

La economía japonesa de los noventa: problemas estructurales y reforma gradual

DOI: 10.32870/mycp.v6i18.187

Melba Falck Reyes*

Lespués de las décadas de crecimiento acelerado de pos-guerra, cuando la economía se expandía a tasas de 9 por ciento anual, y una vez superada la crisis del petróleo de mediados de los setenta, Japón entró en una etapa de crecimiento estable (1976-1990), con tasas de crecimiento promedio anual de 4.4 por ciento.¹ El último quinquenio de esa etapa se conoce como el de la “economía de burbuja”, ya que los precios de los bienes raíces y las acciones se inflaron a niveles muy elevados, debido en parte a una política de tasas de interés muy bajas (que no reflejaban el costo de oportunidad del capital); esto, aunado al llamado “sistema de convoy” de la banca comercial, indujo a la inversión desenfrenada en acciones, bienes raíces y en proyectos de dudosa rentabilidad. Cuando los precios de las acciones y bienes raíces llegaron a niveles insostenibles, el Banco Central de Japón aumentó las tasas de interés, lo que provocó el estallido de la burbuja, dejando al descubierto varios problemas estructurales que la economía japonesa arrastraba desde décadas anteriores y que el elevado crecimiento de la economía había mantenido ocultos.

En la década de los noventa la economía entró en una fase de estancamiento. El Producto Interno Bruto (PIB) mostró una magra tasa de crecimiento promedio anual de 1.1 por ciento, mientras el ingreso por persona aumentaba apenas 0.8 por ciento anual (cuadro 1). El desempleo, que se había mantenido a niveles bajos de 2.5 por ciento durante el período estable, se elevó a un promedio de 3.2 por ciento en la década, duplicándose a 5 por ciento en 2000 (gráficas 1 y 2). La economía japonesa ahora sufre una deflación en los precios y las tasas de interés han llegado a niveles cercanos a cero. No obstante que el gobierno ha instrumentado varios programas de rescate, la economía no ha logrado salir del bache

A fines de los ochenta, con el estallido de la burbuja especulativa, salieron a flote los problemas estructurales que enfrentaba la economía japonesa. Uno de los más importantes es la elevada estructura de costos, resultado en parte de la permanencia del llamado sistema de control de los cuarenta

Problemas estructurales de la economía en los noventa

A fines de los ochenta, con el estallido de la burbuja especulativa, salieron a flote los problemas estructurales que enfrentaba la economía japonesa. Uno de los más importantes es la elevada estructura de costos, resultado en parte de la permanencia del llamado sistema de control de los cuarenta (que no fue modificado aún cuando la economía se había transformado sustancialmente en las últimas cuatro décadas). Así, aunque los

* Profesora investigadora y jefa del Departamento de Estudios del Pacífico, CUCSH, Universidad de Guadalajara.
ORCID <http://orcid.org/0000-0003-4926-0594>

Cuadro 1
Japón: evolución de principales variables económicas, 1960-2000

Período	Crecimiento real PIB ¹		Desempleo (%)	Tasa de Inflación		Tipo de cambio		Inversión ³		Exportaciones ²	
	Economía	Per cápita		IPC ⁵	interés descuento ⁸	Yen/\$ ⁶	Variación ⁴	Inversión/PIB	Crecimiento ⁴	X/PIB	Crecimiento ⁴
I. Crecimiento acelerado	10.6	9.5	1.3	5.5	6.0	360	0.0	32.9	14.5	10.0	17.3
1960-1965	9.9	8.9	1.3	5.6	6.5	360	0	32.6	13.8	9.6	16.4
1960	13.3	12.5	1.7	3.9	6.94	360	0	32.9	29.9		17.4
1961	11.9	11	1.4	4.8	7.3	360	0	36.9	25.5		4.5
1962	8.8	7.8	1.3	6.7	6.57	360	0	32.3	9.9	9.4	17.1
1963	8.4	7.3	1.3	7.6	5.84	360	0	31.7	6.3	9	10.9
1964	11.4	10.2	1.1	3.9	6.57	360	0	31.8	12.1	9.5	24.3
1965	5.8	4.6	1.2	6.4	5.48	360	0	29.9	-0.7	10.5	24.3
1966-1970	11.2	10	1.2	5.5	5.5	360	0	33.2	15.2	10.4	18.1
1966	10.5	9.6	1.3	5.3	5.48	360	0	30.5	12.6	10.6	15.7
1967	10.9	9.6	1.3	3.7	5.84	360	0	32	16.5	9.7	6.1
1968	12.1	10.9	1.2	5.5	5.84	360	0	33.3	16.6	10.1	24.6
1969	12.1	10.8	1.1	5.2	6.25	360	0	34.5	16.3	10.6	22.9
1970	10.3	9.1	1.1	7.6	6	360	0	35.6	13.9	10.8	21
II. Inestabilidad	4.5	2.9	1.4	11.6	6.7	302.6	3.5	34.5	2.8	11.7	24.6
1971-1975	4.5	2.9	1.4	11.6	6.7	302.6	3.5	34.5	2.8	11.7	24.6
1971	4.4	3	1.2	6.5	4.75	349.3	3	34.3	0.6	11.7	24.2
1972	8.3	5.8	1.4	4.8	4.25	303.2	13.2	34.2	7.7	10.6	18.9
1973	7.7	6.2	1.3	11.7	9	271.7	10.4	36.4	15	10	29.3
1974	-0.8	-2.1	1.4	23.3	9	292.1	-7.5	35	-4.7	13.6	50.2
1975	2.9	1.7	1.9	11.6	6.5	296.8	-1.6	32.5	-4.4	12.8	0.5
III. Crecimiento estable	4.4	3.7	2.4	3.6	4.8	208.6	4.0	29.7	4.4	12.7	11.9
1976-1980	4.6	3.7	2.1	6.7	5.6	244.3	4.7	31.0	4.0	13.1	18.5
1976	4.2	3.2	2	9.5	6.5	296.6	0.1	31.2	0.1	13.6	20.6
1977	4.8	3.8	2	8.1	4.25	268.5	9.5	30.2	1.2	13.1	20.1
1978	5	4	2.2	4.3	3.5	210.4	21.6	30.4	5.6	13.6	20.4
1979	5.6	4.7	2.1	3.7	6.25	219.1	-4.1	31.6	9.7	11.5	6.1
1980	3.5	2.7	2	7.7	7.25	226.7	-3.5	31.5	3.2	13.7	25.3
1981-1985	3.8	3.1	2.5	2.8	5.2	236.6	-1.2	28.6	1.0	14.5	7.0
1981	3.4	2.7	2.2	5	5.5	220.5	2.7	30.6	0.6	14.7	18
1982	3.4	2.7	2.4	2.7	5.5	249.1	-13	29.5	-0.5	14.6	-7.9
1983	2.8	2.1	2.7	1.8	5	237.5	4.7	28	-2.3	13.9	5.7
1984	4.3	3.6	2.7	2.3	5	237.5	0	27.7	3.1	15	15.7
1985	5.1	4.5	2.6	2	5	238.5	-0.4	27.4	4	14.4	3.4
1986-1990	4.7	4.3	2.5	1.4	3.7	144.8	8.5	29.6	8.3	10.6	10.2
1986	2.7	2.2	2.8	0.6	3	168.5	29.4	27.2	2	11.4	18.1
1987	4.3	3.8	2.8	0.1	2.5	144.6	14.2	28.2	8.3	10.4	9.3
1988	6.3	5.9	2.5	0.7	2.5	128.2	11.3	29.7	12	10	15.6
1989	4.6	4.2	2.3	2.3	4.25	138	-7.6	30.7	8.2	10.6	3.8
1990	5.8	5.5	2.1	3.1	6	144.8	-4.9	32.3	11.2	10.7	4
IV. Estancamiento	1.4	1.1	3.4	0.8	1.4	115.1	2.4	28.4	0.4	10.5	3.4
1991-2000 ⁷⁾	1.4	1.1	3.3	1.0	1.5	115.1	2.4	28.4	0.4	10.5	3.4
1991	3.8	3.4	2.1	3.3	4.5	134.7	7	31.6	5.5	10.3	9.2
1992	1	0.7	2.2	1.7	3.25	126.7	6	30.5	-0.3	10.1	7.9
1993	0.3	0	2.5	1.2	1.75	111.2	12.2	29.9	-2.2	10	6.0
1994	0.6	0.4	2.9	0.7	1.8	102.2	8	28.6	-2.2	9.3	9.4
1995	1.5	1.3	3.2	-0.1	0.5	94.1	8	28.5	0.2	9.4	11.2
1996	3.9	3.5	3.4	0.2	0.5	108.8	-15.6	29.7	7.8	9.9	-6.6
1997	1.9	1.5	3.4	1.6	0.5	121.0	-12.2	28.3	-3.1	11.1	2.2
1998	-1.1	-1.5	4.8	0.6	0.5	130.9	-8.20	24.7	-1.1	13.6	-8.1
1999	0.8	0.4	4.8	-0.3	0.5	113.2	13.51	26.2	-1	10	-6.1
2000	1.5	1.3	4.7	-0.7	0.5	107.8	4.81	25.9	nd	10.8	8.6

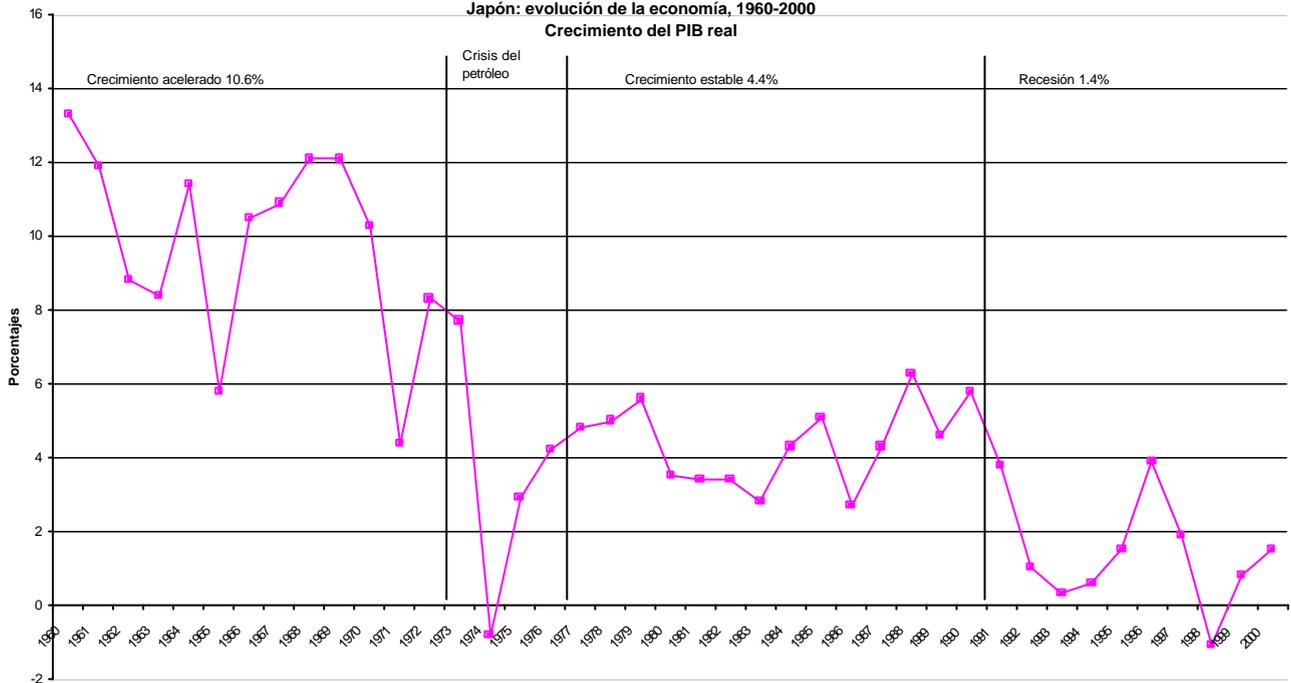
Fuente: Elaboración propia con información de International Monetary Fund (IMF). *Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario 1991 e International Financial Statistics*. Junio de 1994
Management and Coordination Agency, *Japan Statistics Year Book 1993/1994*; Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Japan Statistical Yearbook*,
2002, Japón; Pacific Economic Cooperation Council, Pacific Economic Council, 2000-2001.

Notas:

* Variación anual y promedios de subperíodos.

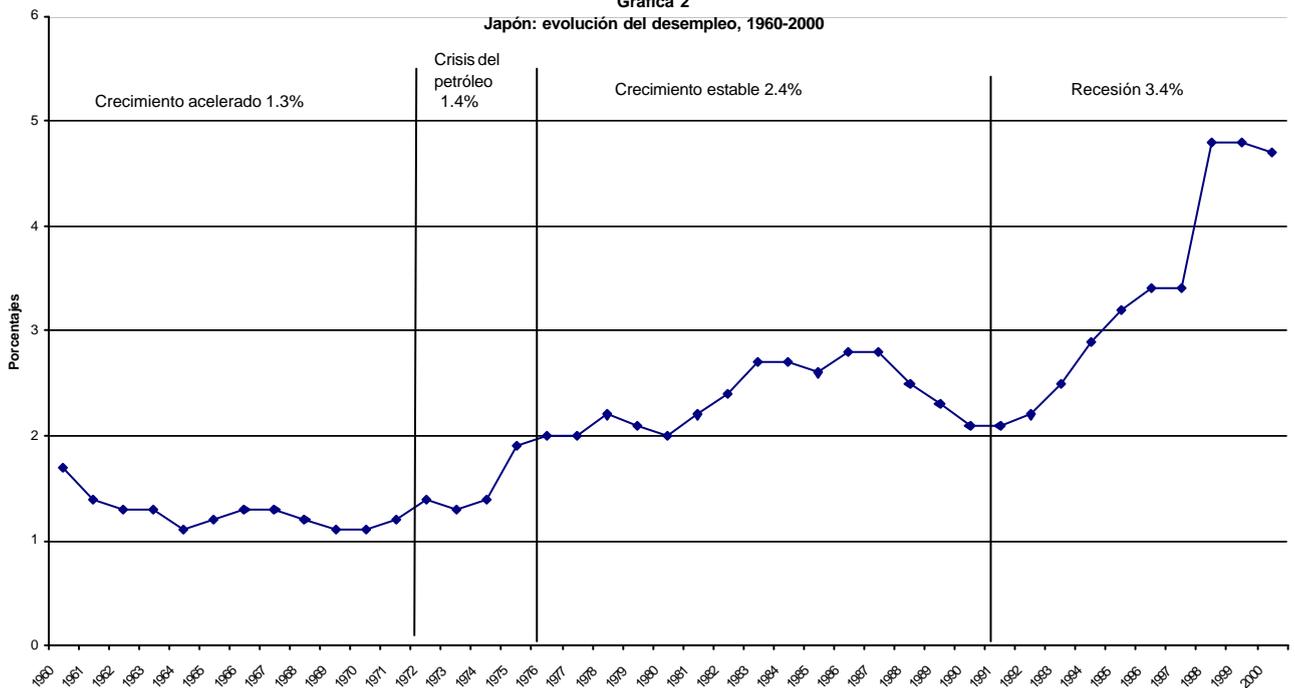
1. A precios de 1990. 2. En X/PIB, X=Exportaciones de bienes y servicios y en crecimiento, X= Exportaciones de bienes, fob.

Gráfica 1
Japón: evolución de la economía, 1960-2000
Crecimiento del PIB real



Fuente: Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Japan Statistical Yearbook 2002*, Japón.

Gráfica 2
Japón: evolución del desempleo, 1960-2000



Fuente: Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Japan Statistical Yearbook 2002*, Japón.

japoneses posean un ingreso de 35 620 dólares por persona, éste se ajusta por los elevados precios que enfrentan los consumidores nipones, y se reduce 24 por ciento para quedar

en 27 080 dólares internacionales (cuadro 2). Es decir, los elevados precios de los alimentos, del transporte, de la energía, de la vivienda y de la tierra disminuyen considerablemente el

Cuadro 2
Japón, Indicadores económico-sociales, 2000

Indicadores	Japón
1. Territorio, miles km²	364.5
Forestal, porcentaje 2000	66.1
Promedio anual de deforestación 1990-2000 (%)	0.0
2. Población, miles	126,870
Habitantes por km ² , personas	348.07
Esperanza de vida al nacer, años	81
Tasa de mortalidad infantil, por 1 000 nacidos vivos	4
Mujer en la fuerza de trabajo (%) del total	41
Población mayor de 65 años, (%) del total (1998)	16.1
Promedio de años de escolaridad	9.5
3. Economía	
Ingreso Nacional Bruto (INB), millones de dólares	4,519,067
INB per cápita, dólares	35,620
INB per cápita, dólares internacionales	27,080
Crecimiento promedio anual (1990-2000), (%)	1.1
Estructura del Producto Interno Bruto (PIB) (%) (1990 y 2000)	
Agricultura	2 y 1
Industria	39 y 32
Servicios	58 y 66
Población activa, cifras en miles	67,410
En la agricultura, porcentaje (%)	
Hombres	5.0
Mujeres	6.0
En la industria, porcentaje (%)	
Hombres	38.0
Mujeres	22.0
En los servicios, porcentaje (%)	
Hombres	57
Mujeres	73
Costo por trabajador en manufactura (dólares por año) (1995-1999)	31,687
Inversión en la economía, porcentaje del PIB (%)	26
Tasa de ahorro bruta, porcentaje PIB	28
Inflación promedio anual 1990-2000 (%)	0.1
4. Sector externo	
Exportaciones, millones de dólares	479,283
Exportaciones manufactureras como % del total	99
Exportaciones en el PIB (%)	10
Crecimiento promedio anual (%) (1990-1999)	2
Importaciones, millones de dólares	379,718
Importación de alimentos % del total de importaciones	12
Importaciones en el PIB (%)	8
Crecimiento promedio anual (%) (1990-1999)	5
Turistas visitantes al año (miles de personas)	4,757
Turistas al exterior (miles de personas)	16,358
5. Otros indicadores del nivel de vida	
Consumo de electricidad per cápita kwh (1999),	7,443
Líneas telefónicas y teléfonos móviles (2000), por 1000 habitantes	1,112
Computadoras personales (2000), por 1000 habitantes	315
Usuarios de internet (miles)	47,080
Periódicos por cada mil habitantes	578
Gasto público en salud (% del PIB)	6
Coeficiente de Gini	25
Ingreso o consumo del 20% más rico de la población (%)	36
Ingreso o consumo del 20% más pobre de la población (%)	11

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial
World Bank Atlas 2000 y World Development Indicators 2002.

poder adquisitivo de los 35 000 dólares que reciben los japoneses. La economía japonesa presenta una estructura dual: por un lado se encuentran los sectores con elevados niveles de productividad y eficiencia como el de manufactura, y por otro están los sectores ineficientes y de baja productividad, como el agrícola, el financiero, el de construcción y el de distribución.²

Las finanzas públicas de los noventa son un reflejo de esa estructura dual. La recesión de los noventa fue enfrentada por el gobierno con una política fiscal expansionista que tenía como objetivo impulsar el crecimiento económico. Así, el déficit fiscal que en 1990 era el más bajo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2001 llegó a representar 5.1 por ciento del PIB, mientras la deuda interna había ascendido a 132 por ciento del PIB.³ Sin embargo, después de una década de estímulos fiscales la economía seguía en recesión. Como lo señala Yoshikawa, el aumento del gasto público no constituyó una transferencia de fondos hacia los sectores más productivos; por el contrario, tendió a favorecer a los sectores menos eficientes de la economía, como el de la construcción y el agrícola.⁴

Los sectores ineficientes

A cuando el sector agrícola japonés ha gozado de elevados niveles de protección, Japón se ha convertido en el mayor importador neto de alimentos del mundo, contando con la tasa más baja de autosuficiencia alimentaria de los países industrializados.⁵ Su política agrícola de posguerra ha descansado en dos leyes: la de Control Alimentario (1942) y la Básica Agrícola (1961). Con la primera se estableció el control de la recolección y distribución de los alimentos para garantizar la autosuficiencia alimentaria. En el caso del arroz, el principal cultivo y alimento de Japón, ese control significó que la Agencia Alimentaria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Silvicultura (MAFF, por sus siglas en inglés) fuera la encargada de fijar los precios del arroz a un nivel muy por arriba del precio internacional

y de designar a los vendedores minoristas del grano. Las cooperativas agrícolas (*nōkyō*) serían, por encargo del gobierno, las responsables de adquirir el cereal de los agricultores y de distribuirlo entre los mayoristas. Así se estableció un control muy estricto sobre la fijación de precios de los alimentos y su distribución, lo que cerró las fronteras a la competencia internacional. Con la ley de 1961 se buscaba igualar el ingreso de los agricultores con el de los obreros, a través del pago de precios elevados por los alimentos a los productores. La carga de los mayores precios de los alimentos fue trasladada a los consumidores.

Esta política tuvo resultados positivos en cuanto a la equiparación del ingreso rural con el urbano; sin embargo, la autosuficiencia alimentaria en vez de aumentar, disminuyó. La producción agrícola se estancó y, con el aumento del ingreso, la demanda por alimentos se incrementó, presionando las importaciones al alza. El estancamiento de la producción agrícola obedece a la pequeña escala de producción, a la escasez de mano de obra por el envejecimiento de la población, a la migración de los jóvenes hacia las zonas urbanas y la prevalencia de la agricultura de medio tiempo.

Los agricultores de tiempo parcial (o de fin de semana) constituyen 85 por ciento de los productores agrícolas. Ellos aportan 82 por ciento del arroz en Japón, incentivados por los elevados precios que les paga el gobierno. Como el tiempo que destinan a las actividades agrícolas es marginal, operan con costos de producción elevados. No obstante, el ingreso agrícola para este tipo de productores apenas representa 15 por ciento de su ingreso total, ya que la mayor parte de lo que reciben proviene de las actividades no agrícolas. Además, a medida que el país se desarrollaba, aumentaba el ingreso de los hogares y se modificaba la dieta de las familias japonesas: ahora consumen en términos per cápita 40 por ciento menos arroz que en 1960. Así, el resultado ha sido la acumulación de inventarios de arroz por parte del gobierno al

mantenerse los niveles de oferta incentivados por los precios intervenidos. Una consecuencia grave de esta política es el uso ineficiente de la tierra, el recurso más escaso de Japón, que se destina a producir un cultivo que ya no se demanda con la misma intensidad que en los años sesenta.

A lo anterior hay que añadir que la pequeña escala de producción, con un promedio de la parcela agrícola de 1.2 hectáreas por unidad productora, tampoco permite abatir costos. Esta situación se ha derivado de las leyes de la Reforma Agraria de posguerra, las cuales han impedido el desarrollo del mercado de la tierra, y porque la cercanía de las aldeas agrícolas a las zonas urbanas (considerando la escasez de tierra en Japón) incentiva a los agricultores (sobre todo los de tiempo parcial) a mantener su parcela con fines especulativos más que productivos.

La escasez de mano de obra del sector se ha incrementado porque los jóvenes prefieren irse a las zonas urbanas a recibir mayores ingresos y mejores condiciones de empleo. Una consecuencia de esto es la prevalencia de un alto porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola con un promedio de edad mayor de 60 años.

Todos estos factores han contribuido al estancamiento de la producción agrícola. Mientras tanto, la demanda presenta nuevos fenómenos que han impulsado la importación de alimentos. Por la debilidad de la economía en los noventa, más mujeres se han visto en la necesidad de contribuir con un ingreso adicional al hogar, entrando al mercado de trabajo, lo que ha incidido en cambios importantes en la demanda por alimentos. Ahora las familias japonesas adquieren una mayor proporción de alimentos congelados y preparados, y salen a comer fuera de sus hogares con más frecuencia. Esto ha incrementado la demanda de alimentos en los grandes establecimientos y en los restaurantes, los cuales tienden a abastecerse en los mercados internacionales porque pueden adquirir los alimentos a menores costos. Los precios bajos ofrecidos por estos

establecimientos también han constituido un atractivo para los consumidores en un ambiente de recesión. La internacionalización de la economía japonesa ha fomentado el consumo de los alimentos importados.

En conclusión, la política agrícola proteccionista de Japón, basada en el sistema de control de los cuarenta, ha traído un ineficiente uso de los factores en el sector (especialmente la tierra y la mano de obra) y ha contribuido al elevado costo de vida que enfrentan los japoneses.

El sector de distribución

Otro sector que ha contribuido a elevar los costos de los productos en Japón es el de distribución caracterizado por prácticas de negocios excluyentes, un sistema complejo de mayoreo y menudeo y una extensa gama de regulaciones gubernamentales. El sistema de distribución se ha caracterizado por el predominio de numerosas operaciones ineficientes. A fines de los ochenta, con la mitad de la población de la de Estados Unidos, Japón contaba con 40 por ciento más comercios detallistas.

El sistema de mayoreo es conocido por las múltiples capas de distribuidores entre las manufactureras y los detallistas y por la rigidez en los precios que éste sistema produce. En 1991 la tasa de rotación mayoreo/menudeo era de 4.07 comparada a 1.6 en Estados Unidos.⁶ Una de las razones para el gran número de establecimientos de mayoreo es la multiplicidad de tiendas detallistas con capacidad limitada de almacenamiento (la cuales exigen a los distribuidores locales realizar entregas frecuentes).

La ley de grandes establecimientos se promulgó en 1974 con el fin de proteger de la competencia a los pequeños comerciantes. Bajo esta ley la apertura de nuevas tiendas, los cambios en los horarios de operación y la ampliación de los establecimientos tenían que obtener la aprobación previa del Ministerio de Comercio e Industria (MITI y actualmente

Ministerio de Economía, Comercio e Industria, METI). Antes de emitir un dictamen el MITI realizaba consultas con los negocios locales.⁷ Hasta la década de los noventa, en que la ley fue revisada varias veces, el tiempo requerido para obtener la aprobación para abrir un nuevo establecimiento era de 35 meses y el horario de operación permitido se prolongaba hasta las 6 de la tarde; mientras los grandes establecimientos deberían permanecer cerrados un mínimo de 48 días al año. Todos estos factores contribuyeron a reforzar la estructura de costos elevada en Japón.

El sistema financiero

En lo que respecta a este rubro, hasta fines de los ochenta el gobierno privilegió la intermediación a través de la banca comercial y las compañías de seguros relegando a un segundo plano los mercados de valores y de bonos. En esa época la regulación sobre el sistema financiero implicaba mantener las tasas de interés sobre los depósitos a niveles bajos; la emisión de bonos se limitaba a las grandes compañías y se restringía la entrada al sistema bancario al tiempo que no se permitía a los bancos la intermediación en el mercado de valores.⁸ Los *keiretsu* dependían del banco del grupo para obtener los préstamos. El gobierno otorgaba la garantía implícita de que ningún banco podría caer en bancarrota en Japón, lo cual fue cierto hasta los noventa. A lo anterior cabe agregar un sistema de monitoreo discrecional y laxo por parte del Ministerio de Finanzas (MOF).

Con la política de bajas tasas de interés para financiar el desarrollo, el costo de oportunidad del capital se mantuvo bajo. Cuando en 1985 los países industrializados firmaron el Acuerdo Plaza, el yen fue forzado a revaluarse. Para compensar la pérdida de competitividad de las exportaciones que esta medida causaba, el Banco de Japón respondió bajando las tasas de interés para estimular la inversión. Sin embargo, ya para esa época las transnacionales japonesas tenían sus propias fuentes de financiamiento, y la banca comercial

se quedó sin sus clientes tradicionales, las manufactureras.

Así, el exceso de fondos de la banca comercial fue colocado en préstamos para invertir en los sectores de bienes raíces y de acciones. Esto provocó un alza de precios en ambos sectores, lo que a su vez estimuló la demanda por crédito utilizando como garantía esos productos con precios inflados. Ello desencadenó una espiral especulativa que fue detenida por el Banco Central en 1989, cuando decidió subir la tasa de interés. La elevación de las deudas incobrables y la consecuente quiebra de varios bancos. Uno de los sectores más afectados fueron las *Jusen*, compañías de crédito a la vivienda y desarrollo inmobiliario que participaron activamente de la espiral especulativa y que otorgaron préstamos a proyectos de dudosa rentabilidad. Las *Jusen* arrastraron también a las cooperativas agrícolas, las *nôkyo*, que poseían 16 por ciento del portafolio de préstamos de las *Jusen*.⁹

El sector de la construcción

Es otro de los sectores a los que se han transferido grandes sumas de dinero para la construcción de obras públicas que han desviado los cauces naturales (con la construcción de canales y presas, de prácticamente todos los ríos del archipiélago japonés); que han cubierto de cemento las costas japonesas; que han ganado terreno al mar con los rellenos en las principales bahías, y que han modificado el paisaje montañoso con la construcción de diques y caminos pavimentados. Para fines de los noventa, cerca de 60 por ciento de las costas japonesas habían sido encajonadas con concreto.¹⁰ Todos estos proyectos son financiados por tres ministerios: el de Construcción, el de Transporte y el de Agricultura.

El mercado de la construcción en Japón es uno de los mayores en el mundo. Durante los noventa gastó alrededor de 8.5 por ciento del PIB en obras públicas, que contrasta con el 2 por ciento de Estados Unidos (con un

territorio veinte veces el de Japón y con más del doble de su población). Sin embargo, una buena proporción del gasto en obras públicas no satisface las necesidades reales en Japón. Los subsidios a la construcción en Japón han proliferado a tal grado que representan 40 por ciento del presupuesto del sector público, financiados en su mayor parte por la emisión de bonos de deuda. Así, el estado japonés ha sido denominado en Japón como el “estado constructor” o *Doken Kokka*, para llamar la atención no sólo sobre el enorme gasto en obras públicas sino en los circuitos de colusión que vinculan a burócratas, políticos y empresarios en una red de influyentismo y corrupción.¹¹ Bajo este sistema, el Ministerio de Construcción asigna contratos a carteles oficialmente reconocidos (*dangô*), eliminando la competencia y fijando precios inflados que garantizan altos márgenes de ganancias, aún después de deducir las transferencias a los políticos a nivel local y nacional. Las compañías de construcción ofrecen a cambio un lugar de retiro a los burócratas¹² del Ministerio de Construcción o apoyan sus campañas para elegirse como miembros de la Dieta o de las Asambleas Locales.¹³ La asignación de contratos a ciertas firmas aseguró la canalización de fondos a las arcas del Partido Demócrata Liberal (PDL).

A mediados de los noventa, con la crisis política en Japón y la pérdida de la hegemonía del PDL, salieron a relucir los costos de este sistema: los políticos recibían como “regalos” el 1 por ciento del valor de los proyectos con contratos hasta por 3 mil millones de yenes y 0.5 por ciento por los proyectos de diez mil millones de yenes. El crecimiento del sector de construcción obedecía más a la necesidad de perpetuar el sistema de privilegios creados que a las necesidades reales de las comunidades. Los resultados fueron los elevados costos de construcción y la desviación de recursos en la búsqueda de “rentas improductivas”.

Además de los problemas sectoriales ya señalados, Japón ha enfrentado en los noventa la pérdida en la competitividad internacional, porque los tres tesoros del sistema de empleo

(empleo vitalicio, salario por antigüedad y sindicatos por empresa) ya no le funcionan a la economía como en las décadas de crecimiento acelerado. Como respuesta muchas firmas han relocalizado su producción hacia otros países, lo que desencadenó un proceso de *de-industrialización* en Japón y el aumento del desempleo.

El sistema educativo que dio a Japón una fuerza de trabajo capacitada y disciplinada, ya no funciona en la nueva era de la información tecnológica. Finalmente, el rápido envejecimiento de la población ha aumentado el gasto en seguridad social y, con éste, la deuda interna del gobierno, que es una de las más altas de los países industrializados.

El resultado de todo lo anterior ha sido el estancamiento de la economía, el mayor desempleo y la deflación de precios en los noventa. Ello ha provocado una serie de cambios graduales en la economía en los noventa.

El largo camino hacia las reformas estructurales

Una manifestación de los problemas que ha enfrentado la economía japonesa recientemente es el descenso en los niveles de competitividad internacional, al pasar del primer lugar en el período 1989-1993 al vigésimo sexto lugar en 2000.¹⁴ La japonesa es ya una economía madura y, por lo tanto, la acumulación no es suficiente para promover el crecimiento. El reto actual es impulsar la innovación y elevar la productividad de los factores. Con la internacionalización de la economía, las compañías japonesas se han globalizado: las transnacionales japonesas persiguen objetivos globales que no tienen por qué coincidir con los objetivos nacionales de desarrollo —como sucedía en la época de crecimiento acelerado y estable, cuando el MITI “guiaba” al sector industrial para alcanzar el fin superior de crecimiento del país—.

Para adaptarse al nuevo entorno, en la década recesiva de los noventa Japón ha

emprendido reformas graduales que incluyen a algunos de los sectores con problemas: el financiero, el agrícola y el de distribución. También se han presentado cambios importantes en el sistema de empleo y en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo; se plantean cambios significativos en los sistemas de pensiones y de seguro médico.

Hasta mediados de los noventa la liberalización del sistema financiero fue gradual, dejando las restricciones fundamentales sin cambio para no disolver el sistema de convoy de la banca. Sin embargo, la acumulación de préstamos incobrables de las instituciones financieras y la caída en los precios de los activos presionaron al gobierno a introducir reformas más serias.¹⁵ En 1997 el Primer Ministro, Ryutaro Hashimoto, introdujo el llamado *Big Bang* del sistema, que se basó en tres principios: mercado liberal, mercado transparente y confiable y mercado avanzado e internacional. Para lograr la transparencia y confiabilidad en el sistema financiero se estableció la Agencia de Supervisión Financiera en 1998, que tiene como objetivo el monitoreo transparente y justo de las operaciones de la banca, sobre todo en lo relativo a la evaluación y solución de la cartera vencida.

Se otorgó mayor autonomía al Banco de Japón (BOJ) y se ampliaron sus responsabilidades. En cuanto al principio de internacionalización de la banca, se revisaron las Leyes de Tipo de Cambio y de Control del Comercio desregulando los controles cambiarios. Finalmente, con respecto al principio del mercado liberal, se han creado instituciones para absorber los créditos incobrables como la Corporación de Resolución y Colección (RCC) y se permitió que nueve bancos fueran declarados en bancarota. No obstante estas medidas, la cartera vencida de los bancos, en vez de disminuir, ha aumentado. Ello se debe en parte a la recesión que ha propiciado la caída en los precios de los activos, lo que ha causado problemas en la garantía de los préstamos. Los bancos han seguido prestando a compañías con un

desempeño pobre, y esto ha agudizado el problema de la cartera vencida. Así, el gobierno de Koizumi Junichiro, que inició con la promesa de la recuperación económica acompañada de reformas estructurales, todavía no se ha concretado.

En cuanto al sector agrícola, varios factores han contribuido a su gradual liberalización: las contradicciones internas del sector en el uso de los factores productivos resultado del elevado proteccionismo; el entorno fiscal restrictivo desde mediados de los ochenta y la presión externa o *gaiatsu*. Estados Unidos ha sido uno de los socios comerciales de Japón que ha presionado más a este país para que abra su mercado agrícola. En respuesta, Japón liberalizó las importaciones de naranjas y carne en 1991 y 1992, y eliminó las restricciones cuantitativas en estos productos. En 1994, bajo la presión de la Ronda de Uruguay del GATT, Japón se comprometió a *tarificar* trece productos (excepto el arroz) y a reducir las tarifas sobre carne, naranjas, queso, dulces y helado, entre 15 y 36 por ciento en el período 1994-2000. Se estableció el acceso al mercado interno del arroz en 4 por ciento del consumo en 1994, el cual sería incrementado 0.8 por ciento cada año hasta alcanzar 8 por ciento de la demanda en 2000.

Las restricciones presupuestarias del gobierno de Japón lo fueron obligando a ir reduciendo los subsidios a ciertos sectores, y uno de los objetivos del Ministerio de Finanzas fue el sistema de control alimentario. Los elevados inventarios de arroz que acumulaba el MAFF implicaban un alto costo de manejo y a ese costo se añadía el déficit generado por la diferencia entre el precio al productor y al consumidor. Así, los subsidios a la cuenta alimentaria comenzaron a disminuir en los noventa, y en 1995 el MAFF estableció la nueva "Ley para la estabilización de la oferta y la demanda y precios de los alimentos" que remplazaba la Ley de Control Alimentario de 1942. Después de 50 años, el MAFF introdujo nuevos canales de distribución del arroz, permitiendo a los productores vender

directamente sus productos en el mercado. La fijación del precio del arroz dejó de ser control exclusivo de la Agencia Alimentaria, fijándose ahora a través de ocho subastas al año.

En 1999 el sistema de cuota para las importaciones de arroz (acordado en la Ronda de Uruguay del GATT) se remplazó por la *tarificación* de las importaciones, con un arancel equivalente a la restricción cuantitativa que oscila entre 350-450 por ciento. El objetivo de la *tarificación* fue dejar que el mercado regulara las importaciones, ya que con el sistema de cuota —aun si en un año había excedentes de arroz— el compromiso implicaba un aumento de los inventarios. En contraste, con la tarifa, un exceso de oferta en el mercado interno induciría un menor volumen de importaciones.

Finalmente, el estancamiento de la producción agrícola, el fracaso del programa de retiro de la producción de las tierras dedicadas al cultivo del arroz (*tensaku*) y el complejo sistema de subsidios —y los elevados costos que éste generó—, indujeron al MAFF en 2000 a emitir la “Ley Básica en Alimentos, Agricultura y Áreas Rurales”, la cual remplazaba a la de 1961. El objetivo de esta ley ya no es igualar el ingreso de los agricultores con sus contrapartes urbanos, sino mejorar la productividad agrícola expandiendo la escala de producción y brindando un mayor apoyo a los agricultores de tiempo completo. En cuanto a la autosuficiencia alimentaria, la ley establece que el gobierno debe proveer una oferta estable de alimentos complementando la producción agrícola con un nivel apropiado de inventarios y de importaciones de alimentos.

Así, Japón paulatinamente está buscando volver más eficiente la producción agrícola y, al mismo tiempo, reconoce la necesidad de complementarla con importaciones dadas las restricciones en dotación de recursos que enfrenta el país. Los cinco millones de hectáreas cultivables que posee el archipiélago no son suficientes para alimentar a una población con un ingreso elevado y una dieta alimenticia diversificada; debido al cambio

estructural que ha experimentado la economía, la escasez de mano de obra en el sector constituye una limitante para alcanzar los niveles de producción adecuados que satisfagan la demanda, aún cuando se aumentara la productividad de los factores. Esto es más relevante en aquellos subsectores agrícolas que son más intensivos en el uso de mano de obra, como el hortícola y el frutícola.

El sector de distribución en Japón ha sufrido también cambios estructurales importantes en los noventa. El número de comercios minoristas independientes, con una productividad relativamente baja, ha disminuido de forma considerable. En 1982 este grupo de intermediarios representaba 60 por ciento del total de los comercios y para 1997 habían disminuido su participación a 50 por ciento. Se incrementó el tamaño promedio de los comercios. El declive de los comercios independientes indica que su base económica se ha debilitado.

La Ley de Grandes Establecimientos fue revocada por la Dieta en 1998 y su aplicación cesó en 2000. Como resultado, las cadenas de tiendas han abierto nuevos establecimientos a una tasa creciente, incrementando la competencia para los pequeños negocios independientes. Esto ha tenido un impacto importante en la estructura del sistema de distribución. Actualmente han proliferado en Japón nuevos tipos de comercios como las tiendas generales, los supermercados, las tiendas de descuento, las cadenas de especialidades y las cadenas de comida rápida. Todo ello ha traído mayor competencia intranegocios y entre las diferentes clases de negocios.

Los cambios anteriores también han modificado la dimensión vertical de la estructura de distribución. Muchos mayoristas, en especial los que se enfocaban a los pequeños negocios independientes, han perdido su ventaja competitiva. La consecuencia es que los canales de distribución se están volviendo más cortos.

La mayor competencia y la eliminación de varias de las capas de intermediarios están impactando positivamente los costos de distribución y están volviendo el sistema menos complejo y eficiente.

Conclusión

El sistema que le funcionó a la economía japonesa en las décadas de crecimiento acelerado ya no le es útil a Japón; al contrario, éste le ha llevado a una pérdida de competitividad en los noventa. Aunque Japón emprendió reformas estructurales en dicha década, éstas han sido graduales y no con la profundidad requerida. Los intereses de los grupos que se vieron favorecidos con el 'sistema de los cuarenta' están muy arraigados y se oponen a cualquier medida que signifique pérdida de las 'rentas' que disfrutaron bajo ese sistema. No obstante, después de una década de estancamiento, Japón necesita profundizar sus reformas para retomar el rumbo del crecimiento; posponer las reformas implicará un mayor sacrificio posterior.

Notas

- 1 Para un análisis más amplio del crecimiento de posguerra, véase Melba Falck, "La economía japonesa en la posguerra: del auge a la crisis" en Carlos Uscanga (coord.) *Asia-Pacífico en la posguerra. Espacios de interacción económica y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2001.
- 2 Véase Hiroshi Yoshikawa, "The Japanese Economy in the Next Decade" en *Journal of Japanese Trade and Industry*, marzo/abril de 2002, Japón, pp. 10-13.
- 3 Véase OECD, *OECD Economic Surveys, Japan*, diciembre de 2001, París, Francia, p. 76.
- 4 Yoshikawa, *op. cit.*, p. 12.
- 5 Para un análisis más detallado de la política agrícola de Japón véase Melba Falck, "Dinámica y convergencias de las políticas agrícolas de Japón y México" en *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 1, México, enero de 1998, pp. 49-65.
- 6 Véase Melba Falck, *The Sunset of Japanese Agriculture. Will the Gap Open New Opportunities for Mexico?*, Visiting Research Fellows (V.R.F.) Series, núm. 262, Institute of Developing Economies, marzo de 1996, Japón, pp. 25-28.
- 7 Véase Odagiri Tokumi y Paul Riethmüller, "Japan's Large Scale Retail Store Law: a cause of concern for food exporters?", en *Agricultural Economics* 22, Elsevier, 2000, p. 60.
- 8 Véase Chie Kashiwabara, "Financial Liberalization, Deregulation and Monitoring in Japan" en Kagami Mitsuhiro y Tsuji Masatsugu (eds.) *Privatization, Deregulation and Institutional Framework*, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, Japón, 1999, p. 51.
- 9 Véase OECD, *OECD Economic Surveys Japan 1996*, París, 1996, p. 46.
- 10 Alex Kerr, *Dogs and Demons. The Fall of Modern Japan*, Penguin Books, 2001, p. 19.
- 11 Gavan McCormack, *The Emptiness of Japanese Affluence*. Nueva York: M.E. Sharpe, 1996, cap. 1, p. 43.
- 12 Este sistema en Japón es conocido como el *amakudari*, que literalmente significa que descienden del cielo.
- 13 Véase McCormack, *op. cit.*, p. 33.
- 14 De acuerdo con el reporte de competitividad del World Competitiveness Yearbook, preparado por el Institute for Management Development de Suiza y citado por Yoshikawa Hiroshi, "The Japanese Economy in the Next Decade", en *Journal of Japanese Trade and Industry*, marzo/abril, 2002, p.10.
- 15 Los créditos incobrables habían pasado de 1 639 miles de millones de yenes en 1992 a 24 113 miles de millones de yenes en 1995, en dólares esta última cantidad equivale a 256 mil millones de dólares. En 2000 la cartera vencida asciende a 666 mil millones de dólares. Véase The Asahi Shimbun, *Japan Almanac 2002*, p. 55. 