



# Dos visiones de política de desarrollo: Colombia y Taiwan, 1950-1995

---

Jorge Andrés Tovar\*

*Las razones para explicar el sorprendente crecimiento de las economías asiáticas en contraste con el pobre desempeño de los países latinoamericanos, han sido motivo de intenso debate por parte de diversas agencias multilaterales y de investigación en todo el mundo.*

*El presente trabajo pretende, enfocándose en el desarrollo económico de Taiwan y Colombia durante la segunda mitad del siglo veinte, exponer y analizar las estrategias de desarrollo en ambas naciones. La sorprendente similitud en las políticas adoptadas tanto en Colombia como en Taiwan, especialmente en las etapas iniciales del desarrollo y, sin embargo, el resultado final tan disímil, debe contribuir a entender, en alguna medida, por qué Colombia no ha logrado aún romper definitivamente la brecha con las naciones más industrializadas.*

*La concepción de largo plazo en cada una de las medidas de política adoptadas en Taiwan, a diferencia de lo ocurrido en Colombia, especialmente desde mediados de la década de los setenta, es quizás la razón que con mayor fortaleza explica las diferencias en el crecimiento económico en los dos países.*

---

\* Asesor de la División de Estudios Sectoriales, de la Unidad de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación. El autor agradece los comentarios, observaciones y apreciaciones de Camilo Ernesto Tovar, Sandra Milena Gómez, Manuel Guillermo Bonilla y Luis Felipe Quintero.

## Introducción

**D**urante los últimos años, en Colombia y en América latina ha sido tema de intenso debate la razón por la cual los países del este asiático lograron romper la barrera del subdesarrollo en un periodo tan corto de tiempo. Se pregunta por qué nuestros países no sólo no han logrado acercarse a las naciones más desarrolladas sino, además, por qué poco a poco se distancian de estas. Estos interrogantes surgen del sorprendente proceso de crecimiento experimentado por Japón, Corea del sur o Taiwan.

El caso de los dos primeros es especialmente interesante, pues ambos sufrieron conflictos bélicos que destrozaron gran parte de su aparato productivo: Japón salió derrotado y devastado de la segunda guerra mundial, mientras que Corea del sur surgió de la división de su territorio en dos luego de la guerra que durante tres años –1950-1953– azotó el país. El caso de Taiwan es diferente, pues no sufrió un conflicto bélico en su propio territorio; su origen como nación independiente se dio en los cincuenta cuando Chang Kai-shek debió refugiarse en la pequeña isla de Formosa con el fin de planear, desde allí, la recuperación de la China continental, que quedó en manos de los comunistas liderados por Mao Zedong.

La historia reciente de estas tres naciones indica que, partiendo de un estado de significativa destrucción a mediados del presente siglo, pasaron a liderar la economía mundial junto con las tradicionales potencias económicas de occidente, Estados Unidos y Europa occidental. Los países latinoamericanos, por su parte, si bien sufrieron indirectamente las consecuencias de la segunda guerra mundial, no tuvieron en su territorio la destrucción material y humana que esta generó en el mundo desarrollado. La pregunta entonces parece clara: ¿qué se hizo en Asia y qué no se hizo en América latina?, o ¿qué medidas se tomaron en América latina que no se tomaron en el este asiático?

El objetivo del presente artículo es presentar y estudiar las estrategias de desarrollo y las medidas de política adoptadas en Taiwan y Colombia entre 1950 y 1995. Este ejercicio permitirá observar que las condiciones iniciales de desarrollo fueron similares en ambos países y que, incluso, las estrategias utilizadas presentaron un significativo paralelismo hasta bien entrada la década del setenta. A partir de ese momento, las autoridades de Taiwan mantuvieron estrategias de desarrollo a largo plazo, mientras que en Colombia se abandonó definitivamente dicho tipo de estrategias, optándose por medidas tendientes a controlar la problemática coyuntural.

El artículo se divide en ocho secciones, la primera de las cuales la constituye la presente introducción. La segunda sección, describe, con base en estadísticas, la evolución seguida por Taiwan y Colombia entre 1950 y 1995. La tercera aborda las primeras etapas del desarrollo, periodo que comprende la etapa de sustitución de importaciones, mientras que la cuarta estudia el periodo de promoción de las exportaciones, en el cual no se había abandonado la estrategia de sustitución de importaciones. La quinta analiza el periodo en el cual la estrategia de desarrollo dejó de lado el paralelismo que se mantuvo, en buena medida, hasta los setenta. La sexta sección presenta el periodo de la crisis de los ochenta, y la séptima se concentra en lo sucedido en el primer lustro de la década de los noventa. Finalmente, en la última sección se presentan unas breves conclusiones.

## **Desarrollo y crecimiento en Colombia y Taiwan, 1950-1995**

La República de China, denominada también Taiwan, es un pequeño archipiélago situado en el este asiático, cerca de la costa de la República Popular China, a mitad de camino entre Japón y Hong Kong. La isla principal, Taiwan, tiene un área de 35.873 km<sup>2</sup>, siendo el área total del país de

36.000 km<sup>2</sup>. La isla se caracteriza por ser escasa en recursos naturales, siendo tres cuartas partes zonas montañosas improductivas, limitándose la actividad productiva a la costa oeste, donde en la actualidad se han concentrado las principales zonas industriales. Además, la isla está ubicada en una zona frecuentemente azotada por tifones, lo que ha obligado a sus habitantes a adaptarse a condiciones adversas.

Si comparamos estas características generales con Colombia, encontramos que este es un país con un área de 1.138.914 km<sup>2</sup>, siendo el único país de sudamérica con acceso directo al océano Atlántico y al Pacífico. Contrario a Taiwan, Colombia es un país rico en recursos naturales, lo que le permite disponer de ventajas naturales comparativas en productos agropecuarios como café, flores, banano o azúcar, mineros como carbón, gas y petróleo, además de contar con significativos recursos hídricos.

A principios de los cincuenta, la diferencia entre ambos países no era sólo geográfica sino que también era significativa en términos económicos, favoreciendo globalmente a Colombia. Así, en 1952, el PIB colombiano en era de US\$3.844 millones, mientras que el de Taiwan era de US\$1.675 millones, es decir el de Colombia era 2.3 veces el taiwanés. En ese año, la población colombiana era cercana a los 12 millones

de habitantes, mientras que la de Taiwan apenas superaba los 8.1 millones. Estos datos nos arrojan unos PIB per cápita de US\$312 para Colombia y de US\$206 para Taiwan. Es decir, ambas naciones eran pobres, de escaso desarrollo relativo, aunque Colombia presentaba unos indicadores un poco más robustos. En ese entonces, ambas naciones mostraban algunas particularidades: Colombia presentaba aun las heridas de lo sucedido en abril de 1948, mientras que Taiwan todavía no era considerada una nación independiente por sus propios gobernantes, que la tenían como base para una eventual reconquista de la China continental.

En 1960, la situación relativa de ambos países aún no cambiaba de manera radical, observándose en este periodo un desempeño similar. Así, el PIB colombiano creció, entre 1952 y 1960, en términos de moneda local, 4.63% promedio anual, mientras que el taiwanés creció 7.56% promedio anual. Sin embargo, en términos de dólares, el PIB colombiano creció más que el taiwanés -0.56% contra 0.38%— lo que explica que aun en 1960 el PIB colombiano representara 2.34 veces el PIB de Taiwan. En 1960, el PIB per cápita en Colombia fue de US\$261, mientras que en Taiwan alcan-

zó US\$159. Cabe anotar que durante los cincuenta ambas naciones crecieron sostenidamente hasta mediados de la década, para caer luego hasta los niveles indicados antes. Así, en Colombia se alcanzó en 1956 un PIB per cápita de US\$436, mientras que en Taiwan la cifra llegó a US\$212 en 1955. Es decir, ambas naciones tuvieron durante esos años un desarrollo paralelo, con un ciclo muy similar.

Por composición del PIB, la situación en los dos países durante los cincuenta tampoco presentaba grandes diferencias<sup>1</sup>. Entre 1950 y 1954, el sector primario representaba en Colombia 36.8% del PIB, el de la industria manufacturera 17.4% y el terciario 45.7% (Ocampo, 1997). Entre 1955 y 1959, estas cifras fueron 34.5%, 19.4% y 46.1% respectivamente. Por su parte, para Taiwan en 1952, las cifras mostraban unas participaciones de 32.2%, 13.9% y 53.9%, respectivamente; en 1955 la composición era de 29.1%, 16% y 54.9% y, finalmente, en 1960 las cifras fueron 28.5%, 20.2% y 51.3%. Como se puede observar, eran países con un sector agrario muy importante y con industrias aun incipientes, aunque la evolución a lo largo de la década muestra un sector manufacturero mucho más dinámico en Taiwan que en Colombia.

<sup>1</sup> Dado que el desarrollo inicial de Taiwan se basó fundamentalmente en la industria manufacturera, en el sector terciario se incluyó construcción y electricidad gas y agua, con el fin de apreciar mejor el desempeño de dicho sector.

A lo largo de la década del sesenta, ambas naciones, en términos relativos, seguían siendo subdesarrolladas, pero en Taiwan ya comienza a notarse un paso más firme hacia la industrialización. Así, a mediados de la década, el PIB per cápita de Taiwan era aun inferior al colombiano –US\$223 vs. US\$249.5–; sin embargo, entre 1960 y 1970 el promedio anual del PIB fue muy superior para Taiwan, con 13.8%, mientras que para Colombia dicho crecimiento apenas alcanzaba 5.2%. Estos resultados condujeron a que, en 1970, el PIB colombiano fuera ya tan solo 1.3 veces mayor que el taiwanés y que el PIB per cápita en Taiwan superara al colombiano –US\$386.3 vs. US\$329.7–.

Quizás a partir de este momento es que resulta más complicado lograr un desarrollo sostenible y significativo, pues a medida que se alcanza un nivel de desarrollo básico, es más complicado crecer basándose en algo más que las ventajas comparativas potenciales. Debe aclararse que en este periodo las ventajas comparativas de Colombia, se basan, en esencia, en el aprovechamiento de los recursos naturales, mientras que Taiwan, básicamente, busca aprovechar la abundancia de mano de obra disponible a un bajo costo relativo.

En la composición del PIB de los años sesenta comienza a notarse el mayor énfasis

relativo hecho en el país asiático en el desarrollo industrial como base para su despegue económico. Así, en Colombia el sector agropecuario representó, en promedio, entre 1960 y 1964 y 1965 y 1969 32% y 29.6% respectivamente (Ocampo, 1997). En esos mismos años, la industria manufacturera participó con 20.6% y 21.1%, mientras que el sector terciario alcanzó cotas de 47.4% y 49.2% respectivamente. En Taiwan, mientras tanto, en 1965 la composición fue de 23.6%, 22.3% y 54.1% para el sector agropecuario, industrial y terciario respectivamente. En 1970, estas participaciones eran de 15.5%, 29.2% y 55.3% respectivamente. Se observa que mientras en Colombia la composición no varió mucho a lo largo de la década, en Taiwan el sector primario perdía peso en forma acelerada, en favor sobre todo del sector industrial.

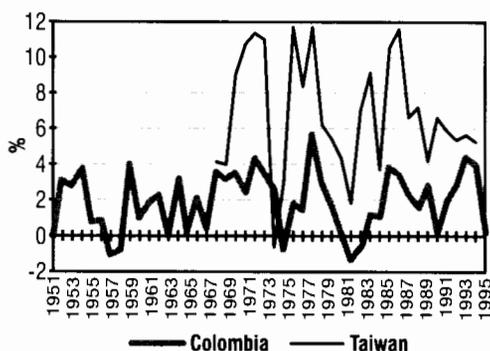
La década del setenta trae consigo importantes acontecimientos que afectaron de una u otra manera el crecimiento en Colombia y en Taiwan. El primer evento, que afectó a ambos países, es la crisis del petróleo de 1973, la cual si bien tuvo consecuencias para Colombia –en especial si se ven sus efectos a largo plazo, que finalmente desembocarían en los años ochenta en la llamada crisis de la deuda–, golpeó de manera directa a Taiwan, pues este es un país importador neto de fuentes energéticas.

El Gráfico 1 muestra que durante los años setenta el mayor freno al crecimiento en Taiwan se dio en 1974 como consecuencia directa del *shock* petrolero del año anterior. Por su parte, aunque Colombia también sintió los efectos de dicha crisis, logró un rápido proceso de recuperación, jalonado principalmente por la bonanza cafetera de mediados de la década. Es de destacar que, en ambos casos, la recuperación logró situar a cada país en los niveles anteriores a la crisis, aunque el crecimiento neto de Taiwan sobre el de Colombia fue mucho mayor, en algunos años, incluso más del doble.

En los años setenta, la composición del PIB comienza a mostrar grandes diferencias si se compara con las dos décadas anteriores (Cuadro 1). En Colombia se observa que el sector primario pierde participación que, básicamente, es absorbida por el sector de servicios. En cambio, el sector manufacturero no logró un despegue significativo respecto a años anteriores. Por el contrario, en Taiwan se presenta un descenso constante en la participación del sector primario en beneficio del sector manufacturero. Así, mientras que Taiwan inicia su despegue definitivo, entre 1968 y 1979 Colombia registra un crecimiento anual promedio de 5.87%, excelente si se compara en términos históricos, pero insuficiente a la luz de los resultados para lograr un verdadero desarrollo del país. En este mismo pe-

riodo, Taiwan logró un crecimiento anual promedio de 10.1%, lo cual hizo aumentar el PIB per cápita de US\$311.2 en 1968 a US\$1.900.5 en 1979. En ese mismo lapso, el PIB per cápita en Colombia pasó de US\$297.7 a US\$980.8, es decir, un crecimiento promedio anual de 10.9% frente a un incremento promedio anual en Taiwan del 18.2%. Este resultado se dio a pesar de que ese lapso incluye dos grandes periodos beneficiosos para el crecimiento económico colombiano, como son los años 1967-1974 y la bonanza del café iniciada a mediados de 1975. Por tanto, la década terminó con el PIB taiwanés 20% mayor al colombiano, con una población 63% menor.

**Gráfico 1**  
**Colombia y Taiwan**  
Crecimiento del PIB menos crecimiento de la población, 1951-1995



Fuentes: Colombia: 1951-1965 Banco de la República.  
1966-1996 Dane.  
Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.

La década del ochenta rompe definitivamente el paralelismo existente entre el crecimiento económico de uno y otro país. Hasta inicios de esta, si bien Taiwan venía creciendo a un ritmo mayor, Colombia también crecía. Los ochenta representan para Colombia un estancamiento notable en su proceso de desarrollo, debido sobre todo a los efectos de la denominada crisis de la deuda, iniciada con la moratoria mexicana en agosto de 1982. El Gráfico 2 ilustra por qué esta década se denomina la *década perdida* para los países latinoamericanos. En 1980, el PIB per cápita era de US\$1.148, alcanzando en 1982 US\$1.280. En 1989 el PIB per cápita colombiano era de US\$1.132 inferior a los niveles alcanzados en los primeros años de la década. Los resultados adversos que mostró Colombia a lo largo de esta década, se vieron aliviados en par-

te, por la minibonanza cafetera de mediados de la década. Así, mientras que para el conjunto de los ochenta el crecimiento promedio anual del PIB fue de 3.4% para el subperiodo 1985-1989 dicha cifra alcanzó el 4.4%.

Por su parte, a lo largo de esta década Taiwan presentó un ciclo muy similar al colombiano (Gráfico 1), aunque siempre con un desempeño superior. La primera mitad de los ochenta representó para Taiwan una evolución muy inferior a la lograda en la segunda mitad, sin duda por que se vio afectado por la crisis mundial de esos años. Sin embargo, la recuperación fue rápida y decidida, logrando pasar de un crecimiento promedio anual en la primera mitad de la década del 6.9% a 10.15% en el segundo lustro de los ochenta.

**Cuadro 1**  
**Crecimientos del PIB y del PIB per cápita en Colombia y Taiwan**  
(Porcentajes)

Variaciones	1965-1969		1970-1974		1975-1979		1980-1984		1985-1989		1990-1995	
	Col.	Tw.	Col.	Tw.								
PIB	5,1	9,6	6,6	10,3	5,0	10,2	2,9	7,2	4,4	9,1	4,5	6,5
PIB per cápita (US\$)	-0,6	10,3	9,8	21,9	14,8	16,0	8,5	10,6	-1,1	19,4	10,9	8,8
PIB per cápita (moneda local)	1,8	n.d.	2,6	8,1	2,2	8,0	0,5	5,4	2,4	7,9	2,7	5,4

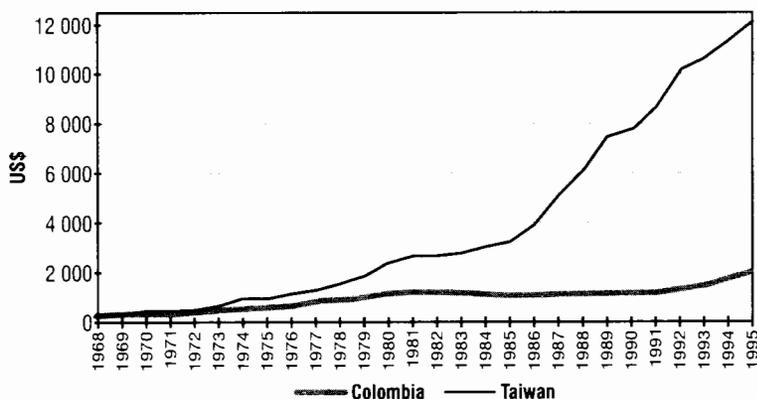
Fuentes: Colombia: Dane  
Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996  
Cálculos del Autor.

ta. En este periodo, el PIB per cápita aumentó 15% anual en promedio, pasando de US\$2.326 en 1980 a US\$7.417 en 1989. Así, en 1990 el PIB taiwanés era casi cuatro veces el colombiano.

La composición del PIB en ambos países entró en sendas diferentes (Cuadro 1 y Gráfico 2): mientras en Colombia prácticamente no cambio, no sólo durante los ochenta, sino en relación con la existente durante la década del setenta, Taiwan siguió firme en su cambio estructural, lo cual condujo a un fuerte descenso en la participación del sector primario, a cambio de un significativo aumento en el sector manufacturero y en menor medida en el de servicios.

Para Colombia, la década del noventa representó un fuerte cambio estructural, al menos en sus instituciones y en la forma de afrontar la globalización impuesta por los países desarrollados. Estos cambios, que incluyeron una nueva constitución política, no se vieron reflejados en la práctica en un decidido proceso que permitiese lograr el desarrollo sostenible del país. Entre 1990 y 1996, el crecimiento del PIB promedio en Colombia ha sido de 4.1%, el cual es aceptable en el contexto de países en vías de desarrollo, pero que de ninguna forma logra reducir la brecha con las naciones más desarrolladas. En estos mismos años, Taiwan continuó con su proceso de rápido crecimiento, aunque a un ritmo algo

**Gráfico 2**  
**PIB per cápita en Colombia y Taiwan, 1968-1995**



Fuentes: Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.  
Colombia: Dane-Dian.

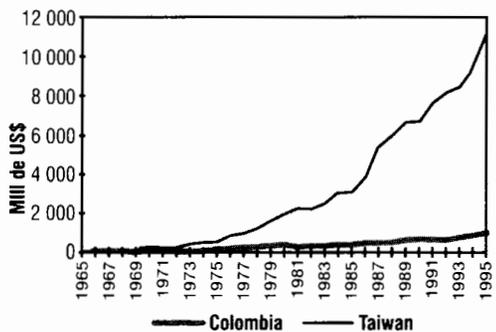
menor al de la década anterior (6.4%). En lo corrido de esta década, la industria manufacturera ha perdido participación en beneficio de la construcción, por un lado, y, especialmente, del sector financiero (Cuadro 1).

Quizás uno de los sectores que haya que seguir con especial detenimiento para comprender aún mejor las diferencias entre Taiwan y Colombia, sea el externo, dado el énfasis hecho por Taiwan en las exportaciones como motor de desarrollo. Más adelante veremos el porque de esta decisión, aunque intuitivamente parece fácil comprender que una economía que a principios de los sesenta tenía menos de doce millones de habitantes no tenía gran futuro si basaba su desarrollo con políticas orientadas al mercado interno.

El Gráfico 3 presenta la evolución de las exportaciones en ambos países: destaca el incremento de dicha variable en Taiwan desde mediados de los setenta, mientras que en Colombia este ha sido relativamente muy bajo. Así, entre 1968 y 1995, el crecimiento promedio de las exportaciones en Taiwan fue de 21.2% anual, mientras que en Colombia dicha cifra no llega al 12%.<sup>2</sup> Destaca, además, que la composición de las exportaciones taiwanesas corresponde a productos con mayor valor agregado que

en Colombia. En los cincuenta, tanto en Colombia como en el país asiático alrededor del 90% de las exportaciones totales fueron productos agrícolas o mineros –en el caso de Taiwan sólo agrícolas–. En la década del sesenta, la situación de Colombia en esencia era la misma, mientras que en Taiwan las exportaciones industriales representaron más de la mitad de las exportaciones totales. Para los años ochenta y noventa, el cambio más importante en Colombia ha sido la mayor diversificación de las exportaciones, pues el café pasó de representar casi la mitad en 1985 a poco más de 18% en 1995. Por su parte, los productos manufacturados oscilan entre 25 y 35% durante los últimos quince años.

**Gráfico 3**  
**Exportaciones de**  
**Colombia vs Taiwan, 1965-1995**



Fuentes: Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.  
Colombia: Dane-Dian.

<sup>2</sup> Los datos para Colombia son de Ocampo (1997).

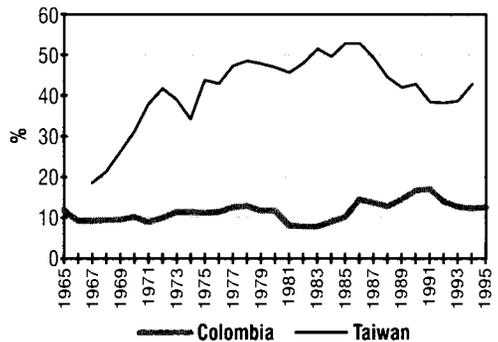
Taiwan en cambio continuó con su firme impulso al sector manufacturero como motor de desarrollo, de manera que las exportaciones de este sector representan más de 90% del total desde inicios de los ochenta, alcanzando en 1995 un tope de US\$107 mil millones, lo cual es 96% de las exportaciones totales de Taiwan. Como cifra de referencia, es interesante resaltar que el PIB colombiano en ese año fue de poco más de US\$80.000 millones.

La política basada en el fomento a las exportaciones tuvo gran éxito y fue el motor del desarrollo en Taiwan (Gráfico 4). Así, el coeficiente de exportaciones, medido como el total de exportaciones en relación con el PIB, alcanzó en la segunda mitad de los ochenta niveles superiores a 50%, mientras que en Colombia lo máximo que alcanzó fue una cifra cercana a 20%. Es decir, ni aún en el periodo de decidido fomento a las exportaciones (1967-1974), estas podrían considerarse motor del desarrollo en Colombia.

Con el fin de comprender las fuentes de crecimiento del PIB por el lado de la demanda en Taiwan y en Colombia, se llevó a cabo un ejercicio de descomposición de acuerdo con la metodología sugerida por el profesor Chenery. Los resultados para Colombia aparecen registrados en el Gráfico 5.

A la luz de los resultados del ejercicio, el principal componente que explica el crecimiento en Colombia es la demanda doméstica, la cual se destaca por su comportamiento cíclico. Es posible detectar cuatro ciclos principales de la demanda doméstica, abarcando el primero el modelo de sustitución de importaciones, que cubre los años sesenta. El segundo corresponde al periodo de desarrollo mixto, en el cual se utilizaron instrumentos de promoción a las exportaciones con aquellos aun relacionados con la sustitución de importaciones. Posteriormente, el auge de los precios internacionales del café generó, en la segunda mitad de los setenta, un importante *boom* de demanda que se mantuvo hasta los pri-

**Gráfico 4**  
**Coeficiente de exportaciones**  
**de Colombia y Taiwan,**  
**1965-1995**



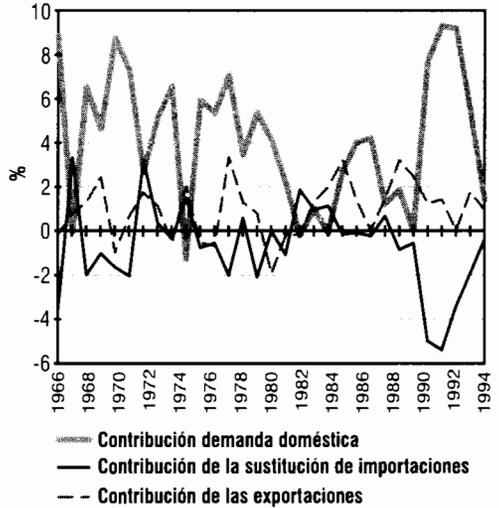
Fuentes: Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.  
Colombia: Dane-Dian.  
Cálculos del autor.

meros años ochenta. En el segundo lustro de los ochenta, si bien la demanda doméstica impulsó el crecimiento económico, esta fue mucho menor a la de los otros tres periodos. Por último, el proceso de apertura económica en la década del noventa trajo consigo los mayores crecimientos de la demanda doméstica registrados hasta el momento en el país, explicando casi en su totalidad su crecimiento económico.

Desde 1966, la sustitución de importaciones no ha sido una variable esencial para explicar el crecimiento económico colombiano. La contribución de las exportaciones al crecimiento económico ha tenido cierta importancia en aquellos periodos relacionados con el auge de las exportaciones cafeteras, así como en el periodo de significativo crecimiento industrial de finales de los sesenta y principios de los setenta. Uno de los preceptos para justificar el proceso de apertura en Colombia en los noventa era que el sector exportador se convirtiera en uno de los motores de desarrollo del crecimiento económico. Sin embargo, esto no se consiguió, siendo la contribución de las exportaciones al crecimiento económico muy baja.

En el caso de Taiwan, el ejercicio de descomposición de las fuentes de crecimiento arroja resultados algo diferentes a lo encontrado para el caso colombiano. Allí,

**Gráfico 5**  
**Descomposición de Chenery**  
**para Colombia, 1966-1996**



Fuentes: Dane; Umacro-DNP.  
Cálculos del autor.

la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento económico es prácticamente inexistente, lo cual indica su orientación temprana hacia los mercados externos como estrategia de desarrollo. Es así como el crecimiento en la demanda doméstica y la contribución de las exportaciones, que presentan un ciclo muy parecido, son las principales fuentes de crecimiento de la economía asiática, observándose que los periodos de freno en el crecimiento taiwanés se han debido a las crisis externas relacionadas con *shock* petroleros.

## **Política de sustitución de importaciones, 1950-1969**

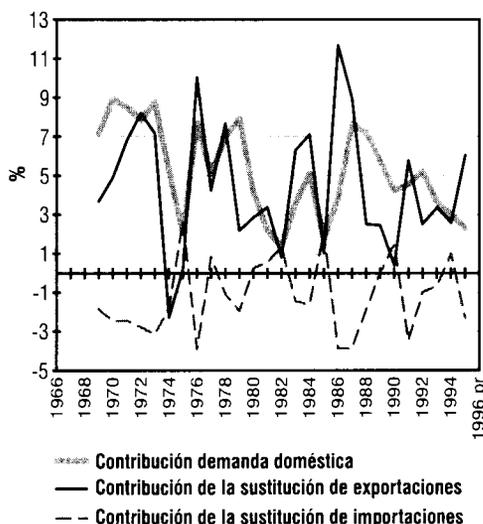
El análisis comparativo de las medidas adoptadas en Colombia y Taiwan desde mediados de siglo permite comprender que, aún con estrategias similares, son necesarias acciones paralelas que contribuyeran al éxito de dichas medidas (Gráfico 6).

A finales de los cuarenta, los alimentos y los bienes industriales en Taiwan eran escasos, el gobierno soportaba un enorme déficit fiscal y la inflación era creciente. Además, el déficit comercial era alto, llegando a superar, en 1950, las importaciones a las exportaciones 25% y la escasez de divisas era notoria. Los pequeños industriales producían en esencia bienes de consumo para uso doméstico, como textiles, zapatos y algunos bienes en madera. Una de las primeras medidas adoptadas por el Estado en esta primera etapa de desarrollo fue la reforma agraria, por medio de la cual se redistribuyó la tierra, entre pequeños propietarios, que debían pagar durante diez años 37.5% de sus ingresos al propietario anterior de la tierra. Al cabo de los diez años, el trabajador tenía derecho a la propiedad de la tierra. Por su parte, el antiguo señor adquirió el derecho de convertirse en propietario de pequeñas plantas industriales creadas por el Estado. Esta medida logró lo que es otro de los

fuertes argumentos que explica el imponente crecimiento en estos países asiáticos: la escasa desigualdad en la distribución del ingreso.

Adicional a lo anterior, y como en muchos otros países en el mundo, Taiwan adoptó en los cincuenta una política de sustitución de importaciones. Una de las primeras medidas adoptadas –junio de 1949–, fue la reforma monetaria que introdujo el *New Taiwan Dollar* (NT\$), moneda vigente todavía. La tasa de cambio pasó a ser múltiple, con diferentes tasas de acuerdo con los diferentes bienes importados, medidas que perduraron hasta 1961, cuando se reemplazó la tasa múltiple por una simple. En el marco de esta política, el gobierno adoptó diversas medidas con el fin de estimular el desarrollo de la industria doméstica, especialmente la liviana intensiva en mano de obra. Impuso severas medidas de licencias de importación, obligando a los importadores a depositar por adelantado 100% de la moneda doméstica equivalente a las divisas necesarias para la importación. Además, realizó una reforma tributaria estableciendo, dentro del esquema de tasa de cambio múltiple, beneficios a las importaciones de insumos y bienes industriales financiados por la ayuda de Estados Unidos, así como a los productos importados por empresas del gobierno a precios controlados.

**Gráfico 6**  
**Descomposición de Chenery**  
**Taiwan, 1966-1996**



Fuentes: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.  
 Cálculos del autor.

En general, la política de sustitución de importaciones fue similar a la adoptada en otras latitudes. Un factor se destaca sobre lo observado en otros lugares: la ayuda económica directa de Estados Unidos. Entre 1951 y 1965, llegaron a Taiwan US\$1.482 millones, lo que arroja un promedio de casi US\$99 millones anuales. Esta ayuda se destinó, principalmente, a proyectos de infraestructura (37.3%). También se destinó a recursos humanos (25.9%), agricultura (21.5%) e industria (15.3%). Es importante resaltar que a pesar del fuerte sesgo de

la ayuda hacia proyectos de infraestructura y del sector público, una buena porción fue a manos de la industria privada. Así, el impacto positivo de la ayuda extranjera en Taiwan se debe, en buena parte, a correctas medidas complementarias por parte del gobierno, así como a una adecuada reestructuración agropecuaria, la cual incluyó la ya mencionada reforma agraria.

Por su parte, desde fines de los cuarenta Colombia continuó un periodo de sustitución de importaciones de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina -Cepal-. Cabe aclarar que desde los treinta el país venía adoptando un proceso de desarrollo hacia dentro, como forma de evitar la dependencia excesiva del mercado mundial. Aunque la política de sustitución de importaciones se implantó de manera decidida durante los cincuenta, esta tuvo una duración menor en relación con otros países latinoamericanos, pues a finales de los sesenta ya no es posible hablar, en sentido estricto, de que Colombia sólo estuviera desarrollando este tipo de política, si bien los instrumentos perduraron incluso hasta la década del noventa. Por otra parte, es de destacar que, en el caso particular de Colombia, esta fase de desarrollo estuvo muy asociada a los ciclos de los precios internacionales del café, como medio para obtener divisas. Es posible afirmar, tal como lo mencionan Ocampo *et al.*

(1997), que hasta 1967 Colombia sostuvo la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo a largo plazo. La existencia de dicha estrategia, tanto en Colombia como en Taiwan, es un factor que puede ayudar a explicar por qué no existe una diferencia muy notoria en el crecimiento de uno y otro país.

Uno de los puntos comunes con la evolución de Taiwan tiene que ver con los intentos de reforma agraria llevados a cabo. Por medio de esta se buscaba una menor desigualdad en la propiedad de la tierra, y por tanto, una mayor equidad en la distribución del ingreso. En Colombia, la primera reforma agraria se llevó a cabo en 1936 y logró parcialmente el objetivo de lograr un cambio estructural en la tenencia de la tierra. La segunda tuvo lugar en 1961, y pretendía ser más integral que la anterior, pues buscaba mediante crédito, asistencia técnica y construcción de distritos de riego, una distribución adecuada de la tierra, que frenara la migración del campo a la ciudad y redujera la violencia rural. Entre 1962 y 1967 se tomaron medidas drásticas que buscaban la aplicación de la reforma tal como se había planteado. Sin embargo, en los años siguientes creció la oposición política, lo que motivó el inicio del desmonte de la misma en enero de 1972 mediante el denominado acuerdo de Chicoral. Por tanto, el alcance de la reforma agraria fue bas-

tante limitado, pues la gran mayoría de las tierras expropiadas, compradas o cedidas no eran explotadas.

Las principales medidas adoptadas en Colombia son muy similares a aquellas tomadas en el resto de América latina e, incluso, a las ya descritas en Taiwan. Así, en 1951 se realizó una reforma financiera con el fin de orientar el crédito concedido por las diferentes instituciones financieras. Destaca la importancia del sector agropecuario como uno de los principales objetivos en las políticas de fomento. En 1948, la tasa de cambio pasó de ser fija –lo había sido desde 1934– a ser múltiple. También se decidió canalizar las inversiones directas a través del Instituto de Fomento Industrial –IFI– con el fin de crear nuevas empresas en industrias básicas y, en 1950, se realizó una reforma arancelaria, mediante la cual se elevaron los niveles de protección en relación con los existentes.

A finales de los cincuenta, la difícil situación externa llevó a perfeccionar la política de sustitución de importaciones. Así, mediante diversas medidas, se obligó a los intermediarios financieros a dirigir parte de sus recursos a lo dictaminado por el gobierno. En 1959 y 1964 se llevaron a cabo dos nuevas reformas arancelarias, motivadas principalmente por la caída de

los precios del café y la consiguiente escasez de divisas. Con la reforma de 1964, la protección nominal quedó en un nivel de 65.6%. Además, durante todo este periodo se mantuvo un fuerte control sobre las licencias de importación. Cabe destacar el papel fundamental que representaba en este periodo la escasez de divisas, lo cual en buena medida condujo a que los recursos obtenidos se destinaran a mejorar la capacidad adquisitiva del país, y superar así los constantes problemas de balanza de pagos.

### **Políticas mixtas de sustitución de importaciones y promoción de las exportaciones**

Ambos países decidieron, aunque por distintos motivos y sobre todo por periodos de tiempo disímiles, adoptar un sistema mixto en el que a las medidas de sustitución de importaciones existentes se sumaron otras, tendientes a fomentar las exportaciones, especialmente de bienes industriales.

En Taiwan, pronto se dieron cuenta que para lograr unos niveles de desarrollo importantes el mercado doméstico era insuficiente. Una de las primeras medidas fue un estudio, financiado por el gobierno, por

medio del cual se determinó qué tipo de industria debía fomentarse en el país. De este trabajo resultaron catorce industrias livianas, cuya característica común era el bajo costo de la mano de obra y la preexistencia de capacidades técnicas en su elaboración. Entre estas se destacan procesamiento de alimentos, bicicletas, textiles, fibras sintéticas y calzados. Posteriormente, se promovieron otras industrias como componentes electrónicos, relojes, confecciones y bienes electrónicos de consumo.

Desde finales de los cincuenta, comenzaron a tomarse algunas medidas tendientes a promover las exportaciones de aquellos bienes industriales. Una de las primeras fue la deducción de impuestos para los productos de exportación. Otro paquete de medidas estuvo encaminado a facilitar las importaciones de las materias primas necesarias para los productos de exportación, como la deducción de impuestos de importación o la implantación de impuestos adicionales al importar los bienes finales producidos en Taiwan. Además, en 1970 se creó el China External Trade Development Council, Cetra, cuyo objetivo era fomentar los productos taiwaneses en el exterior. Así mismo, se promulgó el estatuto para el fortalecimiento de la inversión extranjera directa, se prestó dinero a bajo interés y se estimuló el ahorro.

Muchos analistas del éxito en el sudeste asiático, consideran esta última variable de especial importancia pues se argumenta que el ahorro estaba muy dentro de los patrones de la cultura de estas naciones, lo que facilitaría su mayor capacidad de inversión en relación con otros países. En los cincuenta, y hasta mediados de los sesenta, el nivel de ahorro como proporción del PIB en Taiwan no puede calificarse de espectacular, pues pasó de 15% en 1955 a 20.7% en 1965, pasando por el 17.8% en 1960. Sin embargo, las cifras son mucho más importantes que las registradas en Colombia, especialmente a partir de 1970<sup>3</sup>.

A pesar de lo anterior, es claro que en Taiwan la existencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo permitía y facilitaba la acumulación con el fin de convertirse en un país económicamente independiente, aunque la política de promoción de exportaciones llevó a que Taiwan presentara enormes superávits comerciales.

Por su parte, en 1967 Colombia inició lo que podría considerarse como la continuación lógica del periodo de sustitución de importaciones, al añadir a este tipo de políticas diversos incentivos para promover las exportaciones, en particular las no tradicionales. Así, el periodo 1967-1974 es uno de relativo éxito exportador, llegando a consi-

derarse por algunos autores como la “edad de oro” de la industria manufacturera (Ocampo y Tovar, 1997). En este periodo se adoptaron diversas medidas, destacándose la adopción de un sistema de devaluación gradual conocido como *crawling peg*, o devaluación gota a gota, por medio del cual se unificaba y se eliminaba la incertidumbre sobre el comportamiento de la tasa de cambio. Otras medidas fueron la ampliación del Plan Vallejo –creado en 1957–, por medio del cual se facilitaba la importación de materias primas con destino a productos de exportación, así como la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo. También se modificaron las ventajas tributarias que habían tenido algunos exportadores, y se reemplazaron por un certificado de abono tributario, CAT.

En estos años, Colombia, al igual que Taiwan, comenzó a ser consciente que sólo con el mercado interno no lograría un desarrollo significativo y sobre todo sostenible a largo plazo. Así, en 1969, la firma del Acuerdo de Cartagena dio lugar al denominado Pacto Andino, que pretendía mantener la política de sustitución de importaciones, pero con un mercado mucho más amplio. Es decir, buscaba el desarrollo de la industria en el conjunto de la región y una liberación del comercio intraregional. Sin embargo, esto no pudo llevarse a cabo

<sup>3</sup> Entre 1970 y 1995, en Colombia el ahorro como proporción del PIB fue de 18.6%; en Taiwan de 31.3%.

plenamente, lo que impidió que a largo plazo éste hubiese podido ser un motor de desarrollo de todos los países andinos.

## Diferenciación en la estrategia

A partir de los setenta, comenzó la separación entre los objetivos de políticas y sobre todo en las estrategias. A partir de mediados de la década, Colombia *olvidó* el concepto de estrategia de desarrollo a largo plazo y, a partir de ese momento, la política macroeconómica se centró en la solución de problemas coyunturales, unas veces relacionados con bonanzas cafeteras, otras con sucesos externos, tales como la crisis de la deuda en los ochenta y, en otras ocasiones, con problemas de carácter interno, como el exceso de gasto público o el manejo adecuado de los precios. Taiwan, en cambio, mantuvo y perfeccionó su política basada en la promoción de exportaciones como motor del crecimiento económico.

En la década del setenta ocurrió uno de los eventos que mayor efecto negativo tuvo sobre el crecimiento en Taiwan: la crisis del petróleo de 1973. Taiwan, como la mayoría de las economías del este asiático, es un importador neto de petróleo, razón por la cual sintió fuertemente sus efectos. Así, 1974, y en menor medida 1975, fueron años golpeados por los efectos de la crisis (Grá-

fico 1). En 1974, el PIB creció 1.2% y 4.9% al año siguiente. Como consecuencia directa del *shock* petrolero, en 1974 el índice de inflación se disparó alcanzando 47.5%, muy lejos de sus promedios antes y después de la crisis (Gráfico 7).

Los taiwaneses de nuevo realizaron y contrataron estudios con el fin de continuar y perfeccionar su estrategia de desarrollo, la cual se encontraba debilitada por varias razones: en primer lugar, la crisis del petróleo desaceleró notablemente la economía; y, en segundo término, se enfrentaban a la competencia de otros países de la región, que ofrecían condiciones similares a las de Taiwan pero con costos laborales inferiores. Acogiéndose a las recomendaciones del estudio contratado, el gobierno decidió realizar fuertes inversiones en industrias pesadas y tecnológicamente avanzadas, así como en infraestructura. Este periodo es conocido como la segunda etapa de sustitución de importaciones y de promoción a las exportaciones. El gobierno fomentó la producción de industrias pesadas, químicas y petroquímicas, intensivas en capital, y luego continuó con la promoción de industrias intensivas tecnológicamente. De esta manera, pretendía incrementar la producción de materias primas utilizadas en las industrias livianas exportadoras, las cuales siguieron contando con el apoyo oficial. Finalmente, con el

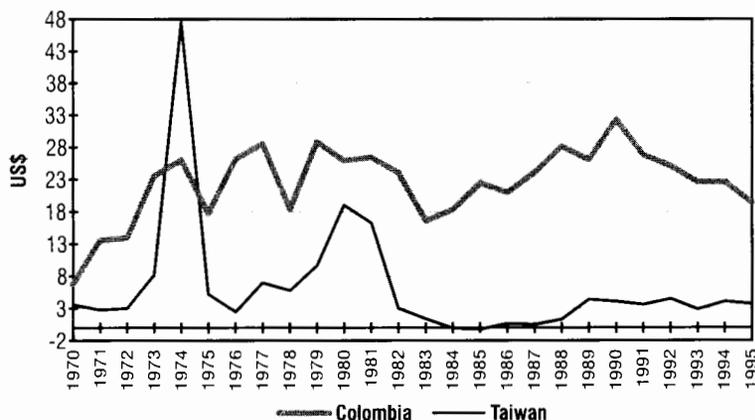
fin de revitalizar la economía, decidió invertir US\$8 mil millones en diez grandes proyectos de interés público.

Por su parte, Colombia pretendió inicialmente mantener la política de promoción de las exportaciones, mediante el manejo adecuado de la tasa de cambio, así como a través de los diversos instrumentos de fomento ya mencionados. Sin embargo, en la práctica, el manejo de la economía se basó en problemas coyunturales tales como la reducción del déficit fiscal y el manejo de la inflación.

La inflación, al igual que el déficit fiscal, venían creciendo rápidamente durante el

periodo de mayor expansión de la economía colombiana, dado que buena parte de este crecimiento se había basado en gasto público. Para solucionar estos problemas, se adoptó una serie de medidas orientadas a reducir el déficit fiscal y a combatir la inflación, tales como la imposición de un fuerte control al gasto público e incrementos en la tasa de interés. A mediados de la década del setenta, se inició la mayor bonanza cafetera experimentada en Colombia, lo que llevó a tomar nuevas medidas tendientes a estabilizar la economía. Es decir, las acciones de política estaban relacionadas de nuevo con la situación coyuntural, y no se adoptaron decisiones encaminadas a seguir una estrategia a largo plazo. Sin

**Gráfico 7**  
**Variación de la inflación en**  
**Colombia y Taiwan, 1970-1995**



Fuentes: Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.  
Colombia: Dane-Dian.

embargo, estas medidas llevaron a que Colombia mantuviese un estricto control de sus finanzas públicas, lo que a largo plazo resultó beneficioso, pues evitó que el país accediera de manera masiva a los fáciles créditos otorgados por la banca internacional, y cuyo origen estaba en la crisis del petróleo de 1973.

Pese a lo anterior, en 1978 el nuevo gobierno rompió bruscamente los esquemas de austeridad fiscal predominantes en los últimos años, con el argumento de que para desarrollar el país eran necesarias fuertes inversiones en obras públicas, las cuales se financiarían con crédito externo. Para evitar presiones inflacionarias, se decidió liberar importaciones y realizar una fuerte contracción monetaria. Todas estas medidas llevaron a que en los primeros años de la década del ochenta la industria manufacturera presentara la más grave crisis en los últimos cuarenta años y a que el riguroso manejo fiscal de años anteriores se rompiera hasta alcanzar un déficit fiscal de cerca de 7% a comienzos de esa década.

## La crisis de los ochenta

Los años ochenta se caracterizaron por la fuerte crisis financiera en el mundo cuyo inicio fue la declaración de moratoria en la deuda mexicana en 1982. Sin embargo, la crisis golpeó mucho más a Colombia que a

Taiwan, pues las grandes instituciones financieras del mundo, comerciales y multilaterales, trataron a América latina como un conjunto, mientras que Taiwan, en primer lugar, no dependía de crédito externo y, en segundo lugar, tenía vecinos económicamente muy fuertes como Japón.

No obstante, Taiwan también sufrió algunos efectos negativos durante los primeros años de la década, los cuales se relacionaron más con la segunda crisis del petróleo, provocada por la caída del Sha de Irán en 1979, que con la crisis financiera. El incremento de la inflación provocado por el incremento de los precios del petróleo afectó los niveles de inflación de los países desarrollados. Sin embargo, en esta ocasión, a diferencia de lo ocurrido con la crisis petrolera de 1973, los efectos globales fueron menores. En Taiwan, por tanto, estos nunca llegaron a ser tan devastadores como en América latina. Además, el país continuaba con su estrategia de desarrollo, corrigiendo los problemas que se presentaban a lo largo del proceso. El éxito de la estrategia de promoción a las exportaciones llevó a un continuo superávit comercial, alcanzando cifras de poco más de US\$8 mil millones en 1984 (Gráfico 8).

Este superávit comercial continuo llevó a una excesiva acumulación de reservas internacionales, lo que además de crear pro-

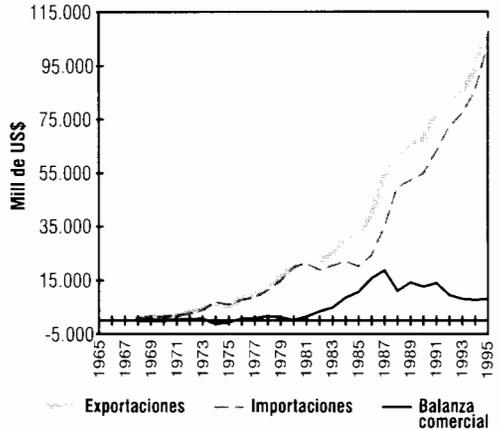
blemas de manejo interno, sobre todo en el mercado financiero, y una fuerte presión sobre los precios, generó algunos inconvenientes con algunos de los principales socios comerciales, destacándose entre ellos Estados Unidos.

Con la idea de resolver estos problemas, el gobierno declaró en 1984 que la liberalización económica y la internacionalización serían los principios básicos sobre los cuales se basaría el desarrollo económico futuro. Por medio de un sistema comercial abierto, Taiwan sería capaz de crear un ambiente propicio para el comercio y continuar así con su fabuloso crecimiento económico.

El continuo superávit comercial con los principales socios comerciales condujo a una peligrosa pérdida de competitividad a mediados de los ochenta, como consecuencia de la apreciación del *New Taiwan Dollar* y del crecimiento del costo de la mano de obra. Además, la economía presentaba fallas estructurales, particularmente en el sistema financiero, el cual era incapaz de satisfacer los requerimientos que llegaban con la rápida industrialización y el crecimiento del comercio exterior.

Ante esta perspectiva, el gobierno taiwanés, luego de nuevas consultas con diversos agentes nacionales y extranjeros, de-

**Gráfico 8**  
**Balanza comercial de Taiwan, 1965-1995**



Fuente: Taiwan: *Taiwan Statistical Data Book*, 1996.

ció realizar una serie de reformas tendientes a solucionar los problemas estructurales de la economía. La decisión se centró en la promoción de aquellas industrias tecnológico-intensivas, como maquinaria e instrumentos de precisión, biotecnología y, sobre todo, las relacionadas con la información, como computadoras y sus diversos componentes y accesorios.

Para tal fin, fue necesaria la elaboración y coordinación de las políticas industriales con la financiera, científica y de recursos humanos. Así, en 1984, se promulgaron incentivos tributarios para las empresas que asignaran parte de sus ingresos a la investigación y el desarrollo. Los gastos en investigación y

desarrollo pasaron de 0.96% del PIB en 1984 a 1.14% en 1987 y alcanzaron 1.8% del PIB en 1994. Por otra parte, el gobierno fomentó el establecimiento de firmas de capital mixto, revisó los curriculum universitarios y repatrió a los estudiantes taiwaneses que estudiaban en el extranjero<sup>4</sup>.

Adicionalmente, en 1985 el gobierno decidió invertir en catorce grandes proyectos de infraestructura, entre los que estaba la expansión del sistema eléctrico, de telecomunicaciones y redes de transporte. En esta década, Taiwan decidió, además, internacionalizar su economía, con el fin de incrementar su demanda doméstica y reducir su enorme superávit comercial. Se pasó de un arancel nominal promedio de 10.6% en 1979 a 4.8% en 1991. En 1987, se levantaron los controles al manejo de divisas, con lo cual se facilitaba el flujo de capitales hacia y desde Taiwan.

Para Colombia, aunque en menor proporción que para el resto de América latina, la década del ochenta representó un punto de inflexión, ya que el país se vio afectado por la crisis de la deuda iniciada en 1982. A principios de los ochenta el país disfrutaba de gran abundancia de divisas, provenientes,

por una parte, de la bonanza cafetera de mediados de los ochenta y, por otra, de la facilidad para acceder a crédito externo. La moratoria mexicana afectó a toda latinoamérica en general, y a pesar de que Colombia no se sumó a la actitud mexicana, se vio afectada por el freno de los flujos hacia la región.

En 1982, la necesidad de iniciar un proceso de ajuste y estabilización de la economía colombiana era clara. Inicialmente las medidas adoptadas se centraron en corregir el déficit del sector externo; para esto se revirtieron las medidas de liberalización adoptadas desde mediados de la década anterior y profundizadas durante la administración del presidente Turbay (1978-1982). Se elevaron los aranceles, al tiempo que se trasladó buena parte del universo arancelario del régimen de libre importación al de licencia previa. Este ajuste no fue suficiente, y en 1984 se decidió profundizar el proceso de ajuste y estabilización, por lo que se procedió a actuar en los frentes fiscal externo y cambiario. En el primero se decidió recortar gastos, lo que unido al incremento de impuestos debía controlar el creciente déficit fiscal<sup>5</sup>. En el frente externo se aumen-

<sup>4</sup> Entre 1980 y 1989 casi 6.250 taiwaneses en promedio anual estudiaron en el exterior. De estos, cerca de 30% estudió algún tipo de ingeniería.

<sup>5</sup> En 1983, el déficit del gobierno nacional central alcanzó su punto más bajo, al sobrepasar los siete puntos porcentuales como proporción del PIB.

taron aranceles y se incrementaron las restricciones cuantitativas, mientras que en el cambiario se aceleró fuertemente el ritmo de devaluación, alcanzándose casi 30% de devaluación real.

Estas medidas y otras complementarias, como la mayor presión al freno de flujos de capitales ilegales o la normalización de las relaciones con la banca internacional, contribuyeron de manera decisiva para que Colombia saliera relativamente bien librada de la crisis de la deuda externa. Posteriormente, durante el segundo lustro de los ochenta, se consolidó el proceso de estabilización y se inició el debate en torno a la necesidad de incorporar el país al proceso de globalización que ya estaba imperando en América latina y en el mundo en general.

## Los años noventa

El superávit comercial alcanzado por Taiwan a lo largo de la década anterior representaba un peligro de desestabilización macroeconómica a mediano y largo plazo. Por este motivo, en los noventa se han mantenido e intensificado los esfuerzos por incrementar la demanda doméstica por bienes importados. Así, además de bajos aranceles, las restricciones cuantitativas se redujeron al mínimo y ya en 1995 el 97% del universo arancelario era de libre importación.

Por otro lado, durante todo el proceso de desarrollo, el sector financiero taiwanés estuvo muy restringido por la normativa gubernamental, pero en los noventa esta tendencia cambió. Así, las operaciones bancarias externas se relajaron y fueron parcialmente liberadas. Además, se autorizó que firmas aseguradoras extranjeras establecieran sucursales en Taiwan y que tuvieran participación en *holding* y agencias locales. En efecto, desde 1991 es posible la inversión extranjera directa en Taiwan, lo que se vio favorecido por el levantamiento del control sobre la tasa de cambio en 1987. La política de fomento a las importaciones estuvo complementada con la apreciación del *New Taiwan Dollar*. Adicionalmente, se otorgaron mayores facilidades para que inversionistas taiwaneses operen en el exterior, con lo cual se buscaba lograr alianzas con empresas tecnológicas intensivas en el exterior.

En resumen, en Taiwan la política seguida en los años noventa busca consolidar al país como una potencia comercial no sólo regional sino mundial. Con este objetivo, Taiwan negocia su incorporación a la Organización Mundial del Comercio, a la vez que pertenece a diversas organizaciones multilaterales de cooperación, especialmente aquellas con influencia en la cuenca del pacífico. La estrategia de desarrollo sigue centrada en la promoción de expor-

taciones, aunque en la actualidad se busca una balanza comercial más equilibrada y un mercado financiero más moderno.

Por su parte, para Colombia los años noventa han representado un significativo cambio en la estrategia de desarrollo. Acorde con la tendencia regional y mundial, y luego de un intenso debate en el que participaron incluso algunos organismos multilaterales –Banco Mundial–, a partir de la administración del presidente Gaviria, en 1990 se procedió a realizar diversas reformas económicas, las cuales abarcaron diversas áreas, entre las que destacan la laboral, la financiera, la tributaria y, de manera especial, la comercial y la cambiaria. Esta última tuvo especial trascendencia, pues se derogó el decreto 444 de 1967, lo que llevó a la finalización del sistema de devaluación gota a gota o *crawling peg*. El sistema impuesto consistió en permitir la libre fluctuación del tipo de cambio, pero dentro de unas bandas preestablecidas por el Banco de la República, con lo cual se reducía la incertidumbre sobre su comportamiento.

Aunque aun muy es pronto para concluir si las reformas tuvieron éxito o no, el objetivo inicial de la reforma comercial era impulsar el desarrollo del país con base en el sector externo, en especial el exportador.

Sin embargo, inicialmente ni las importaciones ni las exportaciones presentaban dinámica alguna. El diagnóstico oficial concluyó que la razón de esto era que los agentes estaban posponiendo sus decisiones de inversión dado el anuncio de gradualidad del proceso de apertura comercial. Así, en 1991 se aceleró el programa de apertura comercial y si bien las importaciones adquirieron una dinámica importante, las exportaciones no se aceleraron, y no han logrado ser el motor del desarrollo económico que *a priori* debían ser. Buena parte de la responsabilidad de este comportamiento ha sido atribuida a la dinámica de la tasa de cambio real, la cual ha presentado una fuerte tendencia revaluacionista, contraria a los preceptos teóricos básicos para un proceso de apertura comercial. Esto es importante, pues si bien existe un amplio debate teórico en torno a la gradualidad y la secuencialidad de la apertura, existe consenso en torno a la necesidad de devaluar el tipo de cambio real, al menos en las etapas iniciales del proceso<sup>6</sup>.

Cabe destacar que si bien el proceso de apertura económica en Colombia ha estado acompañado de un debate interno en torno a la manera de llevarlo a cabo, en general las principales corrientes políticas y económicas están de acuerdo en la necesidad de internacionalizar la economía co-

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo Michaely *et al.* (1978), Mussa (1987), Sunkel y Zuleta (1990), Edwards (1994 y 1997) y Rodrick (1997).

lombiana. Este aparente consenso, de fondo mas no de forma, es importante en la medida en que se está planteando una estrategia de desarrollo a largo plazo, con una visión clara sobre las fuentes del crecimiento económico.

## Conclusiones

La revisión del proceso de desarrollo económico en los últimos cuarenta años en Taiwan y en Colombia muestra que, partiendo de niveles similares y aún siguiendo estrategias de desarrollo paralelas durante los primeros veinticinco años, se llegó a una situación en la cual Taiwan es considerado una potencia económica mundial, mientras que Colombia sigue siendo un país en vía de desarrollo.

Los factores que podrían buscarse para explicar esto son muchos; sin embargo, uno sobresale, quizás el menos económico de todos: para Taiwan crecer y desarrollarse no era una opción, era una necesidad. En la medida en que lograra consolidarse como un país importante en el mundo, para China continental sería más difícil invadir y reconquistar lo que aun considera una parte de su territorio. Colombia no tuvo esta presión; por el contrario, hace treinta años inició un periodo de desestabilización política y social, al cual si bien no se le pueden achacar todos los males, sí ha afectado, sin

duda, el desarrollo de un crecimiento sostenido real.

Otro punto a destacar es la claridad en los objetivos finales por parte de las autoridades taiwanesas. Desde un principio, para ellas fue claro que no era posible lograr niveles de crecimiento significativos por medio de un régimen autárquico, si bien inicialmente fue necesario adoptar medidas tendientes a consolidar la industria local. El mercado externo fue prioritario, y por medio de evaluaciones periódicas sobre el camino a seguir, consiguieron impulsar las empresas locales como grandes exportadoras en el mundo. Para esto, el apoyo gubernamental fue básico, en la medida en que el pequeño tamaño de las empresas taiwanesas impedía que estas buscaran insertarse en los mercados externos por sí mismas. Así, por medio de diferentes mecanismos, el gobierno cumplió eficientemente el papel de distribuidor de la imagen del *Made in Taiwan* en el mundo.

En Colombia, desafortunadamente, nunca se tuvo claridad en los objetivos que se estaban buscando. A pesar de que la estrategia adoptada hasta mediados de los setenta fue similar a la seguida por Taiwan, los instrumentos nunca se utilizaron de manera eficiente. El modelo de sustitución de importaciones se prolongó más de lo necesario, al punto que en 1972 el plan de

desarrollo *Las cuatro estrategias* del presidente Pastrana consideró que la sustitución de importaciones para bienes ligeros o intensivos en mano de obra había concluido hacia 1955. Pero en esos años no se logró dirigir el desarrollo colombiano hacia ningún punto en particular; por el contrario, no se aprovecharon a plenitud las ventajas comparativas naturales, ni se crearon nuevas ventajas comparativas, como sí lo hicieron los taiwaneses. A partir de mediados de los setenta, se desechó el concepto de desarrollo a largo plazo.

Los resultados indican con claridad que sin un rumbo claro a seguir, el país logró mantener lo que podría denominarse un crecimiento inercial, pero siempre insuficiente para lograr verdaderas mejoras en bienestar. Taiwan, además, inició un lustro antes que Colombia la que aquí se denominó apertura económica, no sólo según sus necesidades, sino comprendiendo de manera anticipada la dinámica mundial. Así, aunque Colombia disponía de instrumentos similares a los de Taiwan, especialmente de aquellos destinados a la promoción de las exportaciones, nunca se logró un vínculo adecuado entre la institucionalidad y la puesta en marcha eficiente de dichos mecanismos. Es decir, diversas orientaciones políticas han impedido, en buena medida, el funcionamiento eficaz de los diversos instrumentos.

El manejo de los recursos disponibles, en especial de los flujos de capitales, y el destino que se le dio a los mismos es otra de las diferencias notables entre los dos países. En efecto, mientras en Taiwan los flujos de capital se destinaron al sector productivo, así como a obras de infraestructura como puertos y carreteras con influencia directa sobre el aparato productivo, en Colombia esto no se hizo. Incluso, merece destacarse que en Taiwan la canalización de los recursos se realizó de manera ordenada y previsible desde los primeros años de desarrollo, mientras que en Colombia, aún en las épocas de abundancia, no se logró canalizar eficientemente los recursos. Además, en Taiwan es importante el vínculo que existió no sólo entre los flujos de capital y el aparato productivo, sino entre este y la política educativa, como estrategia de desarrollo a largo plazo, algo que en Colombia sólo ha existido como proyecto, pero que en la práctica no ha logrado solucionar la carencia de mano de obra calificada.

Por tanto, es posible concluir que el gran logro de los taiwaneses fue conjugar las políticas macroeconómicas con las necesidades microeconómicas. En la medida en que los empresarios han coordinado su actuación con las autoridades económicas, se ha logrado tener un objetivo único por parte de la totalidad de los agentes económicos, donde el gobierno controla la política



macroeconómica pero teniendo siempre presentes las necesidades de las unidades de producción. Igualmente, los empresarios se empeñan en mejorar la competitividad, para obtener así los beneficios que el apoyo estatal otorga a aquellos que demuestran ser innovadores y por tanto competitivos.

Sería pretencioso afirmar que si Colombia hubiera manejado una coordinación de este tipo habría logrado niveles similares de crecimiento, dadas las particularidades de su evolución histórica en los últimos cuarenta años, pero a la luz de lo expuesto, esa es una diferencia manifiesta entre el proceso de desarrollo de Taiwan y Colombia.

## Bibliografía

---

- Acosta, Jaime (1997), "Economía política e industrialización en los países del este asiático política económica y desindustrialización en Colombia", en *Colombia Internacional*, No. 38, abril-junio.
- Banco Mundial (1993), "The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy". A World Bank Policy Research Report Oxford University Press, Washington, D.C.
- Edwards, S. (1994), "Trade and Industrial Policy Reforms in Latin America", en *Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, No. 4772.
- Edwards, S. (1997), "Colombia: A Trade of Incomplete Reforms". Versión preliminar preparada para la reunión de Anif-Fedesarrollo celebrada en Bogotá, julio.
- Felix, D. (1994) "Industrial Development in East Asia: What are the Lessons for Latin America?", en *Unctad Review*.
- Garay, L.J.; Carrasquilla A. (1987), "Dinámica del desajuste y proceso de saneamiento económico en Colombia en la década de los ochenta", en *Ensayos sobre política colombiana*, junio.
- Kwon, J. (1994), "The East Asia Challenge to Neoclassical Orthodoxy", en *World Bank*, Vol. 22, No.4.
- Leipziger, D.; Thomas, V. (1993), "Experiencia de Asia Oriental", en *Publicaciones del Banco Mundial*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Liu, J. (1997), "Foreign AID of R.O.C". Documento elaborado para el curso International Trade Promotion llevado

- a cabo en Taipei, Taiwan 4-29 de mayo de 1997.
- Michaely, Michael *et al.* (1978), "Lessons and Experience in the Developing World", (vol. 7) Basil Blackwell.
- Mussa, M. (1987), "Macroeconomic Policy and Trade Liberalization: Some Guidelines", en *Research Observer*, January.
- Ocampo J.A.; Esguerra, M. (1992), "Concertación y política industrial: la experiencia colombiana a la luz de algunos casos internacionales de éxito", en *IX Congreso nacional de exportadores*, Anal-dex, Cartagena, octubre 19-30.
- J.A. *et al.* (1997), "La consolidación del capitalismo moderno" (1945-1986), en José Antonio Ocampo (compilador), *Historia económica de Colombia*, Presidencia de la República, Bogotá.
- J.A. (1997), "Una década de grandes transformaciones económicas (1986-1995)", en José Antonio Ocampo (compilador), *Historia económica de Colombia*, Presidencia de la República, Bogotá.
- J.A.; Tovar, C. (1997), "Colombia en la era clásica del "Desarrollo hacia adentro", 1930-1974", mimeo preparado para el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Oxford
- sobre historia económica de América latina en el siglo XX.
- Perkins, D. (1994), "There Are at Least Three Models of East Asian Development", en *World Development*, Vol. 22, No. 4.
- Rodrick, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute of International Economics, Washington, D.C.
- Sarel, Michael (1996), "Growth in East Asia, What we can and what we cannot differ?", en *Economic Issues*, International Monetary Fund.
- Singh A. (1995), "The Causes of Fast Economic Growth in East Asia", en *Unctad Review*.
- Stiglitz, J. (1996), "The Role of Government in Economic Development", en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.
- Sunkel, O.; Zuleta, G. (1990), "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", en *Revista de la Cepal*, No. 42, Santiago de Chile.
- Taiwan Statistical Data Book (1996), Council for Economic Planning and Development, Republic of China.

Dos visiones de política de desarrollo:

Colombia y Taiwan, 1950-1995

Tseng, L. (1997), "Trade Policy of the Republic of China", documento elaborado para el curso International Trade Promotion llevado a cabo en Taipei, Taiwan 4-29 de mayo de 1997.

Wu, K. H. (1997), "How to Promote Exports?", documento elaborado para el curso International Trade Promotion llevado a cabo en Taipei, Taiwan 4-29 de mayo de 1997.