1989	7.3
1983	9.3	1990**	5.0

* A precios constantes de 1986, y tras el ajuste de los términos de comercio.

** Estimada.

Fuente: *Taiwan Statistical Data Book 1991*, Consejo para la Planificación y el Desarrollo Económico, Taipei, 1991, p. 26.

cuatro décadas. En el cuadro 1 se puede ver que desde 1952 hasta 1990, el crecimiento anual promedio de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto de Taiwan fue de 8.9%. En comparación con otros países desarrollados y en vías de desarrollo, éste es un logro realmente notable.

El cuadro 2 muestra que, mientras el producto nacional bruto por habitante de Taiwan era de 196 dólares en 1952, lo que hacía de él uno de los países más pobres en el mundo en ese momento, alcanzó 1 000 dólares a mediados de los setenta. La modernización económica de Taiwan comenzó a levantar el vuelo por esas fechas, y desde entonces el producto nacional bruto por habitante de Taiwan se ha incrementado con rapidez, y prácticamente ha saltado de un nivel a otro cada cuatro o cinco años. Para 1990, el producto nacional bruto por habitante, estimado para la población de Taiwan, era de casi 8 000 dólares, lo que significaba un incremento de cuarenta veces el de 1952.

El cuadro 3 muestra que el porcentaje, así como la importancia de la producción agrícola en el producto interno bruto, han descendido gradualmente de 32.2 en 1952 a 4.2 en 1990, y que el porcentaje de la producción industrial se ha incre-

CUADRO 2

Producto nacional bruto por habitante*

<i>Periodo</i>	<i>Monto (dólares)</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>	<i>Periodo</i>	<i>Monto (dólares)</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>
1952	196	35.2	1973	695	27.3
1955	203	14.6	1974	920	31.5
1956	141	10.8	1975	964	4.8
1957	160	13.0	1976	1 132	17.9
1958	173	8.2	1977	1 301	14.9
1959	131	11.7	1978	1 577	17.9
1960	154	17.1	1979	1 920	18.6
1961	152	8.5	1980	2 344	22.1
1962	162	6.9	1981	2 669	16.3
1963	178	9.8	1982	2 653	5.7
1964	203	13.7	1983	2 823	9.0
1965	217	7.2	1984	3 167	11.0
1966	237	9.0	1985	3 297	4.7
1967	267	12.7	1986	3 993	15.0
1968	304	13.7	1987	5 275	11.2
1969	345	13.4	1988	6 333	7.8
1970	389	12.8	1989	7 512	9.5
1971	443	14.1	1990**	7 997	8.4
1972	522	17.8			

* A precios corrientes.

** Estimado.

Fuente: *Ibid.*, p. 29.

mentado de menos de 20 en 1952 a 42.3 en 1990. El ritmo de la industrialización de Taiwan fue especialmente acelerado durante el periodo que va desde 1960 hasta 1980. Todas las evidencias parecen sugerir que Taiwan ya cruzó el umbral y entró al club de los países desarrollados.

En suma, el gobierno de la República China siguió una línea política autoritaria para mantener a la sociedad y al entorno político bajo control durante un largo periodo, conservando con ello la estabilidad política y social, lo cual resultó ser un factor en favor del desarrollo económico de Taiwan. En el frente económico, el gobierno tomó una posición más liberal en pos del desarrollo. Empezó por la reforma agraria y

CUADRO 3

Producto interno bruto en porcentajes por actividad
(en porcentajes)

<i>Periodo</i>	<i>Total.</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Industrias</i>	<i>Servicios</i>
1950-1959	100.0	28.2	24.1	47.7
1960-1969	100.0	23.1	30.7	46.2
1970-1979	100.0	11.8	41.9	46.3
1980	100.0	7.7	45.8	46.6
1981	100.0	7.3	45.5	47.2
1982	100.0	7.7	44.4	47.9
1983	100.0	7.3	45.0	47.7
1984	100.0	6.3	46.2	47.5
1985	100.0	5.8	46.3	47.9
1986	100.0	5.5	47.6	46.8
1987	100.0	5.3	47.4	47.3
1988	100.0	5.0	45.7	49.3
1989	100.0	4.9	43.6	51.5
1990	100.0	4.2	42.3	53.5

Notas: El rubro "industrias" incluye: manufacturera, de construcción, suministro de electricidad, gas y agua. "Servicios" incluye comercio, transporte, almacenamiento, comunicaciones, servicios del gobierno, financieros, de seguros y de negocios.

Fuente: *Idem.*

después siguió con el desarrollo agrícola e industrial. El gobierno de la República China tomó varios tipos de medidas intervencionistas selectivas para influir o guiar la marcha del desarrollo económico, todo lo cual se reveló como muy exitoso y ayudó a acumular un gran vigor económico para el desarrollo futuro.

Las razones del éxito de Taiwan y el papel del gobierno en la modernización

Es difícil dar una explicación cabal de la modernización de Taiwan y la razón de su éxito en este breve trabajo. Los especialistas de diferentes campos de estudio podrán hacer sus observaciones y análisis desde otros tantos puntos de vista, y todos llegarán a explicar, en parte al menos, la historia del

éxito de Taiwan. En lo que sigue examinaremos su modernización desde tres perspectivas: interna, técnica y de principios.

Empecemos con las razones externas. Como es sabido, Taiwan estuvo bajo el dominio colonial japonés desde 1895 hasta 1945. Aunque este último era políticamente muy represivo y económicamente explotador, Taiwan tuvo cierto grado de crecimiento durante ese periodo.¹⁵ Aunque la isla fue duramente bombardeada por los aliados al final de la Segunda Guerra Mundial, y sus puertos, vías férreas, servicios de agua y electricidad e ingenios fueron destruidos en gran medida, la infraestructura básica sobrevivió y el daño era reparable. Cuando, en 1949, el gobierno de la República China se vio obligado a refugiarse en Taiwan, la infraestructura básica que quedaba, más una población sumisa, le ayudaron a establecerse con relativa facilidad.

El patrocinio y apoyo financiero de Estados Unidos ha sido también un factor importante en el éxito económico de Taiwan. El estallido de la guerra de Corea, en junio de 1950, y la decisión del presidente Harry Truman de enviar la séptima flota para patrullar el estrecho de Taiwan, probablemente salvaron a la isla de un ataque inmediato por parte de Pekín. El Tratado Sino (Taiwan)-Norteamericano de Defensa Mutua, firmado a fines de 1954, le dio a Taiwan el apoyo psicológico y material que tanto necesitaba. Estados Unidos le ofreció ayuda económica por valor de 1 500 millones de dólares hasta 1965.¹⁶

Después de eso, Washington siguió ayudando a Taiwan mediante inversiones directas, transferencia de tecnología y comercio bilateral. Taiwan es uno de los poquísimos países que se industrializaron gracias a la ayuda económica de Estados Unidos. Esto explica en parte por qué algunos intelectuales y políticos taiwaneses sostienen que, dado que el país está

¹⁵ Robert Wade, "State Intervention in Outward-Looking Development...", *op. cit.*, p. 36.

¹⁶ Las estadísticas muestran que desde 1949 hasta 1965 el promedio de la ayuda total correspondía a 16 dólares por persona. Véase la referencia en la nota 10, p. 37; los análisis de John Cooper muestran que desde principios de los cincuenta hasta 1960, Washington contribuyó con 40% del capital que Taiwan formó. *op. cit.*, p. 80. Taiwan se convirtió en uno de los poquísimos países que se beneficiaban en tan alto grado de la ayuda externa.

ahora en una mejor posición económica, debería mostrar su agradecimiento ofreciendo ayuda económica a otros países menos desarrollados.¹⁷

Además, la situación internacional también fue un factor externo favorable para la modernización económica de Taiwan. En los cincuenta y sesenta, las confrontaciones entre el este y el oeste fueron muy reales, y la intensidad de la Guerra Fría hizo que las dos superpotencias lucharan por hacerse de aliados. Washington no sólo proveyó ayuda financiera y militar a Taiwan, sino que también le permitió el acceso al mercado más grande del mundo, prácticamente sin restricción alguna. En cierto sentido, Taiwan se convirtió en un beneficiario de la Guerra Fría.¹⁸

Mientras tanto, como Estados Unidos y otros países desarrollados atravesaban también por un periodo de rápido crecimiento económico, o como dice John Fei, experimentaban una “segunda revolución industrial” (que va de 1950 a 1973),¹⁹ estos países se hicieron de la vista gorda ante la manipulación que hacía Taiwan de la paridad cambiaria; su intervención en la dinámica del mercado; la aplicación de altas tarifas o barreras arancelarias, y otras prácticas comerciales desleales. Se le permitió obtener acceso al mercado internacional, en rápido crecimiento, con toda libertad, y sacar cabal partido de la situación internacional para consolidar su éxito económico.

En lo que respecta a los factores internos que influyeron en la modernización económica de Taiwan, las diferentes élites que, en 1949, se establecieron allí junto con el gobierno,

¹⁷ El 14 de septiembre de 1992 el ministro de relaciones exteriores de la República China, Fredrick Chien, hizo en una conferencia internacional una declaración abierta —aunque no publicada— sobre la viabilidad de un regreso de Taiwan a las agencias especializadas de Naciones Unidas. El ministro le pidió encarecidamente a la población que apoyara la decisión del gobierno de ofrecerle ayuda económica a otros países, sobre la base de que la misma República China fue alguna vez objeto de la ayuda exterior.

¹⁸ Robert Wade, “East Asia’s Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence”, *World Politics*, enero de 1992, p. 312.

¹⁹ Comentario de John C.H. Fei sobre “The New World Economic Order: A Challenge for Taiwan”, de Jan Prybyla, ponencia presentada en la “International Conference on the Republic of China and the New International Order”, Taipei, del 21 al 23 de agosto, p. 18.

desempeñaron un papel muy importante. Es interesante observar que en esta migración política, la segunda más grande en la historia de China,²⁰ muchas de las élites sociales cultas se exiliaron en Taiwan junto con el gobierno. En conjunto, eran ajenas a Taiwan, desconocían el idioma local, el fukien, y todas estaban ligadas al gobierno de una manera u otra. Estas élites, que experimentaban un fuerte sentido de inseguridad y esperaban regresar algún día a China continental junto con el gobierno, probablemente comprendieron que la legitimidad del gobierno dependía en gran medida de su desempeño eficaz en la economía. Este gigantesco cuerpo de burócratas altamente calificados, con su amplio sentido de la planeación y con su dedicación, ayudaron a garantizar el éxito económico de Taiwan.

Hay que añadir que la cultura fue también un factor importante en el éxito de la modernización económica de Taiwan.²¹ El confucianismo tradicional siempre hizo énfasis en la importancia de la educación. Los exámenes de admisión a los colegios, que se celebran cada año en Taiwan y en los que la competencia es muy dura, son un claro ejemplo del deseo de educación de la población. El gobierno invierte gran parte de sus ingresos en este rubro. Las estadísticas muestran que el número de escuelas y el porcentaje de gente con educación superior se ha incrementado con el paso del tiempo. Entre 1952-1953 había 1 769 escuelas de varios niveles; en 1990-1991, ascendían a 6 684. En cuanto al porcentaje de la población con educación superior, éste pasó de 0.12 a principios de los cincuenta a 2.27 a principios de los noventa.²²

La inversión en educación no sólo ayudó al gobierno de la República China a formar una fuerza de trabajo altamente calificada y semicalificada (incluyendo funcionarios públicos), sino también a que el énfasis tradicional en la obediencia

²⁰ La primera migración política se produjo hacia fines de la dinastía Míng y principios de la Ching (mediados del siglo XVI), cuando el rebelde Koxniga llevó a sus seguidores a Taiwan, con la esperanza de regresar después al continente para restaurar la dinastía Míng.

²¹ Lucin W. Pye, *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1985, pp. 228-236.

²² *Taiwan Statistical Data Book 1991, op. cit.*, p. 277.

cia a la autoridad, al compromiso con la sociedad y a la autodisciplina, se implantaran entre los estudiantes mediante un proceso de politización social y educativa. Es innegable que la educación ha tenido un papel muy importante en la modernización de Taiwan.

Además, Taiwan, una isleta en donde las políticas gubernamentales se llevaron a cabo con más facilidad, no tenía una clase terrateniente o “aristocrática” considerable, como sucedía en el continente, para no hablar de los señores de la guerra, quienes en conjunto habían obstruido exitosamente los esfuerzos del gobierno nacionalista por aplicar reformas en la China continental. En otras palabras, no había grupos de presión en particular que opusieran resistencia a las reformas, y los pocos terratenientes ya habían sido reducidos mediante una reforma agraria pacífica.

Aparte de los factores internos y externos, hay algunos factores técnicos a los que también habría que acreditar el milagro económico de Taiwan: la política de reforma agraria; la privatización; una alta tasa de empleo; altas tasas de ahorro; una bien planeada inversión en infraestructura; sobresalientes habilidades en la conducción de negocios; guías para la administración, etcétera, factores importantes que contribuyeron al éxito. Detrás de ellos estuvo, a fin de cuentas, la política del gobierno.

Hay dos escuelas de pensamiento en relación con el papel del gobierno en el desarrollo económico. La escuela neoliberal (también conocida como la clásica) plantea que el “crecimiento es una propiedad natural o inherente de la economía capitalista”.²³ Las fuerzas del mercado por sí solas, o una economía de mercado que dé mucha importancia a la competencia, dará origen al desarrollo económico. Según esta teoría, el papel del gobierno es suministrar “bienes públicos”, tales como la infraestructura física, el cumplimiento de la ley, un ambiente política y económicamente estable, y quizá la educación, todo lo cual es una carga difícil de llevar para el sector privado.

Pero el gobierno no debería ir más allá de esto, ya que

²³ Robert Wade, “East Asia’s Economic Success”, *op. cit.*, p. 271.

su interferencia es siempre la causa del fracaso del mercado. Los académicos de esta escuela creen que las políticas del gobierno, en especial las del desarrollo económico, frenarán o desviarán el proceso de modernización económica. En su opinión, cualesquiera que sean las fallas del desarrollo económico, éstas han sido inducidas principalmente por la política gubernamental. Dichos académicos sostienen que una economía planificada distorsionará el sistema de precios y que la interferencia de la política destruirá el mecanismo del mercado.²⁴

Dicho en otras palabras, aunque el gobierno, probablemente, pueda suministrar un clima para el crecimiento económico, sea cual fuere su intervención, incluso sólo bajo la forma de una política a seguir, ésta terminará invariablemente en el fracaso económico. Esta escuela presenta a Taiwan y a los otros países recientemente industrializados, como ejemplos para justificar su argumento, y según ella, el éxito económico de Taiwan es resultado de una interferencia gubernamental mínima en el curso natural de su desarrollo económico.

Aparentemente, esta tesis parece razonable, porque está más o menos en la línea del proceso de desarrollo económico de Taiwan. Los académicos de ese país rienden a creer que, mientras el gobierno de la República China tuvo durante mucho tiempo una postura política más bien dura bajo la ley marcial, siguió una política económica relativamente liberal.²⁵ Prácticamente no se intervino en la economía, y de hecho el gobierno aprovechó cada oportunidad que tuvo para impulsar el desarrollo económico, por las razones descritas anteriormente, estableciendo así un entorno muy especial para que tuviera éxito. Pero, ¿qué hay de cierto en esta explicación?

La otra escuela de pensamiento plantea que si los países en vías de desarrollo asumen una posición neutral en la modernización económica, entonces sus probabilidades de éxito no son muy prometedoras. Esta escuela piensa que la modernización es un proceso largo y complicado que necesita una planificación global muy elaborada y un control adecuado.²⁶

²⁴ Robert Wade, "State Intervention...", *op. cit.*, p. 32.

²⁵ *Ibid.*, p. 59.

²⁶ Robert Wade, "East Asia's Economic Success", *op. cit.*, pp. 280-285.

Los académicos de esta escuela se oponen a la planificación centralizada de la economía del mundo comunista, pues para ellos los defectos de ésta saltan a la vista. Las economías de los sistemas comunistas son demasiado rígidas e inflexibles, y por ello se estancan; en suma, les falta la capacidad de adaptarse a un medio ambiente cambiante. El hecho de que todos los países del bloque comunista hayan fracasado en su desarrollo económico es una prueba de ello.

Sin embargo, estos mismos académicos también están en desacuerdo con la economía del mundo capitalista, que carece en todos sentidos de planeación, y ellos no creen que éste sea el mejor modelo a seguir para los países en vías de desarrollo. Ellos sostienen que, sin menoscabo de sus méritos, la economía de mercado del capitalismo carece de la necesaria estrategia global para el desarrollo y que, por lo tanto, tiende a volverse un arma sin control *a causa* de ser libre y carecer de planificación. Dichos académicos usan como ejemplos las bajísimas tasas de crecimiento económico de los países capitalistas en los últimos años, y también utilizan a Taiwan como medio para darle validez a su argumento. Según ellos, el éxito de Taiwan en la modernización económica es resultado de una planeación económica y de una intervención gubernamental apropiada.²⁷

Por lo que a mí respecta, considero que este último argumento parece reflejar más los hechos que el anterior. Es verdad que, a fin de cuentas, el gobierno de la República China siguió una política conservadora en lo político, y una estrategia económica más liberal; pero sólo en un sentido comparativo. Que la estrategia económica global de Taiwan sea obviamente más liberal que su estrategia política, no implica necesariamente que la economía taiwanesa no esté bajo control del gobierno. Desde principios de los cincuenta, Taiwan inició la aplicación de una serie de planes económicos cuatrienales; en los sesenta, se introdujeron las zonas de procesos productivos de exportación o de industrias maquiladoras; en

²⁷ Véase los detalles de esta tesis en los tres artículos de Robert Wade, ya citados. Robert Wade es la figura clave de esta escuela. Véase, asimismo, *Models of Development: A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan*, Lawrence J. Lau (comp.), Institute for Contemporary Studies, California, 1986, capítulos 2 y 4.

los setenta se introdujeron los Diez Planes de Construcción; y en los noventa aparece el Plan Nacional de Construcción: todos ellos diseñados para guiar suavemente la economía y construir su infraestructura.

Todo esto prueba que el desarrollo económico de Taiwan estaba planeado y lo sigue estando. El gobierno desempeña un papel muy importante al delinear la dirección del desarrollo económico. Estados Unidos ha tenido serios conflictos comerciales con Taiwan desde mediados de los ochenta, y ha presionado al gobierno de la República China para que reduzca sus tarifas y la manipulación de la paridad cambiaria; respete y pague los derechos de autor, y abra su mercado interno. Que Taiwan haya podido ceder indirectamente a las presiones estadounidenses, prueba que ese país tiene cierto grado de control administrativo sobre su economía.

Sin embargo, la participación o interferencia del gobierno de Taiwan en la economía no es tan rígida y exhaustiva como la de cualquiera de los países comunistas. Más bien el gobierno parte de una perspectiva macroeconómica y toma un cauce de intervención selectiva para diseñar las prioridades sobre el desarrollo de ciertas industrias. El objetivo principal de esta política es dar incentivos y así impulsar el crecimiento y la competencia. Esta política no sólo es diferente de la economía planeada del comunismo, sino también de la de mercado del capitalismo. Es una especie de economía "directiva", "semiplaneada" o "guiada", o una combinación de los sistemas económicos capitalista y comunista. También ha recibido el nombre de economía "concertada".

Según el doctor Sun Yat-sen, el fundador de la República China, y sus Tres Principios del Pueblo, el desarrollo político de China debería experimentar tres etapas secuenciales, a fin de garantizar la transición paulatina de China hacia una república democrática. La primera etapa es un gobierno militar; luego viene una tutoría política y, finalmente, un gobierno constitucional.²⁸

Políticamente, la República China ya pasó por las tres etapas. Por ejemplo, en un sentido muy amplio, estuvo bajo

²⁸ Hsiang-hsiang Wu, *Biography of Dr. Sun Yat-sen*, The Far East Book Company, Taipei, 1982, vol. 1, p. 522.

un gobierno militar antes de que la Asamblea Nacional redactara y aprobara la constitución en 1947. Tras su retirada a Taiwan en 1949, el gobierno nacionalista era básicamente una autoridad tutelar, dado que la ley marcial había suspendido muchos derechos otorgados por la constitución. El gobierno aleccionó al pueblo acerca del valor de la democracia, y guió sus prácticas con cautela. No fue sino hasta 1987, luego de haberse levantado la ley marcial, cuando Taiwan se convirtió verdaderamente en un gobierno constitucional y democrático.

Al mirar esta situación desde una perspectiva abstracta, si en la esfera política un gobierno militar estricto equivale a un rígido sistema comunista central de planificación en la esfera económica, entonces un gobierno constitucional y democrático en lo político, quizás equivalga a la economía de libre mercado del capitalismo. Parece que mientras el gobierno de la República China ha pasado por el dominio militar, la tutela política y un gobierno constitucional, su política económica, en especial a lo largo de las últimas cuatro décadas, ha logrado mantenerse con éxito en la segunda etapa, la de autoridad tutelar.

La estrategia de la República China para el desarrollo económico ha sido evitar las desventajas tanto del capitalismo como del comunismo. Por un lado, la participación activa del gobierno y su intervención selectiva en la economía ha suministrado la estrategia y las tácticas necesarias para la modernización, y la dirección para el crecimiento acelerado. Por el otro, sus medidas de planificación selectiva no son tan rígidas y exhaustivas como las del sistema comunista, por lo que ofrece incentivos y promueve la competencia y el crecimiento. Estos son los factores que han hecho de la modernización económica de Taiwan un proceso de extraordinario éxito.

El cuadro 4 muestra los dos diferentes modelos de desarrollo político y económico.

Enseñanzas para otros países en vías de desarrollo

Es bastante obvio que algunos de los factores externos del éxito de Taiwan, como el enfrentamiento este-oeste y la rápida

CUADRO 4

Comparación de las diferentes etapas y modelos de desarrollo económico y político

<i>Modelo político (la experiencia de Taiwán)</i>	<i>Modelo económico</i>
Gobierno militar	Economía central controlada de los países comunistas
Autoridad Tutelar	Economía directiva o "concertada" (de la República China y de otros países recientemente industrializados)
Gobierno constitucional	Economía de mercado de los países capitalistas

expansión de la economía mundial en los sesenta, y que los factores culturales y sociales de dicho éxito no volverán a repetirse, o no podrán ser fácilmente emulados por otros países. Pero debe haber algunas lecciones técnicas, las cuales explicaremos a continuación, que otros países en vías de desarrollo pueden tomar en consideración y quizá aplicar a su situación particular.

1) Si un sistema político democrático aún no ha sido establecido, y si un entorno política y socialmente estable es vital para el crecimiento económico, entonces un régimen autoritario, en especial uno moderado como el de Taiwán, puede ser el mejor para promover el desarrollo y la modernización económicos.

Sin embargo, esta autoridad estará, en cierto sentido, luchando contra el reloj para ajustarse y reformarse tanto política como económicamente, antes de que el pueblo pierda la paciencia. Como se dijo antes, la población no esperará eternamente la llegada de la democracia. Una cosa es que un gobierno espere sacrificios por parte de sus ciudadanos en aras de una causa mayor (por ejemplo, el bienestar económico de la nación) durante un periodo corto de tiempo, y otra es hacerlos sufrir indefinidamente por nada.

El gobierno debería usar su valiosa autoridad, su tiempo y aprovechar lo más que pueda un clima de paz, para buscar primero el crecimiento económico y, al poco tiempo, realizar reformas democráticas, en lugar de sólo inrentar mantenerse en el poder. Dicho de otro modo, la autoridad y el poder son sólo los medios, y el desarrollo económico y la democratización política los verdaderos fines. Existe numerosa evidencia de que si una autoridad abusa de su poder y pierde el tiempo sin poner en práctica las reformas, entonces la estabilidad social y política se mantendrá sólo por poco tiempo, y al final sobrevendrá un caos generalizado. Este argumento es válido tanto para Pekín como para otros países en vías de desarrollo en Latinoamérica y Asia.

2) Emplear tácticas directivas, o aplicar intervenciones administrativas en la economía parece una decisión sensata y racional para un gobierno autoritario moderado con un fuerte compromiso en la búsqueda del desarrollo económico y la reforma política. Sin embargo, el gobierno debería tener en mente el hecho de que los objetivos de guía e intervención son para impulsar la competencia y el crecimiento. El deber del gobierno es suministrar incentivos, en lugar de tomar medidas duras para establecer un control a nivel microeconómico, como lo hicieron los países comunistas.

3) La reforma agraria es una política que debería ser llevada a cabo durante las primeras etapas de la modernización. Como se examinó antes, los países en vías de desarrollo pueden impedir que la tierra se acumule en las manos de unos pocos; aumentar la producción agrícola; liberar la fuerza de trabajo; ayudar a redistribuir la riqueza de manera más equitativa en las áreas rurales, etcétera, mediante la introducción de la reforma agraria. Además, esta política ayudará a sentar las bases para el desarrollo industrial posterior.

4) Los países en vías de desarrollo deberían empezar sus proyectos de desarrollo económico en la agricultura, y después continuar con la industria. En la etapa temprana de la modernización económica, la mayor parte de los países tiene poco capital, así que es más fácil empezar por las reformas en la agri-

cultura nacional, en especial si se combina con una reforma agraria exitosa. El crecimiento de la producción agrícola puede contribuir a satisfacer las necesidades alimenticias básicas de la población y, lo que es más importante, a aumentar su capacidad de compra, lo que se convertirá en un elemento positivo para la industrialización en el futuro.

5) Luego el gobierno debería impulsar el establecimiento de industrias locales para la sustitución de importaciones, aunque éstas sean primitivas en muchos aspectos. Los principios que subyacen en este caso son: hacer énfasis en la competencia, impulsar el crecimiento y no distorsionar la mecánica del mercado. Sin embargo, el gobierno debería tomar medidas selectivas en lo administrativo, como las tarifas arancelarias, los impuestos, los subsidios, los préstamos a bajo interés, los controles en la importación y exportación, etcétera, para así desarrollar ciertas industrias ligeras básicas como la textil, la de alimentos, la química y la metalmecánica, con el fin de satisfacer el consumo interno. Aunque el crecimiento de las industrias para la sustitución de importaciones sea un paso importante en esta etapa, el gobierno debe mantenerlo durante poco tiempo.

6) Tan pronto como haya indicaciones de que las industrias básicas han madurado y son lo bastante fuertes como para sobrevivir a la competencia exterior, el gobierno debe cambiar hacia una política orientada a la exportación. Una vez más, esta política todavía requiere de una complicada planificación anticipada por parte del gobierno para garantizar sus resultados. Los países en vías de desarrollo deberían medir cuidadosamente sus recursos naturales y humanos propios, así como su localización geográfica, a fin de planear una estrategia global para la industrialización. Poniendo las experiencias de Taiwan como ejemplo, estos países deberían evitar una confrontación frontal o una competencia directa con los países desarrollados, en lo que se refiere a la producción de artículos intensivos en tecnología. En cambio, deberían aprovechar la ventaja de la mano de obra barata para empezar con industrias intensivas en mano de obra. Las mercancías exportadas deberán ser complementarias a las de los países desarrollados.

Además, la inversión extranjera es algo que debe alentarse en esta etapa, a fin de atraer la tecnología avanzada y el capital externo necesarios. Pero el gobierno debe establecer regulaciones muy estrictas para poner restricciones a las corporaciones multinacionales así que éstas no inviertan sólo en los productos de exportación. Promover el desarrollo de las medianas y pequeñas industrias más que el de grandes conglomerados industriales es una buena idea para los países en vías de desarrollo. Este acercamiento ciertamente dará un empuje a la creación de empleos y a la equiparación de los ingresos, y disminuirá el malestar. Una observación importante que merece atención es que los países en vías de desarrollo intenten exportar sólo productos manufacturados y no productos agrícolas o de minería. Si este último es el caso, como sucede en Latinoamérica, entonces veremos probablemente el fracaso de la industrialización y el deterioro en el equilibrio de la riqueza en un futuro cercano.

7) Dado que las políticas selectivas gubernamentales para el desarrollo desempeñan papeles cada vez más importantes en el proceso de modernización, entonces la transparencia y calidad del gobierno se vuelven cada vez más importantes. La educación es esencial para suministrarle mano de obra calificada a las industrias, y burócratas competentes y dedicados al gobierno. Éste debería invertir una buena parte de sus ingresos en educación, en especial en el nivel intermedio. Habría que evitar el ejemplo de los países latinoamericanos que invirtieron ampliamente en la educación superior durante las primeras etapas de sus procesos de modernización. Además, el gobierno debe hacer considerables inversiones en la construcción de infraestructura durante estas primeras etapas. Las razones son obvias y, a la larga, las recompensas son enormes.

8) El gobierno debería mantener un sistema de libre mercado, y una política de propiedad privada. La propiedad pública y la nacionalización de la propiedad privada están en contra de la naturaleza del interés personal de la gente. La llamada política “de mano de hierro” lo único que hace es destruir la disponibilidad y la iniciativa de la gente para trabajar duro, como muestra la experiencia del sistema comunis-

ta. 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. Como señala correctamente Robert Wade, la República China es un país que tiene uno de los sectores empresariales públicos más grandes, fuera del bloque comunista y de África Subsahariana.²⁹ Taiwan usa las empresas públicas con buenos resultados, para “persuadir” a las industrias privadas de que permanezcan alineadas con las políticas gubernamentales.

9) El sistema financiero también tiene su parte en el éxito de Taiwan. El gobierno de la República China emplea un sistema financiero de crédito, en lugar del sistema de financiamiento por capital usado normalmente en los países desarrollados. 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 en 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. Esta parece ser otra táctica efectiva para hacer que los industriales cooperen en las estrategias gubernamentales de desarrollo.

Consideramos que, si bien la historia del éxito taiwanés no es del todo única y que tampoco sus experiencias tienen validez universal, todos los factores mencionados anteriormente tienen al menos algún grado de significación para los demás países en vías de desarrollo. Es obvio que el éxito de la modernización de Taiwan es resultado de una serie de factores externos, internos, objetivos, subjetivos, de principios y técnicos, muy complejos. Nadie sería tan ingenuo como para creer que tan sólo la imitación de algunas de las estrategias que Taiwan ha empleado podría hacer que otros países si-

²⁹ Robert Wade, “East Asia’s Economic Success”, *op. cit.*, p. 282.

guieran sus pasos con los mismos resultados. Lo único que podría esperarse es que el modelo de la experiencia de Taiwan pudiera tener algún impacto positivo para otros países en vías de desarrollo y para sus dirigentes políticos.

Conclusión

Una vez considerado todo lo anterior, tal vez el aspecto más impactante de la modernización de la República China sea la rapidez y suavidad con que hasta ahora se ha llevado a cabo. Son esas cualidades de la transformación de Taiwan lo que, aparentemente, lo convierten en un modelo de modernización tan atractivo. Ahora que el mundo está sufriendo dos cambios fundamentales, la globalización y la regionalización, al final de la Guerra Fría,³⁰ y que está en proceso la formación de un nuevo orden mundial, la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste se verá reemplazada, ciertamente, por una competencia entre el Norre y el Sur para controlar los recursos. La modernización y el desarrollo se volverán cada vez más importantes para todos los países, pero en especial para los países en vías de desarrollo. En este contexto, la experiencia de Taiwan en la modernización se vuelve más significativa y tiene enseñanzas que pueden ser estudiadas por todo el mundo.

Traducción del inglés
GERMÁN FRANCO TORIZ

³⁰ Véase el artículo de Henry Kissinger, "The Dreams of a New World Order", *The Washington Post*, 26 de febrero de 1992, p. A21.