

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1277
11 de junio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

JAPON: UN CASO EJEMPLAR DE CAPITALISMO ORGANIZADO*/

*/ Este documento fue preparado por la señora Marfa da Conceição Tavares, Consultora de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, con la colaboración de los profesores Ernani Teixeira Filho y Leonardo Burlamanqui, en el marco de la investigación realizada entre enero de 1989 y enero de 1990 por el Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IEI/UFRJ), con el apoyo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN/PR) y la Fundación Ford. Fue anteriormente publicado en portugués en la serie Economía y Desarrollo, No. 8, del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Convenio CEPAL/IPEA), Brasilia, 1991. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Página

CAPITULO I
CAPITALISMO ORGANIZADO

A.	Introducción	1
B.	Dentro de la empresa: el "modelo comunitario" de la firma	3
C.	Relaciones entre empresas: "Keiretsu" y su régimen de subcontratación	5

CAPITULO II
DINAMICA DE CRECIMIENTO E INSERCIÓN
INTERNACIONAL

A.	Dinámica de crecimiento	22
	1. Factores determinantes del milagro económico.	22
	2. La crisis de 1973	25
	3. Reanudación del crecimiento	28
B.	Políticas de ajuste e inserción internacional ...	33
	1. La crisis de 1973: antecedentes y efectos inmediatos	35
	2. Las políticas de ajuste a las conmociones externas	39
	3. Superávit comerciales gigantescos	42
	4. La respuesta estadounidense: la endaka	47
	5. El reciclaje del superávit	49

CAPITULO III
LA REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL

A.	La política de reestructuración industrial	52
	1. La política industrial antes de 1973: algunos marcos de referencia	57
	2. Bases de la política industrial después de 1973	58
	3. La política hacia los sectores estructuralmente deprimidos	63
	4. La política respecto de los sectores de tecnología de vanguardia	69
	5. El plan de 1986	75
B.	La nueva modalidad de crecimiento industrial del Japón	77

CAPITULO IV
CONSIDERACIONES FINALES

A. Temas medulares de la actualidad japonesa	86
B. La posición internacional del Japón	89
C. Consecuencias de la reestructuración del Japón para las relaciones económicas con el Brasil	93
Bibliografía	100

CAPITULO I

CAPITALISMO ORGANIZADO

A. INTRODUCCION

Daniel Bell, escribiendo al comienzo de un decenio que sería dominado intelectualmente por el neoliberalismo, señalaba, con la habitual perspicacia que lo caracteriza, un asunto estimulante: el hecho de que...

"Al finalizar el siglo XX la pregunta sociológica prominente parece ser por qué tuvo el capitalismo tanto éxito en el Japón, que justamente mantuvo muchas de sus tradiciones [...], hizo hincapié en sus raíces comunitarias, favoreció la búsqueda del consenso y asegura empleos vitalicios a gran parte de su fuerza de trabajo" (Bell, 1980, p. 76).

En 1986, la pregunta sería replanteada, esta vez por Ronald Dore, diligente estudioso de las relaciones industriales y de la sociedad japonesa en general, y formulada de manera aún más desconcertante. ¿Cómo explicaban los "Reaganomistas" y "Market-thatcheristas" --se preguntaba Dore-- que un país como el Japón, con un capitalismo relacionado tan peculiarmente con la "soberanía de la mano invisible del mercado" y tan apoyado en elementos de rigidez (responsables del estancamiento en los análisis neoliberales) en el mercado laboral, en las relaciones interempresariales, en los vínculos entre las grandes y pequeñas empresas o entre los bancos y la industria, hubiese podido derrotar tan rápidamente la inflación provocada por la conmoción del petróleo, reestructurar completamente su industria, ostentar la menor tasa de desempleo entre los países de la OCDE, transformarse en el mayor acreedor mundial --desplazando a los Estados Unidos, el mayor deudor--, situar a nueve de sus bancos entre los diez mayores del mundo, "japonizar" la industria británica y, más aún, plantar (simbólicamente) su bandera en el Rockefeller Center, en el corazón de Nueva York?

La respuesta sugerida por el propio Dore, como resultado de tres decenios de reflexión acerca del capitalismo japonés y elaborada desde una perspectiva interdisciplinaria, es equidistante de las dos caricaturas que se ofrecen habitual y paradójicamente para "explicar" el éxito de dicho país: el Japón como paradigma del "capitalismo Smithiano (véase Olson, 1982, capítulos 4 y 5) o como "JAPAN INC", conspiración dirigida por el MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón), un modelo de planificación que haría palidecer de envidia al más laureado técnico del GOSPLAN (Comité de Planificación Estatal de Rusia), (Kaplan, 1972, passim).

Afortunadamente, en forma paralela al estudio de Dore aparecieron otros que abandonan esa dicotomía teóricamente superficial e ideológicamente sesgada, en favor de un enfoque más dispuesto a admitir la circunstancia de que nos hallamos ante un terreno desconocido y, al mismo tiempo, que su conquista depende crucialmente de la utilización de un método interdisciplinario, en particular, de que se preste especial atención a las relaciones de la economía con la política y con el proceso de interacción recíproca que las condiciona (véanse Yamamura y Yasuda, eds. 1987; Inoguchi y Okimoto, eds. 1988; Hollerman, 1988; Freeman, 1987; Zysman y otros, 1989; Okimoto, 1989).

El hilo conductor que une esos estudios recientes, aunque existan divergencias en numerosos subtemas, es --como se dijo-- la idea de que nos encontramos ante una nueva realidad, un nuevo modelo de desarrollo capitalista, más racional y eficiente, cuya complejidad no se presta a respuestas unidimensionales y exige recurrir tanto a variables económicas en sentido estricto como a lineamientos políticos, institucionales y culturales.

El "caso Japón", objeto en búsqueda de digestión teórica cuyo proceso apenas se inicia, es un ejemplo excelente de la pobreza de la teoría económica ortodoxa --tanto en su variante neoclásica y neowalrasiana como marxista-- y del monismo disciplinario en general como instrumentos de progreso del conocimiento sobre todo lo relacionado con el capitalismo de vanguardia.

En las páginas siguientes, partiendo de la misma perspectiva interdisciplinaria adoptada en los estudios recientes antes señalados, tratamos de reunir elementos para responder a la pregunta planteada por Bell y Dore. Al mismo tiempo, nos empeñamos en esbozar, aunque sólo con carácter experimental, un conjunto de referencias teóricas sobre cuya base creemos que se puede efectuar un análisis más depurado que supere la "Histoire Raisonnée" de este fenómeno que es el desarrollo capitalista del Japón.

El capítulo está organizado en tres cortes sincrónicos de la estructura institucional del Japón en orden creciente de amplitud. En primer lugar, enfocamos las relaciones sociales de la producción dentro de la gran empresa japonesa contemporánea; luego pasamos al segundo corte, centrado en las relaciones entre las empresas y, por último, abordamos las vinculaciones entre el Estado y las empresas. Estas, a su vez, se estudian, tanto a partir de las vinculaciones por conducto del poder ejecutivo como las que se establecen a través del poder legislativo.

Como resultado surge una red institucional sumamente compleja y sofisticada y un sistema económico y social profundamente diferente del "paradigma del mercado" que predomina en los libros de texto y los debates académicos del mundo anglosajón. En los debates entre los contendientes, salvo honrosas excepciones, se puede aplicar tranquilamente lo que dijo Schumpeter:

que "... aprendieron mucho y olvidaron todavía más durante los últimos 25 años" (Schumpeter, 1954, vol. 3). En otras palabras, el lector verá que no es en la economía predominante (mainstream economics) sino en un conjunto de "herejes" que se puede rescatar la estructura pertinente para hacer un análisis teóricamente fundamentado del capitalismo más exitoso de nuestro tiempo.

B. DENTRO DE LA EMPRESA: EL "MODELO COMUNITARIO" DE LA FIRMA

La imagen del milagro japonés se construyó con frecuencia apoyándose en la idea de la sobreexplotación, de una economía administrada como un cuartel, donde gigantescas masas eran desolladas, desde la mañana hasta la noche, por gerentes obstinados y autoritarios en una composición digna de Metrópolis, el clásico de los años veinte, filmado por el genial Fritz Lang.

Este panorama, aunque haya tenido su período de validez, al aplicarse a la economía japonesa de los años ochenta, como lo hace J. Wolf, por ejemplo, autor de un reciente éxito editorial estadounidense (The Japanese Conspiracy, 1984), se revela, en el mejor de los casos, como un ejercicio de ficción científica a la inversa.

La fábrica japonesa contemporánea se basa en tal grado de igualitarismo y participación que se corre el riesgo de confundirla con la realización de los pronósticos de Marx respecto del advenimiento del comunismo: es precisamente en el Japón donde se halla profundamente arraigada la convención de que antes de que se propongan recortes salariales a los empleados, los gerentes disminuyan los suyos; allí también puede observarse a los gerentes graduados utilizando los mismos uniformes que los trabajadores de las líneas de ensamblaje o los comedores comunes a ambas categorías de funcionarios (Dore, 1987, p. 87).

En la gran empresa japonesa actual existe jerarquía y autoridad, pero muy poco autoritarismo, y ambas se combinan con democracia; se obtienen por mérito y eso es legítimo; son el resultado de diferencias de capacidad --y no de prerrogativas familiares-- probadas en uno de los sistemas educacionales más rigurosos del mundo, donde el punto de partida es igual para todos, y del aprovechamiento de oportunidades creadas dentro de la propia empresa.

En resumen, la gran empresa japonesa tiene muy poco en común con su contraparte occidental. Se trata de un "modelo comunitario de empresa", basado en un sentimiento de participación, en un juego de suma positiva (en que todos ganan), en una jerarquía estrictamente fundada en los méritos y la antigüedad y en la --cada vez más escasa-- división entre el trabajo manual y el intelectual. La propia distancia física entre los gerentes y sus subordinados señala esa diferencia. En la empresa Honda, por ejemplo, los

directores trabajan en grandes oficinas junto a un número razonable de asistentes; la existencia de una gran distancia física -- oficinas exclusivas vigiladas por un cuerpo de secretarias al estilo occidental-- se consideraría igualmente indicativa de grandes distancias sociales y emocionales ajenas al espíritu de grupo que caracteriza a esas organizaciones (véase Dore, 1987, cap. 5; Freeman, 1987, cap. 2).

El resultado es que la gran empresa japonesa contemporánea constituye también, desde el punto de vista de la ingeniería social, un modelo sustancialmente más eficiente y racional que nuestro conocido modelo occidental, que se funda en los contratos, el individualismo y el establecimiento de una prudente distancia. Más eficiente, porque se basa en relaciones de jerarquía, pero sobre todo de solidaridad y respeto recíproco entre quienes trabajan en la empresa.

La arquitectura de ese sistema descansa sobre cuatro ejes que se refuerzan recíprocamente: i) el antiindividualismo culturalmente determinado de la sociedad japonesa, que la predispone al trabajo cooperativo y a la búsqueda de decisiones mediante consenso;¹ ii) su código ético de responsabilidad, que parte de la premisa de que el poder debe ejercerse con responsabilidad absoluta del jefe sobre sus subordinados, lo que significa que los de mayor rango responden por las deficiencias de sus subalternos; iii) el sistema educativo autóctono que, como se señaló, además de basarse estrictamente en los méritos, es bastante riguroso --y amplio: 90% de la población recibe instrucción continua hasta los 18 años-- para producir ciudadanos trabajadores capaces de adquirir rápidamente nuevas destrezas, intercambiar ideas con sus superiores, criticar con frecuencia --en forma constructiva-- sus ideas y al mismo tiempo, respetarlos profundamente en la medida en que saben que esa "superioridad" es real y adquirida a base de esfuerzo y no heredada o impuesta y, por consiguiente, legítima (en tal sentido, observa Dore, se considera prudente la decisión del hijo del emperador de ir a estudiar a Oxford en vez de quedarse en Tokio: en este último caso, podría haber causado al país la vergüenza de no haber sido admitido; véase Dore, 1987, p. 101); iv) el llamado sistema de empleo vitalicio con remuneración anual vinculada a los resultados obtenidos por la empresa. Ambos factores favorecen el espíritu de equipo, al alentar a que todos dentro de la empresa se consideren y se sientan miembros de una misma comunidad.

El empleo vitalicio da seguridad a los trabajadores y elimina prácticamente el dilema, tan común en las empresas estadounidenses, de preguntarse, por ejemplo "¿para quién se imparte capacitación?". Es decir, garantiza a las empresas que éstas recogerán el fruto de las inversiones efectuadas para obtener una fuerza de trabajo más especializada. Esto, a su vez, explica el comportamiento mucho menos "free-rider"² de las empresas japonesas en relación con los programas de "graduación" y readiestramiento que el que muestran sus contrapartes estadounidenses, británicas o brasileñas.

Por otra parte, la remuneración anual vinculada a la rentabilidad de la empresa actúa como antídoto contra la posibilidad de indolencia resultante de la seguridad en el empleo y fortalece, una vez más, el espíritu de equipo: todos saben que ganarán más si aumenta la producción y que producirán más si cooperan entre sí, en vez de pasar unos sobre otros. El resultado es una "ética protestante colectiva", en que la dedicación al trabajo, la solidaridad con el prójimo y el respeto a la jerarquía marchan en forma sincronizada.

A lo anterior cabe agregar los "círculos de calidad", en virtud de los cuales aumenta cada año el número de sugerencias de los trabajadores, que las empresas transforman en innovaciones, y la tecnología flexible, facilitada gracias a la combinación de la cibernética con la informática y la microelectrónica; como resultado --parafraseando a Freeman-- la fábrica es una especie de laboratorio, un "medio ambiente" post-taylorista, en donde un número cada vez mayor de trabajadores no especializados no sólo producen más, sino que también se realizan más mientras trabajan.

La competitividad del sistema industrial japonés y las tasas de desempleo de su economía constituyen la mejor prueba del éxito de su ingeniería social. El fundamento del "Managerial-Production-Oriented Capitalism" (Dore, 1987, p. 13) no es un cuartel sino, como se dijo, un gigantesco laboratorio donde la disciplina de la investigación y la atención a la sincronización de las operaciones se mezclan con algo de la atmósfera de un parque de diversiones, especialmente para los más jóvenes.

El refuerzo de las raíces comunitarias, unido a la tecnología de la tercera revolución industrial, vuelve a poner de relieve el pensamiento de Schumpeter de que el capitalismo necesita de "capas protectoras" y que parte de su vigor económico descansa en el pasado institucional heredado (véase Schumpeter, 1942, cap. 12). La estructura del capitalismo japonés confirma totalmente esa tesis y revela, además, afinidades con la visión de Schumpeter que sobrepasan con creces, como veremos, la relación entre progreso tecnológico y desarrollo industrial.

C. RELACIONES ENTRE EMPRESAS: "KEIRETSU"* Y REGIMEN DE SUBCONTRATACION

"En primer lugar, compramos los productos de nuestra empresa, luego adquirimos los de otros productores japoneses y sólo entonces, si aún no hemos podido satisfacer la demanda, recurrimos a proveedores extranjeros" (declaración de un comerciante japonés describiendo su estrategia).³

*/ Organización oligopolística de empresas en conglomerados.

La cita anterior ilustra de manera ejemplar una característica importante de la estructura de organización del capitalismo japonés. Este, en sus relaciones interempresariales, es una suerte de extensión del modelo comunitario que gobierna el funcionamiento de la gran empresa que acabamos de analizar.

"Keiretsu Organization" y régimen de subcontratación son las dos expresiones medulares de esas relaciones. Ambas son innovaciones institucionales diseñadas para tamizar el "efecto competitividad" producido por las fuerzas del mercado y la acción destructiva ejercida por el "canibalismo económico", que siempre se manifiesta cuando dichas fuerzas llegan hasta sus últimas consecuencias. Para utilizar una expresión de Karl Polany --otro autor por lo demás muy útil para estudiar la sociedad japonesa-- son "redes" que impregnan las relaciones puramente mercantiles características de la modalidad anglosajona de capitalismo (a prudente distancia (arms-length) según la expresión de Zysman).

El resultado es que el mercado no organiza la industria (o la sociedad), sino que es estructurado por ella. Esas "redes" o instituciones extramercantiles, como se las llama a veces, representan, en cierta manera, mecanismos de armonización preliminar de las decisiones entre los agentes económicos; son instituciones de coordinación que, dicho sea de paso, eliminan de la economía japonesa unas de las características asociadas por Keynes (y también por Marx) con el capitalismo y responsables de su inestabilidad endémica: la anarquía de la producción.

Los keiretsu constituyen una manera de organizar las relaciones entre empresas de sectores productivos distintos, que comprenden la intensa participación cruzada en la propiedad de cada empresa por parte de las otras (participación accionaria cruzada), los directorios interinstitucionales, la afiliación a un mismo banco importante, los procesos de consulta recíproca más o menos permanentes y las relaciones estables de compra y venta recíprocas de insumos (véase Gerlach, en Zysman y otros, eds., 1989, varios lugares). Se trata, como se dijo, de una "red" que, además de otras consecuencias que se analizarán más adelante, facilita a sus miembros la utilización de instrumentos de coordinación recíproca, además de actuar como coraza protectora en diversos sentidos.

Destaguemos dos aspectos: la absorción de una empresa por otra y las importaciones no deseadas. Respecto de la primera, tan corriente en el escenario estadounidense contemporáneo, queda prácticamente eliminada por el sistema de participación accionaria cruzada, en que las acciones de una empresa del keiretsu pertenecen, generalmente, en su mayoría a otras empresas del mismo grupo. Hay otros dos aspectos que pueden aclararse mediante la comprensión de esa característica: en primer lugar, es evidente que la participación accionaria cruzada es la contraparte, a nivel de la organización del capital de la política, a nivel de las relaciones laborales, de la decisión de vincular las remuneraciones

de todos los empleados a los logros de la empresa. La "propiedad socializada" de las empresas hace que cada una de ellas se interese particularmente en el buen estado de las otras y actúa, de hecho, como un mecanismo más de "racionalidad adicional" entre los miembros del grupo.

En segundo lugar, la participación accionaria cruzada ayuda también a entender las recientes oleadas de especulación en las bolsas de valores de Tokio y Osaka, generalmente mal interpretadas. La razón de ello no radica en la apertura financiera progresiva del Japón al capital occidental, sino por el contrario, justamente en el hecho de que la mayor parte de las acciones cotizadas en dichas bolsas no están a disposición de inversionistas no vinculados a los keiretsu (sólo 23% de ellas eran negociables en diciembre del año pasado; véase Folha de São Paulo, 18 de diciembre de 1988), los oportunistas se disputan ávidamente un volumen muy restringido de títulos, lo que da margen a un alza continua de precios y la formación esporádica de burbujas especulativas. La famosa liberalización de los mercados financieros, iniciada en 1984, no alcanzó hasta ahora la estructura básica de la relación entre empresas, bancos y firmas que se ocupan de valores. Sus medidas han repercutido fundamentalmente en los mercados monetario y financiero de corto plazo (véase al respecto Rosenbeth, 1989, caps. 1, 2 y 4).

En cuanto a las "importaciones no deseadas", la malla protectora --no arancelaria ni escrita-- que representan los keiretsu es crecientemente objeto de controversias comerciales entre el Japón y los Estados Unidos. Basándose en esa comprobación y en la complejidad creciente de administrar en el plano macroeconómico los superávits comerciales gigantescos, el MITI, tradicionalmente promotor de su impermeabilidad, ha modificado su postura en los últimos años y ha abrazado la causa del aumento de las importaciones. No corresponde en este caso profundizar el debate, sino solamente señalar el potencial de esa estructura de organización también en el terreno del comercio exterior: se trata de un instrumento más de coordinación del que disponen las empresas japonesas para alcanzar sus objetivos predeterminados.

El régimen de subcontratación es una extensión y un complemento del anterior. Dicho régimen, implícito en las relaciones al interior de los keiretsu, constituye también el principio rector de la vinculación entre las grandes empresas y sus proveedores pequeños y medianos. La idea más común es que existe algo de personal en esa relación, además del nexo mercantil creado por la sucesión de compras y ventas que realizan diariamente entre sí. Según palabras de Dore, es algo más parecido a un casamiento, que a una velada, que puede repetirse o no (Dore, 1987, p. 174).

Básicamente son tres los principios rectores de esa vinculación: i) las pérdidas en "tiempos difíciles" y las ganancias en épocas de prosperidad deben compartirse; ii) habida cuenta de la

jerarquía y las relaciones de dominio existentes --se reconoce que las empresas subcontratistas tienen menor poder que sus grandes clientes--, deben respetarse en la repartición de pérdidas y ganancias. Es decir, las empresas pequeñas y medianas probablemente saldrán más perjudicadas en tiempos de infortunio y ganarán menos en épocas de bonanza, pero --y esto es fundamental-- no serán abandonadas en el primer caso ni excluidas en el segundo; iii) los grandes contratistas no utilizarán su mayor poder de negociación para hacer recaer, en épocas de recesión, todo el peso del ajuste sobre los subcontratistas; antes bien, estarán dispuestos a prestarles ayuda en caso de que sus dificultades los empujara al borde de la quiebra.

Es obvio que, en la práctica corriente, ese código semimonástico no funciona a la perfección. En realidad, contiene una dosis suficiente de ambigüedad para permitir aciertos muy diversos y distintos grados de benevolencia y solidaridad entre las partes (véase Dore, 1986, partes 2 y 3, y 1987, pp. 175 a 177). Pero funciona y es, una vez más, el resultado de una racionalidad adicional apoyada en la flexibilidad, que no sólo hace que los procesos de ajuste sean menos conflictivos --en todos los niveles-- sino que también, y quizá sobre todo, funciona como un seguro contra la incertidumbre para ambas partes y su vigencia contribuye a crear un estado de confianza menos sujeto a reversiones súbitas y estimula, de este modo, la vitalidad (animal spirits), las expectativas de largo plazo y la propensión a invertir que se asocia con ellas.⁴

El lector ya debe tener claras las consecuencias de dicha estructura de organización para el funcionamiento del sistema económico. A guisa de conclusión de esta parte, sólo pondremos de relieve algunas de sus derivaciones.

Tanto el keiretsu como el régimen de subcontratación actúan como sistemas de disminución de riesgos, en los que debe forzosamente relativizarse la idea kaleckiano-minskyana de riesgos crecientes, que conduce de manera endógena a crisis periódicas y a la reversión del ciclo expansivo. La asistencia recíproca antes mencionada no hace, sin embargo, desaparecer los efectos de la "destrucción creadora" schumpeteriana o los "choques exógenos" de las crisis internacionales sucesivas, pero permite apuntalar la expansión y hacerla más dinámica, así como amortiguar el poder depredador de las épocas recesivas.

Esta forma de organización económica permite combinar competencia y colaboración en una mezcla delicada y de proporciones inestables que, al parecer, empuja el sistema hacia un plano más elevado de eficiencia y productividad.

El capitalismo japonés organizado facilita, además, la solución de los problemas políticos que entrañan los procesos de cambio industrial, en la medida en que dentro de los keiretsu se

puede negociar el tránsito de la fijación de metas de los sectores que se consideran en dificultades (sun-set) hacia aquéllos que se perciben como de tecnología de vanguardia (sun-rise).

Estos problemas son los siguientes: la composición del poder ejecutivo y, en especial, la burocracia ministerial; su relación, en el legislativo, con el partido predominante, el Liberal Democrático (PLD); los nexos entre la burocracia ministerial y las empresas y los puentes entre éstas y el PLD.

Nuestra hipótesis plantea que solamente a partir de esos cuatro conjuntos de interacciones se puede captar el sentido y la complejidad del papel del Estado en el espacio económico japonés. Iremos gradualmente, pero antes de proseguir, cabe hacer una breve aclaración: evitamos en este caso, de manera intencional, la delimitación Estado/capitalismo porque, como veremos, tiene poco sentido en el caso que nos ocupa. Veremos que no existe una clara delimitación entre lo público y lo privado en el sistema económico (y en la sociedad) del Japón --y aprovechamos la ocasión para subrayar que éste es uno de sus rasgos menos comprendidos-- y que, por consiguiente, tampoco puede haber una clara distinción (al menos en los moldes tradicionales en que suele hacerse) entre "Estado" y "capitalismo".

La primera distinción fundamental que cabe hacer, tratándose del sistema político japonés, es entre "Estado fuerte" (strong State) y "gobierno en gran escala" (big government). La confusión entre ambos conceptos da origen, en gran parte, al debate acerca del tema. El Japón posee un "Estado fuerte" en el sentido de que dispone de un poder ejecutivo capaz de coordinar y armonizar las estrategias de los grandes grupos y una burocracia con un núcleo autónomo suficiente --la autonomía se entiende en este caso como independencia tolerada-- para fijar prioridades en el programa del país y dotada de la necesaria respetabilidad para hacerse escuchar.

No posee un "gobierno en gran escala" en el sentido de que el sector productivo estatal es actualmente insignificante, con ingresos fiscales menores que los de Estados Unidos, Alemania Federal o Gran Bretaña, como proporción del PNB, al igual que su gasto público (16.8% del PNB, en comparación con 23.9% en los Estados Unidos, 31.5% en Inglaterra y 40.2% en Italia. Véase Okimoto, 1989, p. 2). Sin embargo, esto se debe básicamente al escaso peso, hasta hace poco, del gasto militar y del "Estado asistencial" (welfare state) y a la "aversión fiscal" declarada de las empresas y las familias en el Japón. Esto hace que los conservadores liberales, apologistas del "Estado mínimo" consideren el Estado japonés como paradigma que debe imitarse, sin saber bien de lo que se trata.

El Estado fuerte en el Japón es, a su vez, el fruto de una larga tradición que se remonta al feudalismo centralizado del período Tokugawa (véase Anderson, 1974, apéndice A) y al

restablecimiento de la era Meiji y avanza, pasando por los años de gobierno militar, entre 1931 y 1945, hasta el surgimiento de la burocracia como el "Hércules" en el período inmediato de la posguerra y el líder de la reconstrucción de los años cincuenta (véase al respecto Lockwood, 1968, cap. 10, y Johnson, 1982, passim).

En relación con este último paso --la reconstrucción de los años cincuenta-- fue muy importante la legislación aprobada entre 1949 y 1950, que permitió a la burocracia, en especial al MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional) y al MOF (Ministerio de Finanzas), un poder discrecional sustantivo para asignar recursos y utilizar el sistema de crédito como instrumento por excelencia de una política industrial orientada hacia la industrialización pesada y recuperar el retraso en relación con los Estados Unidos y Europa occidental (véanse Miazaky, 1967, y Eads y Yamamura, 1987, pp. 434 y 435).

Esos dos ministerios, interrelacionados con la Junta de Planificación Económica (Economic Planning Board), surgieron entonces como las coordenadas de fuerza del progreso industrial japonés. Pero es preciso subrayar que su autonomía, obtenida al comienzo en forma semicoercitiva e impuesta con una intervención autoritaria, se legitimó progresivamente mediante un proceso continuo de consultas y reuniones con los dirigentes de los keiretsu y con representantes de la Keidaren (Federación de Organizaciones Económicas), donde la coerción fue dando lugar paulatinamente a la persuasión y la búsqueda de consenso (véase Okimoto, 1988, pp. 312 y 313). En otras palabras, la autonomía a través de la legislación se transformó en independencia tolerada, interacción recíproca y respeto mutuo entre esos ministerios y los grandes grupos empresariales.

Tal modelo de comportamiento, que sólo últimamente ha experimentado sus primeros sobresaltos --a partir de la internacionalización de las empresas japonesas sin el correspondiente poder internacional del Estado japonés-- fue posible debido a que ambos, el MITI y el MOF, poseían en sus burocracias respectivas las cualidades que tanto Weber como Keynes y Schumpeter consideraban esenciales para el funcionamiento eficiente del "capitalismo organizado": integridad, dedicación a los asuntos públicos como proyecto personal e institucional y capacidad de resistir a la acción depredadora (si fuere el caso) de los grupos de presión.

Desde otra perspectiva: reglas claras, trato basado en la lealtad (pero no en el compadrazgo) y sentido de solidaridad (esprit de corps) fueron los ingredientes de la respetabilidad que consiguió el núcleo básico de la burocracia japonesa.

Okimoto, en un desglose del poder ejecutivo japonés desde el punto de vista de "poder" y "grado de politización" de los

ministerios, establece una correlación prácticamente inversa entre esos dos elementos y el MITI y el MOF. Ambos encabezan la lista relativa al poder y cierran la que indica el grado de politización (véase Okimoto, 1988, pp. 319 a 324). Por consiguiente, credibilidad, disposición al diálogo y capacidad de negociación son las bases en que se sustenta ese núcleo de la burocracia, así como las fuentes que legitiman su poder. El MITI tuvo una base sólida y pragmática de poder "real" que radicaba en la capacidad de otorgar subsidios, fijar cuotas de comercio exterior y restricciones de mercado, así como de conceder incentivos de toda clase, guardando, sin embargo, siempre la neutralidad en relación con los grandes grupos: el "trato entre iguales" a que se refiere Miazaky (véase Miazaky, 1967, *passim*). Este es el primer dato que debemos tener en cuenta.

Un segundo aspecto importante e interesante en la composición del poder ejecutivo del Japón --característica relativamente reciente impulsada en gran parte por la multiplicidad de innovaciones introducidas en la esfera económica y por la pérdida de hegemonía del MITI-- consiste en un intenso proceso de competencia entre los ministerios para atraer hacia sus respectivas esferas de influencia la organización del proceso de difusión de las nuevas tecnologías que cada uno considera compatible con su orientación.

Para caracterizar ese proceso, introduciremos en este caso el concepto de "competencia weberiana", entendida como la lucha entre las burocracias por el monopolio de las oportunidades político-jurisdiccionales, con el objeto de ampliar al máximo sus respectivos ámbitos de acción.⁵ La analogía con el concepto de competencia schumpeteriana es obvia e intencional: nuestra idea, al utilizarla, consiste justamente en proponer un puente entre esos dos autores y transplantar una idea de Schumpeter hacia el terreno de Weber, subrayando que la noción de lucha interburocrática está presente en Weber, aunque no desarrollada,⁶ con el propósito de arrojar luz sobre la dinámica institucional del capitalismo japonés.

A grandes rasgos, la idea es la siguiente: en la medida en que nuevos productos (sistemas de programación, por ejemplo) o nuevos sectores (como telemática, biotecnología, ingeniería genética) creados por la actividad innovadora, se sitúen en las fronteras jurisdiccionales de los ministerios --MITI, MPT (Ministerio de Correos y Telecomunicaciones), MOF, Ministerio de Educación, por ejemplo--, tales sectores se transforman de inmediato en objeto de controversia entre ellos, como forma de "graduación" de su condición y prestigio en la jerarquía burocrático-ministerial.

En algunos análisis recientes (Eads y Yamamura, 1987, por ejemplo) este tipo de controversia se estudia solamente en su vertiente "negativa", es decir, como conflictos que recargan la burocracia y reducen su margen de maniobra, por ejemplo, en la formulación y ejecución de la política industrial.

No se nos ocurre negar ese rasgo o consecuencia potencial de tales disputas, pero intuimos que pueden tener una segunda implicación no percibida desde esta óptica puramente "pesimista": el dinamismo asociado al propio conflicto, en la medida en que la competencia interburocrática puede introducir "movimiento" en su estructura y búsqueda de eficiencia administrativa en sus estrategias.

En esa óptica de "competencia" en que nos situamos, la lucha interburocrática por monopolizar las oportunidades político-jurisdiccionales para organizar nuevos sectores o captar nuevos productos daría por resultado, como se dijo, la existencia simultánea de conflicto y dinamismo, mezcla, dicho sea de paso, que constituye al parecer el "secreto" de la fuerza del capitalismo.

En el caso que nos ocupa, el concepto de "competencia weberiana", es decir el trasplante del concepto de competencia a la esfera burocrática, nos sirve también para cuestionar una tesis muy utilizada, inclusive por el mismo Weber, que identifica la burocratización con la pérdida de eficiencia y el entorpecimiento de la agilidad administrativa. En Weber, esa tesis aparece como el pronóstico sobre la "egiptización del capitalismo" en la medida en que éste vaya siendo englobado por la burocracia (véase Weber, 1992, vol. 2, pp. 1073 y 1074). En los Estados Unidos de nuestros días, tal tesis aparece como una apología del surgimiento de pequeñas empresas innovadoras, una especie de versión neoliberal de la cantilena de que lo pequeño es bello (small is beautiful) (véase Time del 5 de septiembre de 1988, por ejemplo). Ahora bien, lo que queremos destacar es que el concepto de "competencia weberiana" sitúa ese tema en otro plano; desmistifica la idea de que burocratización equivale a pérdida de eficiencia y sugiere que, al interior de la burocracia, el conflicto puede ser una condición del incremento de la productividad. El requisito para obtener tal resultado parece ser lo que Eads y Yamamura llaman el consenso político favorable al crecimiento (pro-growth political consensus) (véase Eads y Yamamura, 1987, pp. 432 y 433), ingrediente notoriamente presente en el capitalismo japonés.

Para ilustrarlo, vamos a referirnos al caso más famoso entre los episodios recientes de controversias interministeriales, las llamadas "guerras de las telecomunicaciones" (telecom wars), en que participaron el MITI, el MOF y el MPT en la lucha por conseguir la administración del sistema de ahorro postal (vinculado al MPT y pretendido por el MOF) y la organización de la telemática en el país (disputada por el MITI y el MPT). Después de intensas polémicas, con participación de los ministerios, el partido gobernante (PLD), los grandes grupos locales y cabilderos extranjeros, el resultado fue la constitución de un consorcio que incluía los ministerios en pugna y los keiretsu en una gigantesca empresa mixta presidida por un funcionario del MITI, que inició los trabajos del órgano formulando la siguiente declaración:

"Aunque éste es un grupo heterogéneo proveniente de fuentes tan diversas [...] no debemos caer en la confusión, sino mantenernos juntos como unidad y tratar de que progrese la marcha de la investigación en tecnología básica. Debemos olvidarnos de nuestra procedencia y simplemente trabajar juntos" (Saito Taichi, citado en Johnson, 1989, p. 230).

El mismo Chalmers Johnson, autor del estudio al que hicimos referencia en relación con las "guerras de las telecomunicaciones", se pronuncia de la siguiente manera acerca del arreglo:

"El centro es un híbrido típicamente japonés: producto de la competencia burocrática, financiado con fondos públicos pero no tributarios, que incluye supervisión y participación del sector privado y que sin embargo es probable que sea más eficaz que cualquier cosa que armen los competidores del Japón", Johnson, 1989, p. 230).

Si la burocracia ministerial es un elemento clave en el poder político dentro del capitalismo maduro, ciertamente no lo agota. En el Estado democrático moderno, el poder legislativo es, sin duda, un actor político importante e influyente. Sus relaciones con el ejecutivo constituyen, por consiguiente, un segundo factor pertinente para definir lo que debe ser objetivamente la trama institucional que conecta el Estado con las empresas.

En el Japón el fenómeno más interesante y digno de constar en ese nivel analítico es el puente establecido entre ambos poderes (ejecutivo y legislativo) por la migración de burócratas hacia el Partido Liberal Democrático; se trata de un caso análogo al ya famoso Amakudari, al que nos referiremos más adelante.

Ello puede apreciarse desde el bajo nivel político, por el hecho de que, entre 1955 y 1984, el 21% de los diputados elegidos por el PLD eran ex burócratas (véase Okimoto, 1988, p. 325), hasta el máximo nivel político por la información de que de los diez primeros ministros que ocuparon el cargo entre 1956 y 1984 (nueve de ellos ex secretarios generales del partido), todos sin excepción habían dirigido ministerios, seis habían sido ministros de finanzas, ocho del MITI y cinco habían desempeñado ambos cargos (véase el cuadro a continuación).

CARGOS DESEMPEÑADOS PREVIAMENTE POR LOS PRIMEROS MINISTROS ENTRE 1956 Y 1984

Primer Ministro	Ministro de Finanzas (MOF)	Ministro de Industria y Comercio (MITI)	Ministro de Relaciones Exteriores (Gaimusho)	Ministro de Defensa (MOD)	Secretario General del Partido
Nakasone		x		x	x
Suzuki					
Ohira	x	x	x		x
Fukuda	x		x		x
Miki		x	x		x
Tanaka	x	x			x
Sato	x	x			x
Ikeda	x	x			x
Kishi		x	x		x
Ishibashi	x	x			

Fuente: Kosai, en Yamamura y Esuda (eds.), 1987, p. 563.

¿Qué conclusiones pueden sacarse de lo que precede? En primer lugar, que durante los tres últimos decenios, el conocimiento a fondo, cuando no la calidad de especialista en asuntos económicos, fue condición indispensable y fundamental para el liderazgo político en ese país. En segundo lugar, que la fuerza del MITI y del MOF (a la que hicimos referencia anteriormente) y su aislamiento de las demandas políticas "depredadoras" de la comunidad empresarial fueron producto de las alianzas constituidas en el campo político por intermedio del canal de comunicación que representaba la interpenetración de personal; era, como puede verse, equivalente a las "redes" dentro de los keiretsu mencionadas en la sección anterior. La prueba de que tales arreglos no son inexpugnables y que en momentos de turbulencia político-económica pueden volverse contra los propósitos iniciales la aportan las actividades, más o menos recientes, de los zokus (clanes-facciones dentro del partido encabezados por políticos profesionales y asesorados por ex burócratas), asunto que abordaremos en el próximo punto. Sin embargo, ello no elimina la funcionalidad potencial del puente que transporta a burócratas íntimamente ligados a la racionalidad y el poder económico para avanzar hacia posiciones de liderazgo político.

En tercer lugar --y como una ampliación de lo anterior-- puede llegarse a la conclusión de que la existencia de canales oficiosos de comunicación del ejecutivo con el legislativo y el porcentaje relativamente elevado de representación burocrática en el PLD (que significa concretamente la presencia de personas conocedoras de temas como finanzas públicas, elaboración de presupuestos, perspectivas internacionales, comercio exterior, "economía de la tecnología", etc.) tienden a introducir también en el proceso político de la política de bajo nivel una dosis adicional de racionalidad económica, que puede actuar como filtro en relación con los problemas de "governabilidad" y evitar una dispersión intensa entre las lógicas de intereses en los planos político y económico, las que no siempre coinciden, como lo hicieron ver

Schumpeter, Brittan, Bell y toda una familia de modelos de "ciclo político-electoral".⁷

Los elementos mencionados ayudan, a su vez, a comprender el éxito de lo que suele llamarse "política de gestión económica" en el Japón, que, al fin y al cabo, parece ser un caso muy feliz de armonización de las demandas de crecimiento, justicia social y satisfacción ordenada de aspiraciones cada vez mayores por parte de una sociedad de masas que posee una importancia demográfica sustantiva. Una sucesión de crisis ministeriales ha puesto recientemente en entredicho la eficacia de este "modelo de administración política". La razón fundamental quizá se deba a la falta de solidaridad creciente entre los intereses de los grandes grupos y de los grupos locales, provocada por los imperativos de la internacionalización productiva y financiera contemporánea. De ello volveremos a ocuparnos al final del presente trabajo.

En las relaciones entre el ejecutivo y las empresas aparece con mayor nitidez la característica de "red" del Estado japonés.

Keynes, escribiendo en los años veinte respecto de cómo podría reformarse el capitalismo para enfrentar los desafíos que, en esa época, lo ponían en jaque, recomendaba, entre otras cosas, que una de las primeras tareas que deberían realizarse en el futuro sería "descentralizar [...] y en particular establecer empresas y órganos semiindependientes de administración, a los que se confiarán antiguas y nuevas obligaciones de gobierno". (Keynes, 1931, p. 331.)

Keynes sugería, en resumen, la creación de una zona intermedia, ni enteramente pública ni totalmente privada, que sirviera para aumentar los canales de comunicación entre el Estado y el mundo de los negocios, atenuando sus fronteras, de modo que mediante consultas recíprocas permanentes y ayuda mutua, se pudiera establecer una mayor racionalidad para ambos y, en particular, un aumento de la eficiencia del sector privado a partir de la coordinación de sus estrategias por parte del poder público a través de la "zona intermedia".

El Japón materializó esa propuesta de Keynes y constituye un testimonio de su acierto. En ese país se creó toda una gama de instituciones --por ejemplo, las asociaciones de empresarios, el Banco de Exportación e Importación (EXIMBANK), la Organización de Comercio Exterior del Japón (JETRO), grupos de estudio para la ejecución de las políticas públicas, comités de asesoramiento del MITI, el MOF, el Ministerio del Trabajo y otros ministerios y amplios seminarios de evaluación de las propuestas patronales y contrapropuestas sindicales en relación con la política salarial, además de los ya famosos consorcios de investigación-- todas las cuales funcionan exactamente conforme a la filosofía propugnada por el autor de la Teoría General. El resultado, al decir de Okimoto, constituye:

"Una vasta red de organizaciones intermedias que vincula a los funcionarios públicos con elites de la industria, la banca, el sector laboral, las instituciones académicas y los medios de comunicación social, lo que facilita en gran medida los debates, las consultas y la ejecución de las políticas públicas". (Okimoto, 1988, p. 315.)

Entre los resultados más significativos logrados por ese "Estado reticular" (Network State) figuran la obtención, el análisis y la difusión de la información; la supervisión del progreso tecnológico y la fiscalización de la competencia; la apertura de fronteras en el exterior y la disminución de los riesgos e incertidumbre inherentes a todos esos procesos. Dicho Estado fomenta, para el conjunto de las empresas, algo semejante a lo que hacen los keiretsu y el régimen de subcontratación en el ámbito de las relaciones intraempresariales. En ese sentido, la función desarrollista del Estado se desprende de su condición de "red".

En esta materia, se puede lograr, sin mucho esfuerzo intelectual, la compatibilidad entre Chalmers Johnson y Daniel Okimoto, puesto que sus análisis son complementarios. Como resultado se obtiene más luz (comprensión) que calor (efecto de las polémicas entre argumentos antagónicos).

Un segundo puente que se establece entre el ejecutivo y las empresas, y que complementa el anterior, es el llamado Amakudari, que literalmente quiere decir "caer del cielo". Esta expresión designa el proceso de absorción de los burócratas recién jubilados por el sector privado (véase Okimoto, 1988, pp. 319 a 321) y constituye una práctica más destinada a ensanchar los canales de comunicación entre ambas esferas mediante la interpenetración de personal. En el cuadro que figura a continuación se cuantifica el proceso para el año 1986:

ABSORCION DE EX BUROCRATAS POR EL SECTOR PRIVADO EN 1986

Ministerio	N° de reemplazos	Ministerio	N° de reemplazos
Finanzas	44	Construcción	10
Industria y Comercio Internacional	17	Correos y Telecomunicaciones	9
Transporte	15	Trabajo	3
Agricultura	14	Educación	2
Salud y Bienestar Social	10	Relaciones Exteriores	1

Fuente: Okimoto, en Inoguchi y Okimoto (eds.), 1988, p. 320.

Ciento veinticinco burócratas de alto nivel reemplazados por el sector privado, a los que cabe agregar los que migraron hacia el PLD; un doble proceso de interpenetración de personal que vincula el ejecutivo, el legislativo y las grandes empresas. El resultado es, usando las palabras de Michael Gerlach, un "capitalismo de alianzas", donde la falta misma de fronteras claras entre lo público y lo privado nos obliga a reconsiderar los significados tradicionales que atribuimos a los términos Estado y capitalismo. En el Japón, como se dijo, ambos se interrelacionan de tal manera que nos parece dudoso que puedan analizarse como conceptos autónomos. Tal como tratamos de sugerir al comienzo del texto, nos hallamos, a nuestro juicio, ante un objeto nuevo todavía en busca de un análisis riguroso.

Capitalismo organizado (Tugan Baranovsky, 1906; Hilferding, 1927) o capitalismo público (Communal Capitalism) (Rathenau, 1919; Peter Berger, 1986) quizá sean las mejores formas de denominarlo, teniendo en cuenta las sugerencias formuladas por esos herejes situados en los linderos entre la economía y la política, además de Weber, Schumpeter, Keynes y Polanyi, que constituyen, por lo demás, la zafra de los grandes herejes.

A ese conjunto de autores, con visiones tan distintas del mundo, debemos dar crédito por haber dado los primeros pasos para identificar conceptualmente esta nueva forma de capitalismo, así como los instrumentos analíticos para su digestión teórica. Sin embargo, como se dijo, ello está aún por realizarse, tarea para la cual nuestros comentarios pretenden ser una simple introducción.

Antes de terminar, queda aún por mencionar el cuarto corte que estimamos importante para comprender la relación Estado-empresas y, por consiguiente, la dinámica institucional de la formación económico-social japonesa. Nos queda por evaluar el papel que desempeña el partido dominante en el proceso de formulación de demandas, cuyo origen y destino son las empresas y la burocracia ministerial, respectivamente. En este caso, encontraremos un elemento de "desorganización", que hemos venido analizando.

El rasgo que causa mayor impresión en el sistema político japonés de la posguerra es la permanencia del PLD en el poder durante más de tres decenios, lo que nos advierte acerca de otra peculiaridad más de ese país (sólo comparable con la permanencia del Partido Demócrata Cristiano en el gobierno de Italia). Daniel Okimoto señala un ángulo de análisis sugerente para identificar los elementos responsables de esa estabilidad.

Su síntesis conceptual se llama "inclusividad política" (political inclusivity), que significa concretamente dos cosas: i) la determinación del partido de conservar la lealtad de sus grupos de sustentación tradicionales, simultáneamente con la incorporación en sus filas de los nuevos grupos surgidos del cambio económico y social; ii) la adhesión al principio de realismo o

ética política, según el cual la distribución de los frutos del progreso y la satisfacción de las demandas deben abarcar a todos los miembros de la colectividad, comprendiendo inclusive aquellos grupos que no se hallan bajo su jurisdicción política: ese aspecto del PLD de "alcanzar casi todos los beneficios adicionales para los no afiliados" sobresale y se afirma gracias a la relativa inflexibilidad programática y estratégica de los partidos de oposición, en particular el Partido Socialista. De este modo, el PLD representa uno de los casos más interesantes de "conservadurismo creativo" (véase Pempel, 1982, diversos lugares) y mantiene una de las bases más amplias y sustantivas de sustentación política. Como observa Okimoto, "todos los miembros de la gran coalición del PLD --comprendidos inclusive algunos grupos excluidos como el laboral-- tienen algún interés en que se mantenga el statu quo (Okimoto, 1988, p. 344.).

Lo anterior plantea, sin embargo, otra pregunta, la de saber cómo maneja internamente el PLD los inevitables conflictos entre los muy diversos grupos de presión que lo componen, especialmente los que detentan mayor poder, es decir, los vinculados al mundo de los negocios. La respuesta está en los mismos conceptos cuyo funcionamiento observamos en todos los cortes que hicimos para analizar la malla institucional que engloba a la sociedad japonesa: organización y jerarquía.

El partido, lejos de ser una "torre de Babel", posee una organización interna que haría palidecer de envidia a Lenin, pero la fuerza que deriva de ello introduce, como veremos, elementos de "sobrepolitización" y desorganización potencial en el proceso de administración del sistema económico. Examinemos esto más de cerca.

El partido está dividido en facciones que reflejan más o menos los intereses (mucho más que las "pasiones") del gran conjunto de grupos que lo componen. Estas facciones poseen, a su vez, "subcomités normativos" subordinados al Seichoka, órgano del partido encargado de coordinar los intereses expresados por los subcomités y de transmitirlos a los ministerios y órganos semipúblicos competentes. Como puede verse, se trata de un proceso de cabildeo (lobbying) sumamente complejo.

Ejemplos: los subcomités de comercio e industria y el de políticas de informatización se orientan hacia el MITI; el de telecomunicaciones, hacia el MPT; el consejo de investigaciones sobre problemas básicos de la Compañía de Telégrafos y Teléfonos del Estado (NTT) y el subcomité de asuntos comerciales de la NTT hacia la NTT; el subcomité de política agrícola del partido, hacia el Ministerio de Agricultura y así sucesivamente (véase Johnson, 1989, pp. 201 a 203).

Hasta los años setenta más o menos, dichos subcomités estaban generalmente presididos por ex burócratas, como reflejo del proceso

de interpenetración de personal antes mencionado, y actuaban en coordinación con las directrices ministeriales. Era la época de validez absoluta de lo afirmado por Johnson: "los políticos reinan y los burócratas gobiernan". Desde entonces, varios de esos subcomités han pasado a manos de los "zokus" --organizaciones dirigidas por políticos profesionales y ya no por ex burócratas, aunque cuentan con frecuencia con su asesoramiento-- dispuestos a establecer un canal de comunicación en ambos sentidos entre el ejecutivo y el legislativo.

Ello, a su vez, era síntoma tanto de la complejidad del proceso político interno en el partido como del robustecimiento de las empresas privadas y de su deseo de influir, también a través del legislativo, en la política económica, cuya formulación y hegemonía correspondían a la burocracia. El incremento en los grados de politización de la administración económica y de corrupción en la arena política fueron consecuencia de ese cambio, el cual se apoyaba en la triple relación que fue estableciéndose entre el PLD y los "negocios", cuyos ejes son:

- i) las prácticas de clientelismo: el PLD recibe votos a cambio de favores obtenidos de la burocracia por los zokus. Los ministerios más comprometidos con ese tipo de relacionamiento --y también los más "politizados"-- son los de la construcción, agricultura y pesca, transportes y correos y telecomunicaciones, así como la sección de la pequeña y mediana empresa del MITI.
- ii) el patrocinio recíproco: contribuciones financieras ofrecidas a miembros de los zokus por los beneficiarios del cabildeo llevado a buen término. No es difícil observar que todos los escándalos recientes, relacionados con dinero, en la política japonesa se originan en ese tipo de negociación, donde no es raro que miembros de la burocracia ministerial participen de los "frutos" cosechados por los zokus.
- iii) el apoyo unificado: son contribuciones efectuadas por los grandes grupos empresariales al partido --y no a distintos miembros de él-- como reconocimiento a su "orientación favorable a las empresas". (véase Okimoto, 1988, pp. 323 y 324).

Es evidente que la institucionalización de esas prácticas, principalmente la del "patrocinio recíproco", trae consigo una amenaza potencial a la racionalidad económica, por cuanto socava las bases del poder y de la legitimidad de la burocracia. En este caso, volviendo sobre una idea ya mencionada, comprobamos que la organización de los grupos de presión dentro del partido introdujo un elemento de desorganización en la administración del sistema económico.

Sus efectos más visibles son la especulación inmobiliaria desenfrenada en las grandes metrópolis del país; una protección cerrada y favores de todo tipo a la agricultura; concesiones frecuentes a las industrias decadentes (sun-set), mediante la ampliación de sus plazos de adaptación; mantenimiento de un sistema atrasado de distribución del comercio detallista y la autonomía del sistema de ahorro postal en relación con la jurisdicción del Ministerio de Finanzas.

Es innegable que cuanto más avance ese proceso de "americanización" de la política japonesa, tanto más comprometida se verá la eficiencia de su sistema político-económico, construida, como hemos visto, sobre la base de redes y regímenes de subcontratación no depredatorios entre la burocracia, los keiretsu y las pequeñas y medianas empresas. La posibilidad de que ello pueda suceder es objeto de mera especulación por el momento; no obstante, cabe hacer una distinción: en el núcleo básico del capitalismo japonés --finanzas, industrias de vanguardia, política tecnológica y organización de la fuerza laboral en la gran empresa-- los "elementos de desorganización" emiten muy pocas señales de que se vayan a materializar. Sintomáticamente, los ministerios más importantes, desde el punto de vista estratégico (el MITI y el MOF) se hallan entre los menos "politizados", como ya se dijo, y por consiguiente son los menos dependientes de los sectores que les toca administrar. Por otra parte, todos los demás "canales" y "redes" que hemos descrito, desligados del partido pero englobando al ejecutivo y al mundo de los negocios, pueden actuar como diques de contención contra la acción depredadora de las "coaliciones distributivas", según la expresión de Mancur Olson (véase Olson, 1982, diversos lugares), para aislar sectores estratégicos de la "política de clientela" y mitigar de esa forma lo que Brittan llamó cáusticamente "las contradicciones económicas de la democracia". (Véase Brittan, 1975, pp. 129 a 159.)

En todos los casos, es evidente que desde hace mucho tiempo --desde el decenio de 1960-- la coordinación y las negociaciones han venido reemplazando la tutela, lo que ha aumentado, naturalmente, la complejidad de los programas. Pero nos parece que ello aún no basta para que puedan formularse pronósticos sombríos acerca del destino del "capitalismo organizado" japonés. La organización supone justamente la coordinación y las negociaciones, no la tutela, y en ese sentido, es posible inclusive que el mantenimiento de "bolsones de desorganización" sea el precio político que deba pagarse por la preservación y eventualmente el perfeccionamiento de su núcleo organizado. (Véase Freeman, caps. 2 y 3 respecto de este último punto: el perfeccionamiento del núcleo organizado.)

Todo el panorama, a nuestro juicio, es fuertemente schumpeteriano: se trata de preguntas planteadas por el éxito del capitalismo japonés y por la estabilidad de su sistema político;

por la fuerza --no por la debilidad-- de su sistema económico y social. Se trata, según una sagaz sugerencia de Hollermann --estudioso que observa el país desde la época en que pertenecía al cuerpo de funcionarios del general Mac Arthur-- mucho más de problemas de reorganización que de un cuadro de desorganización progresiva.

No existen "leyes" del desarrollo histórico y, como ya mencionamos, las manifestaciones futuras de las turbulencias suscitadas por el éxito descomunal de las ingenierías económica, social y política japonesas son indeterminables, pero la probabilidad de que nos hallemos --como algunos observadores todavía insisten en sugerir-- ante un "gigante con pies de barro" es sumamente remota. A no ser que ese "barro" sea en realidad una de las nuevas cerámicas que se están probando en los laboratorios japoneses y que su maleabilidad, elasticidad y plasticidad sean superiores a las del acero (sobre el tema de la reorganización, véase Hollermann, 1988, conclusión.)

CAPITULO II

DINAMICA DE CRECIMIENTO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

A. DINAMICA DE CRECIMIENTO

1. Factores determinantes del milagro económico

Cuando se analiza el desempeño de la industria y la economía japonesas de posguerra, se observan dos períodos bien definidos. El primero, que va desde 1951 hasta 1973, comprende dos decenios de rápido crecimiento autosostenido. Durante esos 20 años el Japón constituyó "un caso singular de evolución económica acelerada en el contexto de la posguerra y, probablemente a causa de sus características peculiares, un caso único en la historia del capitalismo moderno".⁸

La economía del Japón creció, en forma prácticamente constante, a tasas cercanas a un 10% anual, es decir, al ritmo más acelerado de los países industrializados. Gracias a ello, el Japón pudo, en sólo 15 años, dejar definitivamente atrás el espectro del subdesarrollo, el estancamiento y la pérdida de autonomía nacional, para convertirse en la economía de mayor magnitud del mundo capitalista después de los Estados Unidos.

En el segundo período, que se inicia a partir de la crisis de 1973, la tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto del Japón (3.2%) fue notablemente inferior al 9.5% registrado en los dos decenios anteriores. Aun así, el Japón siguió presentando el mejor desempeño económico de todos los países ricos (véase el cuadro 1). Pese al fuerte impacto que tuvo la primera crisis del petróleo para la economía del Japón, éste fue el único país que mantuvo un crecimiento constante de su industria a partir de 1976. En los demás países, con la excepción de los Estados Unidos, la producción manufacturera se estancó durante la primera mitad de los años ochenta.

Cuadro 1

TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

(Porcentajes)

	1953-1973	1974-1980	1981-1988
Japón	9.4	3.7	4.1
Estados Unidos	3.6	2.2	2.8
Reino Unido	3.1	0.6	2.7
Francia	5.3	2.8	1.9
República Federal de Alemania	5.8	2.2	1.7

Fuente: Banco del Japón, varios números.

Para comprender por qué tuvo tanto éxito el proceso de ajuste económico del Japón a partir de la primera crisis del petróleo es preciso, antes que nada, tener presente cuáles son los principales factores condicionantes del "milagro económico japonés". En términos dinámicos, "un resultado como el que lograron los japoneses en un país que no tiene productos básicos y que a mediados de los años cincuenta tenía una industria anticuada y desgastada no podía lograrse sin que su economía atravesara por un ... profundo desequilibrio industrial..."⁹

No cabe duda de que, los cambios que se produjeron en el sector manufacturero fueron el principal impulsor del proceso de crecimiento acelerado. En menos de 20 años el Japón dejó de ser un país que seguía dependiendo en gran medida de la industria textil y de la agricultura para convertirse en un gran productor y exportador de insumos industriales y maquinaria y equipos.

Es indudable que el rápido crecimiento económico, unido a la intensificación de la producción industrial a partir de los sectores "pesados" (maquinaria y equipos e insumos industriales básicos) no puede explicar, por sí solo, el milagro económico.

En la posguerra, todos los países que de alguna manera lograron modificar su estructura industrial, tomando como base el sistema manufacturero estadounidense¹⁰, registraron altas tasas de crecimiento, un aumento de la productividad y una reducción de la brecha tecnológica con los Estados Unidos. Por lo tanto, la singularidad del Japón no radica en la trayectoria industrial adoptada, sino que debe buscarse, sobre todo, en los factores condicionantes endógenos de su proceso de acumulación de capital.

Por tal motivo, ya hemos señalado que "el principal factor de dinamismo de la economía japonesa ... se encuentra en el cambio del modelo de competencia entre los grandes grupos nacionales", que por ser tan intensa y directa se calificó de "excesiva".¹¹ Antes de la segunda guerra mundial, los zaibatsu actuaban en distintos sectores, evitando de ese modo la competencia directa. Después de las reformas aplicadas por el gobierno de ocupación estadounidense, esos grandes conglomerados pasaron por un proceso profundo de transformación y reorganización que dio origen a los keiretsu, formas de organización industrial radicalmente nuevas caracterizadas por la flexibilidad, la coordinación y la competencia exacerbada. El principio del get set control (control global), base de la estrategia de competencia, llevó a los keiretsu a invertir simultáneamente en todos los nuevos sectores industriales que se iban creando.

Para tal esfuerzo de inversión los grandes grupos contaron con el apoyo del banco vinculado a cada keiretsu y de los principales bancos comerciales. Esto, unido a la cuantiosa deuda heredada de la guerra y al rápido crecimiento de la economía, se tradujo en una nueva modalidad de financiamiento indirecto, centrada en la

obtención de préstamos a corto y mediano plazo. Durante el "milagro", las empresas registraron, en sus balances índices de endeudamiento sumamente elevados, en comparación con los demás países capitalistas. Sin embargo, en vista de que los grandes grupos constituyen verdaderos conglomerados, el riesgo financiero real es notablemente inferior al que se refleja en los datos microeconómicos. Las decisiones en materia de inversiones y financiamiento se coordinan entre las empresas y el banco que identifica al grupo, --el banco principal--, y todos, en especial el banco, deben responder solidariamente ante el fracaso de cualquier actividad del keiretsu.

En ese contexto, correspondió al gobierno japonés desempeñar básicamente un papel de elemento estimulador de la competencia entre los keiretsu. El Estado adoptó medidas sistemáticas para eliminar los principales obstáculos que impedían que las decisiones de las grandes empresas en materia de inversión se dieran en un ámbito muy cercano a sus límites de expansión. Con tal finalidad, el gobierno japonés aplicó una de las políticas industriales más osadas y eficaces.

En primer lugar, coordinó el proceso de inversiones del sector privado, estableciendo fronteras de expansión y concediendo incentivos fiscales, crediticios y en materia de importaciones, que estimulaban al capital japonés a actuar de acuerdo con las expectativas de largo plazo. Sin embargo, el gobierno no actuó en ningún momento como árbitro de la competencia entre los grandes grupos. Todos los keiretsu eran iguales ante el Estado.

En segundo lugar, el Estado limitó el ámbito de competencia en el mercado interno a los grupos nacionales. Mediante la fiscalización de las importaciones y de la inversión extranjera directa, se eliminó en la práctica el "peligro" de la competencia imprevista del capital extranjero. Este carácter "xenófobo" de la política industrial japonesa se relacionaba también con la necesidad del país de administrar su sector externo con gran precisión.

Había que evitar todo déficit de gran envergadura o muy prolongado, ya que de lo contrario el país estaría sujeto a la intervención de los organismos financieros internacionales, cuya postura liberal entraría en conflicto con los conceptos básicos de la política industrial japonesa. Esta estrategia, unida a la absoluta imposibilidad de que la economía japonesa se convirtiera en exportadora de productos primarios, obligó a la propia industria a responsabilizarse del financiamiento externo de sus bienes y servicios que necesitaba importar. Esto exigía prestar constante atención a los precios y la productividad y, además recurrir a métodos dinámicos de promoción de las exportaciones, como la concesión de subsidios y las campañas de venta por intermedio de sociedades mercantiles (trading companies).

Por último, teniendo en cuenta la enorme importancia del crédito bancario corriente para el financiamiento industrial a largo plazo, el gobierno, por intermedio del Banco del Japón, ajustó su política monetaria para que respondiera a los objetivos de crecimiento industrial. El Banco del Japón garantizó, constantemente, un nivel de liquidez compatible con la necesidad de expansión de los grandes bancos comerciales y de toda la economía.

Por otra parte, las empresas, los parlamentarios y los trabajadores consideraban legítima toda esta compleja política industrial. No cabe duda alguna sobre el carácter hegemónico del proyecto de "reconstrucción nacional" mediante un rápido crecimiento. Salvo durante el período de ocupación, la clase trabajadora tuvo siempre una actitud sumamente solidaria con las empresas y el gobierno. Otro tanto ocurrió con los parlamentarios, que dejaron la gestión económica en manos de la burocracia que, a su vez, negociaba e incluso imponía sus decisiones a los capitalistas japoneses. En síntesis, había consenso entre la población y los dirigentes políticos en cuanto a la prioridad del proyecto de crecimiento acelerado.

Estos factores políticos nos llevan a analizar la repercusión que tuvo la derrota militar en la vida del Japón durante la posguerra. "En cierta medida, la posguerra revivía el peligro de la colonización extranjera, que había sido una de las principales causas del proceso de industrialización posterior a la revolución Meiji, aunque había una diferencia básica entre esas dos situaciones. A fines del siglo XIX, la estrategia tenía por objeto dotar al Japón de una industria bélica moderna. El objetivo principal consistía, entonces, en producir, con el concurso de capitales nacionales, los medios de destrucción que sirvieran de base a un proyecto imperialista concebido como reacción a la amenaza colonialista de las potencias occidentales. El bombardeo de Hiroshima y Nagasaki enterró definitivamente el viejo sueño imperial. El Japón estaba sometido a la hegemonía estadounidense y tenía que adaptarse y responder rápidamente a esta nueva situación. En este contexto, el modelo industrial deseado era el que permitiera, superar las condiciones de estrangulamiento externo y, simultáneamente, ampliar el mercado interno".¹²

2. La crisis de 1973

Ante este panorama, cabe ahora analizar los efectos que tuvo la primera crisis del petróleo para la economía japonesa. Entre 1973 y 1977 el Japón padeció la peor recesión industrial de su historia reciente. La producción manufacturera se estancó y entre 1973 y 1975 se redujo en más de 13%. (véase el cuadro 2). Debido a las altas tasas de inflación, la profunda recesión, el aumento del desempleo y el enorme desequilibrio externo, al final del trienio pocos creían en la posibilidad de que el Japón volviera a ocupar el primer lugar entre los países más ricos en cuanto a crecimiento.

El sector productor de bienes intermedios y el sector de construcción civil fueron los más afectados por la crisis. Los que reaccionaron y reiniciaron el proceso de crecimiento con mayor rapidez, fueron la industria química y la industria de fabricación de maquinarias, impulsores del "milagro".¹³ La industria productora de equipos, menos dependiente de las materias primas y con un gran potencial de modernización tecnológica, logró reducir considerablemente los costos. La productividad general de la industria japonesa, aumentó un 4% anual entre 1973 y 1978 y algunos segmentos del sector productor de equipos --equipos eléctricos e instrumentos de precisión, entre otros-- llegaron a presentar tasas de un 9.3% y un 19.3%, respectivamente.

Cuadro 2

JAPON: INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL EN ALGUNOS SECTORES
Y POR CATEGORIAS DE USO

Sector	1974	1975	1976	1977	1978
Manufacturas	97	87	96	100	106
Fierro y acero	99	86	94	93	99
Metales no ferrosos	87	77	92	98	105
Metalurgia	93	76	86	92	100
Química	101	90	100	105	118
Equipos	101	88	100	107	117
Equipos eléctricos	101	84	108	123	139
Equipos de transporte	101	99	101	105	103
Petróleo*/	97	93	96	98	97
Papel y celulosa	96	84	95	97	102
Textiles	87	82	89	88	89
Alimentos	99	100	102	106	108
Bienes de capital	101	86	91	97	104
Bienes de consumo duraderos	99	95	120	135	151
Bienes de consumo no duraderos	101	99	106	110	117
Bienes intermedios	94	83	94	96	100
Construcción civil	91	77	88	94	100

Fuente: OPM, varios números.

*/ Incluye carbón.

Como se puede observar en el cuadro 3, el aumento del nivel de actividad, durante el período 1973-1978 se debió principalmente a la expansión de las exportaciones que, a su vez, obedeció a la venta de maquinaria y bienes de consumo duraderos, como automóviles y televisores. Estos sectores generaron el 80% del aumento de las exportaciones externas del Japón entre 1975 y 1977.

El cambio en la composición del sector manufacturero japonés que se produjo en ese período ponía de manifiesto una tendencia que se mantendría durante el resto de los años setenta y hasta mediados del decenio de 1980. El crecimiento provino, cada vez más, de los sectores que demostraron ser capaces de incrementar el valor agregado de sus productos y, a la vez, de conquistar mercados

Cuadro 3

JAPON: INGRESO NACIONAL
(Miles de millones de yen de 1970 y porcentajes)

Rubro	1973	1978	Crecimiento 1973-1978	
			tasa media	participación
Consumo privado	49.6	60.6	4.1	53.6
Consumo oficial	6.5	8.2	4.8	8.2
Formación bruta de capital fijo, privada	25.8	26.2	1.6	3.9
Formación bruta de capital fijo, oficial	8.1	11.4	7.0	16.1
Exportaciones	11.6	18.0	11.0	38.5
Importaciones	11.2	13.7	4.2	12.2
Exportaciones menos importaciones	0.4	5.8	68.0	26.3
Ingreso nacional bruto	92.6	113.1	4.1	100.0

Fuente: Nakamura, 1983.

externos en detrimento de los sectores muy dependientes de las materias primas importadas o en los que el Japón no logró ubicarse en una posición ventajosa con respecto a sus competidores. Esto representó un quiebre en relación con la dinámica del "milagro", caracterizada por un crecimiento impulsado por el mercado interno y basado en la expansión de las inversiones privadas.¹⁴

Hay tres factores que contribuyeron al éxito del sector exportador del Japón. En primer lugar, el gran esfuerzo desplegado para promover las ventas en el exterior, especialmente en los Estados Unidos, donde se intensificó la penetración comercial japonesa. En segundo lugar, el bajo valor relativo del yen respecto de la moneda estadounidense. Debido a la institucionalización del sistema de tipo de cambio flotante y la elevada inflación de 1973-1974, la cotización de la moneda japonesa recuperó el nivel de 300 yen por dólar, que se compara con 266 en 1973.¹⁵ El último factor se relaciona con las políticas de racionalización de costos, que se reforzaron a partir de 1974, tema que se analizará mejor más adelante.

La crisis de 1973 también influyó muy directamente en el patrón de inversiones de los grandes grupos, los keiretsu. En lugar de la competencia excesiva que produjo "el milagro", las empresas adoptaron una posición más conservadora. El volumen de existencias y la capacidad ociosa en la industria aumentaron rápidamente con la recesión de 1973-1975. A fines de 1975 el índice de empleo era un 25% inferior al de comienzos de 1973, lo que suponía un nivel de desempleo de aproximadamente un tercio. A esto hay que agregar, al comienzo del período, el abrupto aumento de los costos financieros y del grado de endeudamiento. Para una industria que había dependido tanto de los préstamos a corto plazo la situación era crítica.

Según Nakamura, "el rápido crecimiento (del período anterior a 1973) se había apoyado a nivel interno en la actitud alcista de los empresarios, que preveía el crecimiento y, por lo tanto, las inversiones en fábricas y equipos de gran envergadura. En una primera etapa esto estimuló la demanda interna ... y, posteriormente incrementó la capacidad productiva, reforzó la competitividad internacional y permitió extender el crecimiento. En 1973 la demanda interna se redujo considerablemente. Ante todo, "las empresas disponían de un gran margen de capacidad ociosa y, por tal razón, habían renunciado a su actitud alcista y perdido el interés en invertir en nuevos equipos y plantas industriales".¹⁶ En consecuencia, se redujeron los márgenes de utilidad y aumentaron el desempleo y las quiebras.

3. Reanudación del crecimiento

A partir de 1978, el crecimiento económico del Japón volvió a ser más moderado, de alrededor de un 4% anual. A pesar del estancamiento relativo de la producción industrial durante los períodos 1980-1982 y 1985-1986, no se produjeron descensos como los registrados entre 1973 y 1975. Gracias a esto, en 1988 la producción del sector manufacturero fue un 65% superior a la de 1973 (véase el cuadro 4).

Los sectores industriales de mayor crecimiento entre 1979 y 1988 fueron el de productos químicos y, sobre todo, el de maquinaria y equipos. Este último representó casi la mitad del valor agregado de la industria japonesa en 1985. En términos de categorías de uso, los sectores que más crecieron en este período fueron los de bienes de capital y productos de consumo duraderos.

Sin embargo, la reanudación del crecimiento no presentó las características generalizadas del desarrollo industrial, observadas durante el milagro económico. Hasta 1973, incluso los segmentos menos dinámicos, como la industria textil, incrementaron su producción en alrededor de un 8% anual. A partir de la primera crisis del petróleo, el ritmo de crecimiento se redujo y, además, el desempeño de los distintos sectores fue diferente. La producción de insumos básicos, textiles y alimentos fue mucho menor que la de maquinaria y equipos (véase el cuadro 5).

En el sector de maquinaria y equipos, destacó el crecimiento del subsector de equipos eléctricos, que en 1988 había quintuplicado su producción respecto de 1973. Tal desempeño no tenía paralelo en ningún otro país desarrollado. En todos los países de la OCDE, el aumento de las ventas de equipos eléctricos fue superior al registrado en los demás sectores industriales, pero notablemente inferior al que se produjo en el Japón. Simultáneamente se registró un crecimiento, también sin parangón,

Cuadro 4

JAPON: INDICES DE PRODUCCION INDUSTRIAL

(1973 = 100)

Items	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Manufacturas	114	119	120	121	125	139	146	146	150	165
Hierro y acero	106	108	101	98	96	106	108	102	104	119
Metales no ferrosos	110	110	106	102	105	111	110	109	118	125
Metalurgia	102	100	96	99	94	98	99	98	102	110
Química	128	128	127	131	139	151	155	156	167	186
Equipos	128	147	158	160	171	206	224	226	232	265
Equipos eléctricos	159	183	208	229	274	354	376	392	427	500
Equipos de transporte	107	128	135	127	121	141	151	148	146	160
Petróleo ^{*/}	99	94	88	83	81	84	79	76	73	76
Papel y celulosa	110	111	105	108	113	119	123	127	135	147
Textiles	90	89	88	87	86	88	87	83	82	82
Alimentos	112	111	111	112	114	112	112	114	115	116
Bienes de capital	114	128	135	136	136	158	171	173	175	199
Bienes de consumo duraderos	166	186	201	205	219	237	264	270	267	288
Bienes de consumo no duraderos	122	123	127	131	135	139	143	145	147	155
Bienes intermedios	108	112	111	110	116	132	137	135	141	157
Construcción civil	109	106	98	96	95	95	94	94	99	105

Fuente: Banco del Japón, 1987 y 1988; OPM, varios números, y MITI, 1989.

*/ Incluye carbón

Cuadro 5

JAPON: TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES^{*/}
(Porcentajes)

Sector	1955-73	1974-78	1979-85	1986-88
Total de manufacturas	13.8	1.2	4.2	4.1
Hierro y acero	15.1	-	0.3	3.2
Metales no ferrosos	14.4	1.0	-	4.3
Metalurgia	14.9	-	-0.5	3.5
Equipos	19.4	3.2	9.3	5.7
Equipos eléctricos	24.2	6.8	15.4	10.0
Equipos de transporte	19.3	0.5	5.9	1.9
Química	13.9	3.4	3.2	6.3
Petróleo y carbón	17.1	-0.5	-3.9	-1.1
Papel y celulosa	12.1	2.4	1.9	5.9
Textiles	8.5	-2.0	-1.9	-1.4
Alimentos	7.0	1.9	-	0.8
Bienes de capital	17.6	0.8	6.3	5.2
Bienes de consumo duraderos	22.2	8.7	7.6	2.9
Bienes de consumo no duraderos	8.0	3.4	2.4	2.7
Bienes intermedios	13.3	-	3.7	4.6
Material de construcción civil	12.2	-	-2.8	3.9

Fuente: Torres, 1983; OPM, 1976 y 1983, y MITI, 1989.

*/ Los sectores seleccionados representan el 90% del valor de la producción industrial en 1985.

de la productividad de este sector.¹⁷ Mientras en los demás países ésta aumentó de 3% a 5% entre 1975 y 1984, en el Japón alcanzó 13.2%.

Lo anterior colocó a este sector de la economía japonesa en una posición ventajosa con respecto a sus competidores en virtud de los costos. Según la OCDE, esa ventaja hizo que los Estados Unidos --país que desde un comienzo participó en la revolución electrónica-- se convirtieran, a partir de 1983, en importadores netos de esos productos.

El proceso de expansión de la industria electrónica de vanguardia del Japón se divide en dos etapas. La primera, durante la segunda mitad del decenio de 1970, estuvo orientada a la creación, ampliación y conquista del mercado interno, en tanto que la segunda, en el decenio de 1980, se concentró en mayor medida en las exportaciones.

Es interesante observar que, hasta 1983, el crecimiento de las exportaciones japonesas de productos electrónicos de tecnología avanzada no representó para los Estados Unidos una pérdida de mercados externos en los países de la OCDE. Los más perjudicados fueron los europeos, sobre todo los alemanes.

En los demás subsectores de tecnología avanzada --la industria farmacéutica, la fabricación de equipos de navegación aérea, etc.-- el Japón sólo logró aumentar su participación en el mercado internacional en el caso de los instrumentos de precisión, pero en menor proporción que en la industria electrónica.

Desde el punto de vista de la demanda global, el crecimiento registrado entre 1979 y 1985, al igual que de 1973 a 1978, se debió básicamente al aumento de las exportaciones, en especial de maquinaria y equipos (véase el cuadro 6).

Entre 1980 y 1985, este rubro representó el 97% del aumento de las exportaciones del Japón, destinadas en su mayor parte, a los Estados Unidos.

En cuanto a las exportaciones de la industria electrónica japonesa, a diferencia de la segunda mitad de los años setenta, cuando la expansión de las ventas correspondió a los bienes de consumo, en los años ochenta la situación favoreció a los equipos electrónicos profesionales y a los componentes. En 1984 el 30% del rubro estaba integrado por productos de tecnología avanzada-- semiconductores, computadores, videocasetes, etc.--, en comparación con un 18% diez años antes.

Cuadro 6

JAPON: INGRESO NACIONAL (ALGUNOS INDICADORES)
(Miles de millones de yen de 1980 y porcentajes)

	Consumo		FBCF		EXP.	IMP.	X-M	Ingreso nacional bruto
	(P)	(O)	(P)	(O)	(X)	(M)		
1979	139.3	22.8	51.8	24.0	30.3	40.5	-10.2	230.1
1982	149.0	25.1	55.5	23.4	42.8	40.7	2.1	256.4
1985	162.3	27.0	68.8	21.3	55.3	42.8	12.5	291.8
1988	183.1	29.1	90.5	25.2	58.8	58.1	0.7	330.2
PARTICIPACION (Porcentajes)								
1979	60.1	9.9	23.9	10.5	13.2	17.6	-4.4	100.0
1982	58.1	9.8	22.2	9.1	16.7	15.9	0.8	100.0
1985	55.6	9.3	23.6	7.3	19.0	14.7	4.3	100.0
1988	55.6	8.9	27.5	7.7	17.9	17.7	0.2	100.0
TASA DE CRECIMIENTO (Porcentajes anuales)								
1979-1982	2.3	3.3	2.3	-0.8	12.3	0.2	-	3.6
1982-1985	2.9	2.5	7.4	-3.2	8.9	1.7	81.2	4.4
1985-1988	4.1	2.5	9.6	5.8	2.1	10.7	-178.1	4.0
PARTICIPACION EN EL INCREMENTO DEL INGRESO (Porcentajes anuales)								
1979-1982	36.6	8.7	14.4	-2.3	47.5	-0.8	45.3	100.0
1982-1985	37.6	5.4	37.6	-5.9	35.3	-5.9	29.4	100.0
1985-1988	56.6	5.7	59.0	10.7	9.6	-41.6	-32.1	100.0
1979-1988	43.6	6.2	38.3	1.2	28.3	-17.6	10.7	100.0

Fuente: Banco del Japón, 1987 y 1988; MITI, 1989.

Notas: (P) = Privado
(O) = Oficial
FBCF= formación bruta de capital fijo

A partir de 1982, la inversión privada volvió a acelerarse y llegó a desempeñar un papel cada vez más importante en el crecimiento de la economía japonesa. El subsector electrónico también fue importante en este proceso. Los sectores que se caracterizaban por un uso intensivo de tecnología, --es decir, aquéllos que estaban vinculados directa o indirectamente a la revolución electrónica--, captaron en 1983, la mayor parte de las inversiones en el sector manufacturero del Japón.

La revaluación del yen provocó en 1986 una reducción de la tasa de crecimiento de la economía y de la tasa de rentabilidad de los sectores exportadores. La aceleración del crecimiento del consumo privado y de las inversiones, especialmente en nuevas viviendas, compensó en parte el efecto negativo de la disminución de las exportaciones, el aumento de las importaciones y la baja de las inversiones en el sector manufacturero.

Como consecuencia, en 1986 se produjo un estancamiento de la producción global de la industria, que de hecho se redujo en un 0.2%. Sin embargo, el desempeño de los diversos sectores fue muy

diferente. Los subsectores de equipos eléctricos e instrumentos de precisión, a pesar de ser muy dependientes de las exportaciones, siguieron creciendo a tasas relativamente elevadas.

Los subsectores de maquinarias industriales, equipos de transporte y hierro y acero sufrieron una fuerte contracción. El primero de ellos acusó una reducción en su producción de casi 10%. El sector automovilístico resultó un poco menos afectado, gracias a la recuperación del mercado interno. En el subsector del acero el mayor problema fue la reducción de la demanda interna, debido a la baja de las exportaciones de los subsectores de elaboración y ensamblaje.

La industria química --con excepción de la farmacéutica--, la industria de elaboración del papel y la celulosa, la industria metalúrgica y la de metales no ferrosos tuvieron un mejor desempeño que el resto del sector básico, debido a que dependían menos del mercado externo. La fabricación de cerámica y la producción de las industrias textil y petrolera ya se habían reducido de 4% a 6%.

Ante esta situación, el gobierno comenzó a aplicar a fines de 1986 un programa de emergencia destinado a incrementar la demanda interna. Esta iniciativa del gobierno se caracterizó por un bajo nivel de asignación de recursos fiscales para el programa. De los 3 600 millones de yen que se gastarían, sólo 700 millones correspondían a desembolsos con cargo al presupuesto. El resto provendría de operaciones de crédito realizadas a través del sistema de financiamiento de viviendas, y de inversiones de las empresas privadas que se prestaban servicios públicos, suministro de electricidad, entre otros.

Este programa fiscal se sumó al ajuste de la política monetaria que el Banco del Japón venía realizando desde comienzos de 1986. A partir de enero de ese año, la tasa de redescuento del Banco, que era en ese entonces de 5%, se fue reduciendo paulatinamente hasta llegar a un 3% en noviembre y a un 2.5% en febrero del año siguiente, el valor más bajo registrado en todo el período de la posguerra.

En el segundo semestre de 1987 comenzó a mejorar la situación económica, en la medida en que las inversiones privadas en maquinaria y plantas industriales iban creciendo aceleradamente, lo que reforzó la tendencia expansionista del consumo privado y de las inversiones en viviendas. Ni siquiera la crisis de la bolsa de valores de Tokio que se produjo en el mes de septiembre como consecuencia de lo que había sucedido en Nueva York, logró alterar el proceso.

El auge del sector inmobiliario llegó a su fin en 1988 debido al excesivo aumento del precio de la tierra en el Japón, especialmente en Tokio. Para explicar lo que sucedió, basta con indicar que en la actualidad se podría comprar todo el territorio

de los Estados Unidos con sólo la tercera parte del archipiélago japonés, que tiene una superficie 28 veces menor que la de los Estados Unidos. En contraste con esta situación, las exportaciones volvieron a mostrar una evolución favorable como reflejo de la recuperación de la competitividad de los subdirectores exportadores. También contribuyó a ello la recuperación del comercio internacional. Por último, el ritmo de consumo de bienes duraderos de las familias también aumentó y éstas abandonaron la austeridad adoptada a comienzos de los años ochenta.

Por lo tanto, podría afirmarse que en 1988 la economía japonesa había superado satisfactoriamente la situación negativa derivada de la revaluación del yen, a partir de 1985. En esos tres años, el Japón inició un nuevo ciclo de crecimiento que se distinguió del anterior por el hecho de basarse fundamentalmente en el crecimiento de la demanda interna. Al comienzo, el incremento del gasto familiar correspondiente a consumo e inversiones en viviendas fue sumamente importante. Por otra parte, según todos los indicios, la recuperación de las inversiones de las empresas, especialmente en maquinaria y equipos, debería hacer que el Japón iniciara una nueva etapa de crecimiento de largo plazo. Tal es el pronóstico del gobierno japonés para el decenio de 1990.

Habida cuenta de los elementos que dificultan un nuevo auge de las exportaciones y la política fiscal restrictiva que está aplicando el gobierno japonés, la continuidad del proceso de crecimiento dependerá, cada vez más, de la evolución de las inversiones privadas. En tal sentido, en caso de que las políticas industriales aplicadas a los sectores de tecnología avanzada den buenos resultados, indudablemente crearán nuevas posibilidades de inversión a largo plazo y permitirán que el proceso se sostenga por sus propios medios. Para el futuro del Japón también es vital que no se produzcan grandes fluctuaciones en la economía internacional y que los desequilibrios existentes se superen gradualmente.

B. POLITICAS DE AJUSTE E INSERCIÓN INTERNACIONAL

Antes de la primera crisis del petróleo, el Japón era un claro ejemplo de economía de crecimiento determinado por el dinamismo del mercado interno. El "proceso de crecimiento acelerado autosostenido" del Japón durante la posguerra, se debió a la evolución de la inversión fija en el contexto de una industria orientada básicamente a la satisfacción de la demanda interna.

Aunque las exportaciones habían jugado un papel secundario en cuanto a su dinamismo, desempeñaron una función de suma importancia estratégica, ya que al término de la segunda guerra mundial el Japón se encontraba en una situación muy delicada desde el punto de vista comercial. La pérdida de las colonias puso fin al control que ejercía sobre mercados cautivos y fuentes seguras de materias primas. Además, su estructura industrial se había quedado obsoleta

y estaba desgastada. Como el Japón es un país que no produce materias primas industriales, el país mostraba una tendencia estructural al déficit comercial; hasta 1954, éste se compensó con la asistencia o las "compras especiales de guerra" de los Estados Unidos.¹⁸

Para los japoneses, esa tendencia al desequilibrio estructural con respecto al exterior no solo representaba un problema de financiamiento externo, sino que además, y sobre todo, planteaba el peligro de una nueva colonización extranjera.¹⁹ La superación del estrangulamiento interno, junto con el crecimiento del mercado interno y la conservación de la autonomía nacional, fue precisamente uno de los principales objetivos de la política industrial aplicada desde 1954. Como los japoneses no contaban con ningún producto primario que les ofreciera ventajas en el comercio internacional, su industria era muy dependiente de la venta de productos manufacturados para atender su necesidad, cada vez mayor, de importación de bienes --materias primas y maquinaria-- y servicios básicos, es decir, nuevas tecnologías. Si no hubieran podido hacerlo, habrían tenido que recurrir a la inversión extranjera directa o al financiamiento de organismos internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, lo que indudablemente habría dificultado la aplicación de la estrategia de establecimiento de una nueva estructura industrial de propiedad nacional controlada por el país.

Por lo tanto, a diferencia de otros países que, por ser exportadores de productos primarios, iniciaron en el decenio de 1950 programas de industrialización orientados exclusivamente al mercado interno, los japoneses tuvieron que forzar a todas sus industrias, tradicionales o modernas, a aplicar en forma permanente una política dinámica de ventas que garantizara la colocación de sus productos en el mercado internacional.

Dadas las características estructurales de la economía del Japón y la defensa del principio de autonomía nacional por parte de su sociedad, hasta fines de los años sesenta, actuaron como factor limitante, del ritmo de acumulación interna. En diversas oportunidades 1957-1958, 1962-1963 y 1964-1965, cuando surgió la posibilidad de que se produjera un elevado déficit comercial, el gobierno no dudó en adoptar medidas fiscales y monetarias de contracción, con el objeto de restringir las importaciones y fomentar un aumento significativo de las importaciones.

Esta situación comenzó a cambiar a partir de 1968. Desde entonces, el Japón empezó a registrar un superávit comercial cada vez más alto en su comercio con el resto del mundo y en particular con los Estados Unidos. Es interesante observar que esa tendencia no se vio afectada por las dos crisis del petróleo, el principal producto de importación del Japón. Solamente disminuyó su ritmo acelerado de crecimiento (Véase el cuadro 7), aunque a partir de

1982, su superávit comenzó a multiplicarse hasta alcanzar magnitudes jamás registradas en su historia reciente.

Cuando se analiza la inserción internacional del Japón después de 1968, se pueden distinguir tres etapas. En todas ellas el superávit se debió a la conjugación de diversos factores de índole estructural y coyuntural. La primera etapa, que comprende los cinco últimos años del "milagro", coincide con el período en que el Japón se liberó definitivamente de las restricciones externas que se habían hecho sentir, en forma cada vez más tenue, desde el período inmediatamente posterior a la guerra.

La segunda etapa, que abarca las dos crisis del petróleo, es aquélla en que los japoneses, ante el aumento de los precios internacionales, inician un proceso global de ajuste económico. Por último, en la tercera etapa, que comienza a partir de 1982, el Japón se convirtió en el país con el mayor superávit del mundo y el principal acreedor internacional, gracias a los voluminosos déficit comerciales y fiscales de los Estados Unidos, es decir, se transformó en financista neto de la economía estadounidense. Sin embargo, antes de examinar las políticas de ajuste adoptadas con posterioridad a la crisis de 1973, cabe hacer una breve disgresión, a fin de analizar sus efectos inmediatos sobre la economía japonesa y como influyó en los cambios que se venían produciendo en ella desde 1968.

Cuadro 7

JAPON: VALOR MEDIO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES EN ALGUNOS PERIODOS
(Millones de dólares)

Período	Exportaciones (A)	Importaciones (B)	Saldo (C)	C/A (%)
1954-1963	3 367	3 445	-78	-2.3
1964-1968	9 663	10 056	-373	-4.0
1964-1973	24 970	23 080	1 890	7.6
1974-1978	64 523	55 044	9 479	14.7
1979-1982	128 388	118 284	10 104	7.9
1983-1986	173 333	117 244	56 089	32.4
1986	205 591	112 764	92 827	45.1
1987	224 432	127 968	96 464	43.0
1988	259 550	164 820	94 730	36.5

Fuente: Banco del Japón, 1987 y 1988.

1. La crisis de 1973: antecedentes y efectos inmediatos

En el plano económico, desde 1968 ya se observaban indicios de cambios estructurales en la modalidad de crecimiento. En lugar de la tendencia al déficit en las transacciones corrientes con el exterior, que se manifestó durante todo el período de posguerra, el Japón empezó a acumular cuantiosos y crecientes superávit. El último déficit corriente, que se produjo antes de la crisis del petróleo, ascendió a 12 000 millones de dólares en 1967, pero no se

podría decir que el crecimiento ya estaba regido por las exportaciones, porque el dinamismo del Japón seguía siendo evidentemente endógeno.

A partir de 1967, la tasa de crecimiento de los sectores más dinámicos (producción de maquinarias e industria química) tendía a superar la del mercado interno. La "máquina de crecimiento acelerado y autosostenido" ya presentaba, desde antes de 1973, síntomas de una propensión a la acumulación excesiva. De no haber sido por las condiciones favorables a las exportaciones, como resultado de las utilidades de escala, las actividades de las sociedades mercantiles y la estabilidad del yen en relación con el dólar, que ya desde finales de los años sesenta, acusaba los efectos de la inflación, el Japón habría tenido problemas para dar continuidad al proceso de rápido crecimiento.

El éxito de ese esfuerzo exportador del Japón provocó una violenta reacción de los países con los que mantenía relaciones comerciales, especialmente de los Estados Unidos. El Japón se vio sometido a crecientes presiones para que abriera aún más su mercado a la importación de productos occidentales, mientras el gobierno y los grandes grupos se oponían a la apertura. De acuerdo con la opinión predominante en Tokio, el país había dado alcance a occidente en las industrias de producción masiva, pero en los sectores estratégicos, como la aviación y los computadores, seguía habiendo una amplia brecha y por ello, había que seguir protegiendo a dichos sectores. Por lo tanto en el Japón el principio de autonomía nacional seguía siendo más importante que las ventajas comparativas y la apertura de los sectores estratégicos al comercio y al capital extranjero.

Más allá del tema del proteccionismo, la opinión pública internacional estaba cada vez más convencida de que el desequilibrio comercial del Japón se debía básicamente a la insistencia de los japoneses en mantener el mismo tipo de cambio desde 1949 (360 yen por dólar). Cabe recordar que antes de 1972 varios países se habían puesto de acuerdo para revaluar sus monedas en relación con el dólar.

Además de la tendencia a la acumulación de elevados superávit comerciales, entre 1967 y 1972, también se produjeron cambios en la política económica. A fines de 1969 y, por primera vez desde el fin de la ocupación, el gobierno recurrió a instrumentos de política monetaria, --concretamente al alza de las tasas de interés-- para impedir que se generalizaran las presiones alcistas que se estaban produciendo en los mercados de materias primas. Por ser un país con muy pocos recursos naturales, el Japón se había visto beneficiado por la baja del precio real de los productos básicos, especialmente del petróleo. La estabilidad del sistema internacional durante la posguerra había permitido a los japoneses aplicar una política monetaria destinada a elevar al máximo las

podría decir que el crecimiento ya estaba regido por las exportaciones, porque el dinamismo del Japón seguía siendo evidentemente endógeno.

A partir de 1967, la tasa de crecimiento de los sectores más dinámicos (producción de maquinarias e industria química) tendía a superar la del mercado interno. La "máquina de crecimiento acelerado y autosostenido" ya presentaba, desde antes de 1973, síntomas de una propensión a la acumulación excesiva. De no haber sido por las condiciones favorables a las exportaciones, como resultado de las utilidades de escala, las actividades de las sociedades mercantiles y la estabilidad del yen en relación con el dólar, que ya desde finales de los años sesenta, acusaba los efectos de la inflación, el Japón habría tenido problemas para dar continuidad al proceso de rápido crecimiento.

El éxito de ese esfuerzo exportador del Japón provocó una violenta reacción de los países con los que mantenía relaciones comerciales, especialmente de los Estados Unidos. El Japón se vio sometido a crecientes presiones para que abriera aún más su mercado a la importación de productos occidentales, mientras el gobierno y los grandes grupos se oponían a la apertura. De acuerdo con la opinión predominante en Tokio, el país había dado alcance a occidente en las industrias de producción masiva, pero en los sectores estratégicos, como la aviación y los computadores, seguía habiendo una amplia brecha y por ello, había que seguir protegiendo a dichos sectores. Por lo tanto en el Japón el principio de autonomía nacional seguía siendo más importante que las ventajas comparativas y la apertura de los sectores estratégicos al comercio y al capital extranjero.

Más allá del tema del proteccionismo, la opinión pública internacional estaba cada vez más convencida de que el desequilibrio comercial del Japón se debía básicamente a la insistencia de los japoneses en mantener el mismo tipo de cambio desde 1949 (360 yen por dólar). Cabe recordar que antes de 1972 varios países se habían puesto de acuerdo para revaluar sus monedas en relación con el dólar.

Además de la tendencia a la acumulación de elevados superávit comerciales, entre 1967 y 1972, también se produjeron cambios en la política económica. A fines de 1969 y, por primera vez desde el fin de la ocupación, el gobierno recurrió a instrumentos de política monetaria, --concretamente al alza de las tasas de interés-- para impedir que se generalizaran las presiones alcistas que se estaban produciendo en los mercados de materias primas. Por ser un país con muy pocos recursos naturales, el Japón se había visto beneficiado por la baja del precio real de los productos básicos, especialmente del petróleo. La estabilidad del sistema internacional durante la posguerra había permitido a los japoneses aplicar una política monetaria destinada a elevar al máximo las

tasas de crecimiento, siempre que ello no supusiera cuantiosos déficit comerciales.

Al aumentar el precio de las materias primas importadas a partir de 1969, cambió la actitud de los encargados de la formulación de políticas en el Japón, que comenzaron a utilizar la tasa de interés y la política crediticia como instrumentos para frenar la inflación. A consecuencia de esto, el crecimiento se redujo a cero entre 1970 y 1971, pese a lo cual se creía que se trataba de una situación pasajera.

Sólo en agosto de 1971, cuando el gobierno de Nixon adoptó una serie de medidas muy drásticas, se dieron cuenta los japoneses de que la estabilidad del orden internacional corría un peligro real. En agosto de ese año, el gobierno de los Estados Unidos, en el punto culminante de un programa antiinflacionario, adoptó dos medidas que tuvieron grandes repercusiones en el Japón. La primera de ellas consistió en poner fin a la convertibilidad del dólar en oro. La segunda, destinada sobre todo a detener el rápido aumento de la venta de productos japoneses, fue la aplicación de una sobretasa a los productos importados.

En un principio, el Banco del Japón trató de mantener la antigua paridad del yen, pero la afluencia de inversiones a corto plazo fue de tal magnitud que los japoneses tuvieron que adoptar un tipo de cambio flotante. En una semana entraron en el Japón 4 600 millones de dólares y a fines de agosto las reservas del país había registrado un aumento de 12 500 millones de dólares, que obedecía a la intención de anticiparse a una posible revaluación del yen respecto del dólar.

Los sectores exportadores fueron los más afectados por este cambio. El valor en dólares de las exportaciones seguía aumentando al mismo ritmo que en el pasado, pero expresado en yen indicaba cierto estancamiento. Aun así, y pese a los menores márgenes de utilidad, los japoneses siguieron incrementando sus ventas al exterior. La política de ajuste de los márgenes de utilidad para hacer frente a las variaciones del "tipo de cambio" ha sido una constante de la política de precios de las empresas japonesas, lo que explica en gran parte su éxito comercial en los últimos decenios.

Quien se inquietó más ante la revaluación del yen fue el gobierno japonés. Ante un crecimiento anual de 0.4% en el último trimestre de 1970 y la crisis prevista del sector exportador, el gabinete decidió adoptar políticas expansionistas en materia monetaria y fiscal, cuando la presión inflacionaria ya parecía estar bajo control.

Sin embargo, la adopción de estas medidas no logró impedir una recesión en el segundo trimestre de 1971 y, además, intensificó la especulación en el mercado de materias primas y de tierras. A

diferencia de lo ocurrido en el pasado, las empresas no reaccionaron ante las políticas expansionistas aumentando la producción. En este caso, el nivel de liquidez de los conglomerados era muy elevado y los recursos que no se canalizaban al sector real pasaban a los mercados especulativos. Todos estos fenómenos indican una pérdida de sinergia de la economía japonesa. El Japón, saturado de capitales, comenzaba a convivir más abiertamente con la incertidumbre y la inestabilidad del mundo moderno capitalista.

Después de la recesión de 1970-1971, la tasa de crecimiento recuperó en los años siguientes su media histórica anual de alrededor de 9.5%. En 1972, las existencias de materias primas habían recuperado su nivel normal. En cuanto al sector externo, las exportaciones seguían sufriendo los efectos de la revaluación del yen, lo que se contrarrestaba con la tendencia decreciente de los precios de las materias primas importadas, que recuperaron el nivel de 1969-1970. Parecía que "lo peor ya había pasado".

En esas circunstancias, asumió el poder el nuevo Primer Ministro, Kakuei Tanaka, político identificado con el movimiento político que abogaba por el mejoramiento de las condiciones de vida.²⁰ Su programa de gobierno incluía: la realización de inversiones para mejorar la infraestructura social (vivienda, agua, alcantarillado, etc.); la reducción de la contaminación; la descentralización industrial y urbana, y un cambio en la estructura industrial en favor de las industrias "limpias", como la electrónica. Sin embargo, la aplicación de este programa desembocó en la crisis económica que ya comenzaba a manifestarse en 1972.

A fines de ese año, el precio internacional de los principales productos básicos comenzó a aumentar nuevamente. La causa inmediata de este fenómeno fue la compra masiva de cereales que efectuó la Unión Soviética en los Estados Unidos para compensar una mala cosecha. En febrero de 1973, la inestabilidad externa comenzó a afectar los precios en el Japón. Por una parte, la crisis monetaria internacional se tradujo en una nueva revaluación de todas las monedas más importantes respecto del dólar. En Japón el tipo de cambio aumentó rápidamente de 302 a 266 yen por dólar. Por otra parte, la decisión de los Estados Unidos de prohibir las exportaciones de soja para asegurar el abastecimiento interno desencadenó el pánico en la economía japonesa. Las existencias y las tierras fueron objeto de una especulación desenfrenada.

Como consecuencia de esto, al término del primer semestre de 1973 la inflación anual alcanzaba al 15%, nivel que no se había registrado desde fines del período inmediatamente posterior a la guerra. "Era difícil distinguir entre la demanda real y la demanda especulativa durante ese período. Se produjo una espiral en la que al aumento de la demanda real estimulaba aun más la demanda especulativa. Esto se traducía en alzas todavía mayores de los precios, que a su vez provocaban un mayor pánico adquisitivo".²¹

Con la cuadruplicación del precio del petróleo en septiembre de 1973, la situación quedó completamente fuera de control. A fines de año, el índice de precios al por mayor reflejaba una inflación superior al 30%. No es casualidad que este episodio se haya definido en las publicaciones japonesas como kyoran bukka, "inflación de precios locos". Las alzas de los precios no tenían relación con los costos y respondían exclusivamente a previsiones subjetivas.

En un comienzo, el gobierno reaccionó con timidez ante el proceso inflacionario. Temeroso de los efectos recesivos que podía tener la revaluación del yen, el gabinete se limitó a adoptar una política monetaria más restrictiva y no modificó el programa de inversiones públicas. Tanaka sólo se decidió a abandonar el plan de mejoramiento de las condiciones de vida de los japoneses cuando se produjo la crisis del petróleo en septiembre de 1973, para aplicar un programa destinado básicamente a controlar la inflación.

Los efectos de la política antiinflacionaria del Japón sólo se hicieron sentir realmente en 1975, año en que los precios al por mayor aumentaron un 3%, en comparación con un 31% en 1974. Después de registrar el nivel más alto de inflación de todos los países industrializados, con la excepción de Inglaterra, el Japón, al igual que Alemania, logró superar rápidamente el problema. Esto no se debió sólo a las medidas fiscales y monetarias aplicadas por el gobierno, sino sobre todo a la decisión de los sindicatos laborales de moderar sus reivindicaciones y a los esfuerzos de racionalización de los gastos realizados por las empresas. También contribuyó a este ajuste una leve devaluación del yen.

Las secuelas de la crisis de 1973 fueron decisivas. Su aspecto más dramático fue el haber constituido un anuncio de que había terminado el prolongado período de crecimiento acelerado y autosostenido. El ambiente de inestabilidad nacional e internacional obligó a los japoneses a soportar la peor recesión de la posguerra y, sobre todo, a enfrentarse una vez más a un contexto internacional adverso que colocó al Japón ante una situación histórica similar a la que había enfrentado después de la guerra de Corea. En esa época, "la cuestión externa no consistía solamente en un problema de financiamiento, sino que se relacionaba principalmente con la estrategia de recuperación de su capitalismo y, por consiguiente, de su soberanía nacional".²²

2. Las políticas de ajuste a las conmociones externas

La crisis de 1973 tuvo dos consecuencias para la economía y la sociedad japonesas. Desde el punto de vista político, resurgió la "obsesión por la fragilidad".²³ Pese al satisfactorio rendimiento económico logrado durante el período de crecimiento rápido, los japoneses se enfrentaron una vez más a una situación internacional adversa.

En términos económicos, las conmociones obligaron a adoptar políticas de ajuste en tres planos: a corto plazo en materia de precios; a mediano plazo en la balanza comercial y el nivel de actividad; y a largo plazo en la estructura industrial.

En el corto plazo había que adaptar la estructura interna de los precios a la nueva realidad internacional. Debido al carácter explosivo del proceso inflacionario, el gobierno recurrió básicamente a la aplicación de políticas monetarias y crediticias restrictivas: alza de la tasa de interés, reducción del gasto público y contracción del crédito del Banco del Japón. Ante tales medidas y en vista de la grave recesión y del marcado aumento del desempleo en la industria, los sindicatos y los empresarios concertaron acuerdos que permitieron que el aumento de los precios al por mayor bajara de 31.4% a 3.0% entre 1974 y 1975.

En el mediano plazo, el objetivo consistía en evitar que aumentara el déficit de la balanza comercial y, al mismo tiempo, impedir que se agravara la recesión. Esto se logró sobre todo mediante el aumento de las exportaciones de productos manufacturados. Ante la crisis, la industria desplegó mayores esfuerzos para incrementar las exportaciones y, por otra parte, procuró reducir los gastos internos, para lo cual recurrió a la racionalización del empleo de materias primas. La devaluación del yen también ayudó a la industria en este proceso. El Estado se ocupó de evitar que la política fiscal contribuyera al ciclo recesivo cuando los ingresos tributarios disminuyeran debido a la recesión. Por lo tanto, el gobierno decidió mantener su nivel de gastos y compensó la menor recaudación fiscal con un mayor endeudamiento público.

En el largo plazo, el ajuste se llevó a cabo en un contexto evidentemente dinámico. El objetivo primordial fue garantizar la capacidad competitiva de la industria japonesa mediante cambios que se tradujeran en un aumento del valor agregado de sus productos, para lo cual debía llevar a cabo un proceso controlado y generalizado de "destrucción creadora". En este contexto, el Estado desempeñó su papel histórico de estimulador y coordinador de la competencia privada.

Desde el punto de vista industrial, las medidas del gobierno contribuyeron a la reestructuración de las industrias debilitadas y al fortalecimiento de los sectores de vanguardia. En el primer caso, en lugar de aprobar medidas proteccionistas para ciertos subsectores, se les ofrecieron beneficios a cambio de la reducción de la capacidad de producción, la modernización tecnológica y la especialización en productos con mayor valor agregado. En el segundo caso, el gobierno se propuso coordinar la adopción de medidas de fomento del desarrollo tecnológico en los subsectores de avanzada. El mejor ejemplo de ello fue la concertación de un acuerdo comercial basado en los lineamientos del Ministerio de

Industria y Comercio Internacional para la fabricación de semiconductores.

Los conglomerados efectuaron ajustes de corto plazo que no redujeron su capacidad competitiva a largo plazo. A diferencia de otros países occidentales, mantuvieron el nivel de empleo de mano de obra especializada y preservaron el carácter integrado de sus sistemas industriales dentro del Japón. Como se verá, esto les permitió adoptar y desarrollar, con más facilidad que sus competidores, nuevas formas de organización basadas en la automatización programada, la reorganización del trabajo conforme el sistema kanban²⁴ y las economías de alcance.²⁵

Este proceso modificó la modalidad de inserción del Japón en el escenario internacional. Debido a la crisis de los años setenta, la participación del petróleo en las importaciones aumentó de 11.8% en 1970, a 30.4% en 1974 y a 37.5% en 1980. Asimismo, aumentó en forma abrupta el valor global de las importaciones, lo que prácticamente eliminó el superávit comercial. Como la cuenta de servicios del Japón ha sido tradicionalmente deficitaria, en 1974, 1979 y 1980 se registraron cuantiosos déficit en las transacciones corrientes.

A partir de 1981 las importaciones globales japonesas comenzaron a disminuir en términos absolutos a consecuencia de dos fenómenos: el mejoramiento de los términos de intercambio y la reducción del coeficiente de utilización de las materias primas y la energía, fruto de los ajustes estructurales y tecnológicos posteriores a 1977.²⁶

Los ajustes de los años setenta y ochenta provocaron dos cambios importantes en la estructura de las exportaciones, ambos relacionados con las modificaciones de la estructura industrial. El primero de ellos fue la reducción del porcentaje correspondiente a insumos industriales, de 31.4% en 1976 a 18.2% en 1986, básicamente como resultado de la disminución de las ventas de hierro y acero. El segundo fue el aumento de las exportaciones de maquinaria y equipos, de 53.8% en 1976 a 76.2% en 1987 (véase el cuadro 8).

Durante los períodos de ajuste a las conmociones externas (1973-1983), los Estados Unidos fueron un mercado importante, aunque no decisivo, para la expansión de las exportaciones del Japón. En dicho período los Estados Unidos siguieron absorbiendo alrededor del 25% de las exportaciones del Japón, al igual que en el pasado, y en el caso de Europa occidental y el Asia sudoriental se observó una estabilidad similar.

3. Superávit comerciales gigantescos

A partir de 1983, la situación externa del Japón cambió radicalmente. Su superávit comercial, que había alcanzado un promedio anual de 10 000 millones de dólares, entre 1974 y 1982, aumentó a más de 50 000 millones en los tres años siguientes y en 1986-1988 ascendió a poco menos de 100 000 millones de dólares anuales. Por lo tanto, la relación entre la balanza comercial y las exportaciones aumentó de menos de 15% a 50%, en el mismo período, fenómeno sin parangón en la historia reciente.

Tal desequilibrio fue el resultado de una reducción de las importaciones en cifras absolutas y de un muy drástico incremento de las exportaciones, que se duplicaron en 1987 con respecto al promedio registrado en el período 1979-1982. El descenso de las importaciones se debió básicamente a la disminución del precio del petróleo y del volumen adquirido.²⁷

El aumento de las exportaciones respondió casi exclusivamente en la venta de maquinaria y equipos, sobre todo a los Estados Unidos. Si se comparan los datos correspondientes a 1987 con el promedio del período 1979-1982, se observa que el 66% del aumento del superávit japonés, provino del mercado estadounidense, mientras que los países de Asia sudoriental y Europa tuvieron una participación de 17% y 12.5%, respectivamente (véase el cuadro 9).

Cuadro 8

JAPON: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES
(Porcentajes)

Producto	1965	1970	1976	1980	1985	1987
<u>Sectores</u>						
Maquinaria y equipo	35.2	46.3	53.8	62.7	71.8	74.6
Equipos eléctricos	9.1	12.3	11.0	14.4	22.2	22.2
Equipos no eléctricos	7.4	10.4	12.1	13.9	16.8	19.5
(equipos de oficina)	(0.3)	(1.7)	(1.4)	(1.8)	(4.4)	(6.3)
Instrumentos de precisión	...	5.7	4.7	7.9	4.8	5.0
Equipos de transporte	14.7	17.8	26.1	26.4	28.0	27.9
(vehículos)	(2.8)	(6.9)	(11.)	(17.9)	(19.6)	(19.6)
Hierro y acero	15.3	14.7	18.3	12.5	7.7	5.5
Textiles	18.7	12.5	6.7	4.8	3.5	3.0
Otros	24.3	20.1	14.2	14.8	12.6	16.9
<u>Categorías de uso</u>						
Bienes de capital	...	...	40.3	40.1	46.5	51.1
Bienes de consumo duraderos	...	...	22.6	27.4	30.0	27.7
Insumos industriales	...	...	31.4	28.4	20.4	18.2
Otros	...	...	5.7	4.1	3.1	3.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OPM, 1983; FPC, 1987; Banco del Japón, 1987 y 1988; JETRO, 1988; y MITI, 1989

Cuadro 9

JAPON: BALANZA COMERCIAL POR AREAS^{*/} (ALGUNOS PERIODOS)
(Miles de millones de dólares)

Período	Estados Unidos	Europa Occ.	S.Asia	O.Medio	Otros	Total
1961-1963	-0.7	-	0.4	-0.4	-0.5	-1.2
1964-1968	-	0.3	1.0	-0.9	-0.8	0.7
1969-1973	1.4	1.5	1.9	-2.3	-0.6	1.9
1974-1978	4.2	5.4	2.1	-11.1	3.7	4.3
1979-1982	9.6	10.3	0.9	-23.4	3.3	0.7
1983-1986	35.5	13.8	6.7	-15.4	5.1	45.7
1987	52.1	22.8	14.3	-11.0	1.5	79.7

Fuente: Banco del Japón, 1988

*/ Datos correspondientes a despachos de aduana, promedios anuales.

El desequilibrio comercial entre el Japón y los Estados Unidos se ha atribuido a factores de índole coyuntural (comerciales o macroeconómicos) y estructural. Desde el punto de vista comercial, en algunos casos se hace hincapié en problemas vinculados a las fricciones entre los dos países,²⁸ pero, en vista de la magnitud y el carácter generalizado del déficit estadounidense, no se puede atribuir gran importancia a la actitud proteccionista o desleal del Japón en este proceso.

A menos que, como afirman algunos, el carácter organizado de la sociedad japonesa constituye por sí misma un proteccionismo, por el hecho de ser una forma de organización y competencia diferente y más eficaz que las occidentales. Sin embargo, este argumento no se recoge en el debate sobre el "comercio justo" (fair trade) que tuvo lugar en la posguerra. En tal sentido, la intensificación del conflicto comercial entre los Estados Unidos y el Japón representa más bien una reacción política ante el éxito de la competencia japonesa en el mercado estadounidense que una explicación adecuada del déficit de los Estados Unidos.

Entre los factores macroeconómicos coyunturales, cabe destacar la política restrictiva adoptada por los Estados Unidos a partir de 1979, año en que el presidente del Banco de la Reserva Federal, después de una reunión con representantes de los países ricos, con los que el Japón mantenía relaciones comerciales, decidió que el dólar volvería a ser el patrón monetario internacional e impuso su revaluación mediante el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos. Por lo tanto, los demás países capitalistas se vieron obligados, no sin cierta resistencia, a ajustarse a la nueva política monetario-financiera de los Estados Unidos a través de medidas internas restrictivas y la acumulación de superávit comerciales cada vez mayores.²⁹ El único "problema" es que las importaciones japonesas de bienes manufacturados eran --y siguen siendo-- relativamente limitadas.

En el caso del Japón, la valorización del dólar provocó una devaluación del yen en relación con la moneda de los Estados Unidos, dicha devaluación fue de un 25% y el tipo de cambio se mantuvo invariable hasta 1984.³⁰ Para una economía que, desde 1978, había comenzado a prepararse para operar con un tipo de cambio de 180 yen por dólar, la devaluación a 240 representó un aumento de los márgenes de utilidad para las empresas exportadoras. A partir de 1985 la situación comenzó a invertirse. El yen se revaluó en varias oportunidades durante el año hasta llegar a cerca de 200 por dólar; en 1986 y 1987 alcanzó un nivel de 170 y 130, respectivamente.

Según Bergsten y Cline, la causa principal del desequilibrio creciente en la relación comercial entre los Estados Unidos y el Japón ha sido la sobrevaloración del dólar. Si éste y el yen hubieran estado en una situación de equilibrio entre 1980 y 1984, el déficit bilateral no habría sido 37 000 millones sino de 23 000 millones de dólares. Para que las cuentas corrientes de los dos países estuviesen equilibradas, el yen tendría que revaluarse a un nivel de 190 a 200 por dólar.³¹

Sin embargo, los acontecimientos que se produjeron después de 1985 vinieron a refutar ese diagnóstico. Incluso con la devaluación de la moneda estadounidense y con la reducción del tipo de cambio, que llegó a un mínimo de 122 por dólar en 1987, el déficit comercial de los Estados Unidos con el Japón no dejó de aumentar y alcanzó a 51 500 millones de dólares en 1986 y a 52 000 millones en 1987. De modo que si la devaluación de la moneda japonesa jugó algún papel importante en el comercio entre los Estados Unidos y el Japón, éste consistió sobre todo en contribuir a la capacidad competitiva del Japón al aumentar los márgenes de utilidad de sus empresas exportadoras en la última etapa del período de ajuste estructural (1978-1982).

Otro factor macroeconómico que sí jugó un papel decisivo en la generación de gigantesco superávit fue la recuperación de la economía de los Estados Unidos a partir de 1983. Debido a que este repunte coincidió con un período en que la industria estadounidense tenía dificultades para oponer resistencia a la competencia internacional en una gama muy amplia de sectores,³² el déficit comercial de los Estados Unidos alcanzó niveles sumamente elevados en relación con casi todos los países con los que mantenía relaciones comerciales. Además, los japoneses no sólo estaban interesados en ampliar aún más sus voluminosas exportaciones de maquinaria y equipos a los Estados Unidos, también estaban en condiciones de hacerlo. Las industrias japonesas adaptadas y modernizadas, eran las más importantes de ese sector en todo el mundo.

Sin embargo, la baja capacidad competitiva del sector manufacturero estadounidense no es absoluta. Por el contrario, si tomamos como ejemplo 1985, los Estados Unidos que son los mayores

exportadores de productos a Japón, generaron ese año más del 60% de todas las importaciones japonesas de maquinaria y equipos, aunque el valor global de éstas fue: sólo 7 600 millones de dólares de un total de 12 600 millones. Esto indica que el mayor problema para reducir el desequilibrio industrial entre el Japón y los Estados Unidos, no radicó en la capacidad competitiva de los Estados Unidos en relación con los otros posibles importadores del Japón, sino básicamente en el alto grado de eficiencia e integración del sector manufacturero japonés.

En cuanto a los factores de carácter estructural, se pueden distinguir, a grandes rasgos, dos explicaciones del desequilibrio comercial entre el Japón y los Estados Unidos. La primera, de origen neoclásico, se refiere a la ampliación asimétrica del desajuste entre la inversión y el ahorro interno en los dos países. Desde el punto de vista de las cuentas nacionales, dicho desequilibrio es la expresión contable del déficit y el superávit comercial y de las cuentas fiscales de los Estados Unidos y el Japón. Aun así, algunos autores³³ atribuyen a las tendencias de largo plazo del ahorro y la inversión de estos países un papel importante en sus relaciones comerciales.

Este argumento se basa sobre todo en la divergencia entre el incremento de la inversión y del déficit público en los dos países en el marco de tasas de ahorro estables. En el Japón, la tasa de ahorro se sitúa históricamente a un nivel del 30% del producto interno bruto, en tanto que en los Estados Unidos se limita al 17%. Esta diferencia refleja, básicamente, la mayor propensión al ahorro de las familias japonesas que, desde hace varios decenios, es tres veces superior a la de los Estados Unidos. Esa diferencia se debe a la necesidad de los japoneses de hacer frente a gastos de vivienda, salud, previsión, etc., puesto que su gobierno no les ofrece las mismas ventajas que el "Estado providente" (Welfare state) estadounidense o de los países europeos.

En cuanto a la inversión, el argumento se basa en el hecho de que en el Japón la formación de capital presenta una clara tendencia a disminuir como porcentaje del producto nacional y refleja el término del período de rápido crecimiento de los años cincuenta y sesenta. En el Japón, la inversión privada, que en 1970 representaba el 34% del PIB, se limitó a 21% en 1984. En los Estados Unidos ocurrió exactamente lo contrario. La inversión privada se mantuvo a su nivel histórico del 16%, pero el déficit público aumentó en forma marcada a partir de 1982.

De acuerdo con este diagnóstico, una política de ajuste debería comprender la adopción simultánea en ambos países de medidas destinadas a eliminar el desequilibrio entre ahorro e inversión o déficit público. Lo más importante, entonces, es la reducción del déficit fiscal en los Estados Unidos y el estímulo al consumo familiar, la penalización del ahorro y el incremento del gasto público en el Japón. Es interesante señalar que ni siquiera

Bergsten y Cline se muestran muy optimistas con respecto a la eficacia inmediata de esa serie de medidas, dado que "las tendencias en ambos países (de la inversión y del ahorro a largo plazo) podrían mantener un déficit comercial bilateral elevado, incluso después de aplicar algunas políticas correctivas".³⁴

A nuestro juicio, este razonamiento no ayuda a comprender las causas de los gigantescos superávits del Japón. Por tener como punto de partida un concepto contable, atribuye erróneamente a las decisiones individuales relativas al consumo y al ahorro un papel activo en la dinámica económica. Ahora bien, no hay pruebas de que los japoneses consuman poco o ahorren más. Si su nivel de vida es inferior al de los estadounidenses, ello se debe más a diferencias en los precios (por ejemplo, alto precio de las tierras y los alimentos en el Japón) y al costo privado de la paternidad (menos prestaciones sociales) que a una tendencia atávica a la frugalidad.

La segunda explicación, de carácter estructural, se refiere básicamente a los cambios que se produjeron en la estructura y la dinámica de la industria japonesa a partir de 1973. Como se verá en el capítulo III, ante los problemas provocados por la crisis, los japoneses optaron claramente por una transformación dinámica de su industria.

Por una parte, redujeron la capacidad productiva y los gastos de los sectores productores de bienes intermedios y los adoptaron a la nueva realidad internacional. Por otra, se lanzaron a la conquista del liderazgo tecnológico e industrial, a escala mundial, en los sectores mecánico y electrónico. De esta manera procuraron crear nuevas posibilidades de ampliación del sector manufacturero, en virtud de un proceso sinérgico, y adecuarlo a la nueva realidad caracterizada por un precio más alto del petróleo y un yen de mayor valor. Una vez que se determinó la viabilidad a largo plazo de esta alternativa, la competencia dio impulso al surgimiento de los keiretsu y de sus originales modelos de organización fabril a través de la vía elegida.

Este proyecto, que inicialmente era defensivo desde el punto de vista estratégico, debía, en principio, echar las bases industriales para que el Japón volviera a ser estructuralmente superavitario en términos comerciales. Además, debía crear las condiciones necesarias para que el capital japonés conquistara un espacio propio en el plano internacional.

Sin embargo, ciertos factores, en cierto modo imprevisibles, dieron a este proceso una característica marcadamente ofensiva. Quisiéramos destacar algunos de ellos. El primero se relaciona con las ventajas que los japoneses acumularon durante el proceso de ajuste, no sólo con respecto a la tecnología, sino también a las nuevas formas de organización de la producción. El kanban y la mecatrónica constituyen dos ejemplos, en cierta medida inesperados, de la creatividad y la capacidad de adaptación de las empresas

japonesas, que les dio una gran ventaja ante sus competidores, no sólo desde el punto de vista estático sino también dinámico. Como la industria japonesa se mantuvo integrada, estas ventajas fortalecieron en forma sinérgica toda su estructura y la transformaron en un sistema muy productivo que genera y difunde innovaciones rápidamente.

El segundo factor fue la respuesta débil y desarticulada del capitalismo estadounidense a los desafíos cada vez más impresionantes planteados por los japoneses. Los Estados Unidos no sólo dejaron abierto su mercado a los productos japoneses, sino que, además, no lograron crear alternativas a la nueva modalidad de competencia del Japón.

Finalmente, vale la pena señalar dos elementos más (mencionados anteriormente) que contribuyeron al desequilibrio entre el Japón y los Estados Unidos o lo intensificaron: la devaluación del yen después de 1978 y el déficit comercial derivado de la recuperación de los Estados Unidos a partir de 1983.

4. La respuesta estadounidense: la endaka

A partir de 1985, el capitalismo estadounidense decidió responder en forma más directa y violenta al desafío japonés y forzó una drástica revaluación del yen (endaka) de 240 a 120 unidades por dólar. A pesar de ello, hasta 1988 no se produjo ninguna reducción sustantiva en dólares, del desequilibrio entre los Estados Unidos y el Japón. Ese fracaso de la estrategia estadounidense consistente en forzar la revaluación del yen se ha atribuido básicamente al hecho de que las empresas japonesas prefieren absorber parte del aumento de los costos en dólares, mediante la reducción de los márgenes "normales" de utilidad, para evitar que parte de sus mercados quede en poder de aquellos competidores que ofrezcan precios más competitivos. Tal parece ser la estrategia aplicada por las empresas japonesas como respuesta a la política de los Estados Unidos.

De hecho, en relación con el posible efecto de la revaluación del yen entre febrero de 1985 y febrero de 1987, se comprueba que sólo un 47.6% de ese efecto cambiario se reflejó efectivamente en el precio de las exportaciones, de modo que, aparentemente, más de la mitad del posible efecto de la endaka fue absorbida por los exportadores japoneses mediante la reducción de sus utilidades "normales" (véase el cuadro 10).

Cuadro 10

JAPON: EFECTOS DE LA REVALUACION DEL YEN EN EL PRECIO DE LAS EXPORTACIONES^{*/}
(Porcentajes)

INDUSTRIA	EFECTO REAL / POSIBLE EFECTO
TOTAL EXPORTACIONES	47.6
Industria química	9.5
Textiles	51.4
Metalurgia	20.0
Equipos e instrumentos de precisión	66.1
Equipos eléctricos	46.8
Equipos de transporte	64.2

Fuente: Loopesko, 1987.

*/ Período comprendido entre febrero de 1985 y febrero de 1987.

En este argumento no se toma en consideración el hecho de que la reciente revaluación del yen no sólo redujo el costo de los insumos importados en moneda japonesa, sino que además se produjo una reducción paralela de los precios internacionales de las materias primas básicas. En el caso del petróleo, su pérdida de valor, sumada al efecto de la endaka, hizo que el precio en yen de las importaciones japonesas se redujera en 1987 al 40% del nivel registrado en 1985.

En vista de esta situación, es difícil determinar qué porcentaje del posible efecto fue realmente absorbido por la reducción de las utilidades y qué proporción fue compensada por los demás cambios observados en los precios relativos. El caso de las empresas mercantiles japonesas es muy ilustrativo. Entre marzo de 1986 y marzo de 1987, la moneda japonesa se revaluó en un 20% y los precios de las importaciones se redujeron en un 16%. Aun así, el índice de precios al consumidor sólo disminuyó 0.3%, en circunstancias de que el gobierno japonés había estimado que disminuiría en un 4.2%. Esta diferencia corresponde al aumento de las utilidades por parte de los importadores japoneses. Como las principales firmas exportadoras del Japón son importadoras también, han adoptado una política de reducción parcial de sus pérdidas relativas en las ventas al exterior incrementando el margen de utilidad de las importaciones.

También se debe tener presente que entre 1985 y 1987 se produjo una reducción sustancial de las tasas de interés en el Japón. Por ejemplo, el Banco del Japón las redujo de 5% a 2.5%, lo que no sólo se tradujo en menores costos financieros para las empresas que habían contraído deudas en yen, sino que también permitió a las empresas japonesas ocupar una posición muy favorable en el mercado internacional de capitales. Hay indicios de que la mayor parte de las ganancias de empresas industriales, como la Toyota, no proviene de la venta de sus productos, sino de fuentes no operacionales.

El segundo factor es, en realidad, un reflejo de la situación descrita en un contexto más amplio. Se trata básicamente de la dificultad de aplicar un modelo de márgenes normales de utilidad en un contexto internacional de creciente incertidumbre, como el que se ha dado desde 1970. Según Tavares y Belluzzo (1984) "una ecuación de oferta de tipo keynesiano ya no sirve como modelo explicativo en las circunstancias actuales de ruptura del patrón monetario internacional y de fluctuación anárquica de los precios. Los mercados de entrega inmediata de productos básicos y de dinero no son independientes. Con la ruptura del patrón internacional, la hipótesis de precios rígidos ya no puede aplicarse en ningún mercado, de modo que el margen de utilidad deseado, en lugar de representar un sobreprecio, se convierte en un margen de cálculo incierto".

En ese sentido, lo menos que se puede decir es que la interpretación de los datos del cuadro 10 como reflejo de la reducción de los márgenes normales de utilidad es cuestionable, entre otras cosas, porque no queda claro lo que ello significa actualmente.

En todo caso, si bien las empresas japonesas hicieron concesiones de corto plazo en los márgenes aplicados, este fenómeno parece estar perdiendo intensidad. Según World Financial Markets (1988), la transferencia (pass-through) --del efecto de la revaluación del yen a los precios finales-- ejerció en 1987 el 71% de su efecto potencial, cifra muy superior a los porcentajes registrados en los dos años anteriores. Aun así, no hay ningún motivo para aceptar que el superávit del Japón no se redujo precisamente a causa de la transferencia y que esto explica la inadecuación de los pronósticos de los analistas estadounidenses. En la práctica, el tipo de cambio fue sólo uno de los elementos de la competitividad japonesa y el fracaso de la política agresiva de los Estados Unidos revela que no fue el más importante. Esto confirma la tesis según la cual los gigantescos superávits se debieron principalmente a factores de carácter estructural.

5. El reciclaje del superávit

La baja del precio del petróleo y el aumento del déficit comercial de los Estados Unidos, sumado a la agresiva competencia de la industria japonesa, convirtieron al Japón, ya en 1985, en el principal acreedor neto de los países más desarrollados. En cifras absolutas, el volumen de los activos y el pasivo externos del Japón sigue siendo inferior al de los Estados Unidos e Inglaterra, pero esta situación tendrá que cambiar en los próximos años, debido a la rápida internacionalización de las instituciones financieras japonesas y al carácter estructural de su superávit comercial que, pese a todas las medidas cambiarias y comerciales adoptadas para reducirlo, tiende a mantenerse a un nivel elevado. En 1986, el activo y el pasivo internacionales del Japón aumentaron 66% y 77%, respectivamente (véase el cuadro 11).

Cuadro 11

ACTIVO Y PASIVO EXTERNOS DE ALGUNOS PAISES^{2/}
(Miles de millones de dólares)

	JAPON		ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	ALEMANIA FEDERAL
	1986	1985	1985	1985	1986
Activo	727.3	437.7	952.4	859.3	397.9
Pasivo	547.0	307.9	1 059.8	743.2	314.7
Activo líquido	100.4	129.8	-107.4	116.1	83.2
Porcentajes					
Activo/PIB	37	32	24	169	47
Pasivo/PIB	28	23	27	146	37
Activo líquido/PIB	9	9	-3	23	10

Fuente: Nikko, 1987.

^{2/} A fines de año.

Cuadro 12

JAPON: TENDENCIAS DE LA INVERSION EXTERNA
(Miles de millones de dólares)

Año	Mov. líquido de cap. a largo plazo	Inversión directa	Préstamos	Acciones a/	Títulos b/	Saldo cta. cte. b/
1982	-15.0	4.5	7.9	0.2	6.1	6.9
1983	-17.7	3.6	8.4	0.7	12.5	20.8
1984	-49.7	6.0	11.9	0.1	26.8	25.0
1985	-64.5	6.5	10.4	1.0	53.5	49.2
1986	-131.5	14.5	9.3	7.0	93.0	85.9
1987	-137.1	19.5	16.7	16.9	72.9	86.7
1988						

Fuente: Nikko, 1987; Banco del Japón, 1988; y Tsuneta, 1989.

a/ Cifras netas

b/ Cuenta corriente.

Durante todo el período, las inversiones japonesas en el exterior se concentraron en los Estados Unidos. Este proceso de reciclaje ya se venía produciendo en forma traumática. Desde 1986 se observa un proceso de ajuste en las carteras de los inversionistas, ante la posibilidad de riesgo cambiario en relación con la moneda estadounidense. Desde entonces se hizo más difícil para el gobierno de los Estados Unidos financiar su déficit fiscal sin modificar las tasas de interés y el tipo de cambio. La reducción de la demanda japonesa de bonos del Tesoro de los Estados Unidos en 1986 fue del orden del 79%. Sólo la intervención de las instituciones crediticias públicas evitó que la venta de dichos bonos disminuyera dramáticamente.

El derrumbe de la bolsa de Nueva York en octubre de 1987 hizo aún más patente la desconfianza de los inversionistas en la capacidad de la economía estadounidense para mantener un crecimiento basado en el patrón vigente de financiamiento internacional.

Actualmente, se trata de afirmar, sea como sea, que lo que ocurrió en esa oportunidad fue sólo un accidente en el camino. Además, el mercado financiero internacional ha celebrado el fortalecimiento del dólar y la mínima reducción del déficit comercial de los Estados Unidos a comienzos de 1988. Aun así, sigue habiendo un gran peligro de que el sistema se desestabilice. Incluso con el "progreso" logrado, se prevé que el déficit comercial de los Estados Unidos alcance a 130 000 millones de dólares a fines de 1988. ¿Por cuánto tiempo podrá mantenerse esta situación? ¿Qué pasará con el crecimiento, la tasa de interés y la inflación en los Estados Unidos? ¿Cómo influirán en la economía mundial? Estas preguntas siguen inquietando a los principales actores internacionales.

La composición del activo externo del Japón obedece a un patrón distinto al que presentan los Estados Unidos e Inglaterra, países en los que se observa una clara preferencia por la intermediación bancaria, mientras que en el primero hay una mayor demanda de financiamiento directo a través de títulos privados (securities).

El aumento acelerado del activo líquido externo del Japón es un proceso muy reciente que se inició en 1983 y alcanzó un valor de 131 500 millones de dólares en 1986, lo que representa un nivel sin precedentes en la historia del Japón y del capitalismo en el caso de un sólo país en un lapso tan breve. La mayor parte de este capital se destinó a la compra de valores, integrados casi en su totalidad por títulos (bonds). Como se observa en el cuadro 11, en 1986 y 1987 se produjo cierta variación en esta modalidad de inversión en favor de la compra de acciones (stocks).

CAPITULO III

LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

A. LA POLITICA DE REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

La expresión "política industrial" tiene dos acepciones distintas. La primera, de corte más macroeconómico, se utiliza para describir las políticas que promueven el aumento a largo plazo de la capacidad productiva de la economía --incentivos para la inversión y el ahorro y la investigación y el desarrollo que habrán de realizarse--, pero que dejan al mercado la tarea de asignar recursos a industrias específicas. Así pues, se orientan más hacia la oferta, a diferencia de las políticas fiscales y monetarias, cuyo objetivo explícito es el control de la demanda agregada.

La definición más usual de política industrial designa, sin embargo, a actividades de sello más microeconómico: la concesión de privilegios a algunas industrias o empresas escogidas por su importancia estratégica para el país. Estos sectores obtienen generalmente, entre otros beneficios, un trato fiscal y financiero diferente, además de protección frente a las importaciones o inversiones directas de competidores extranjeros. Se establecen ventajas diferentes para algunos segmentos de la economía en detrimento de los demás. En estos casos, existe el concepto de que el mercado --es decir, la actuación más o menos atomizada de los agentes privados fundada en sus propios criterios de racionalidad y la utilización de sus propios medios de coordinación-- es incapaz de generar, en términos absolutos o en el tiempo necesario, la estructura industrial que exigiría el interés nacional.

Ambos conceptos son muy generales. No tienen en cuenta aspectos como la organización industrial existente; la relación entre industrias, empresas y bancos; los criterios de prioridad nacional y, principalmente, el entorno político en el que se adoptan y ejecutan las decisiones de política industrial. Por tales razones, en todos los países industrializados o en vías de industrialización, hay ejemplos de políticas macro y microindustriales centrados en la utilización de instrumentos específicos para sectores determinados. Los Estados Unidos, por ejemplo, conceden especial atención a su industria de defensa y aeroespacial; los europeos, desde hace años, han atribuido prioridad a la siderurgia, etc.

Sin embargo, cuando se compara la política industrial del Japón con la de los Estados Unidos hay dos diferencias importantes que saltan a la vista. La primera es que el Japón presenta un grado elevado de coordinación y coherencia entre la organización estatal y la empresarial, tanto en la planificación como en la ejecución. Desde el punto de vista político contribuyen a ello: el escaso número de actores económicamente importantes, lo que

facilita la coordinación; el control que ha ejercido hasta ahora el Estado sobre el sistema financiero y la autonomía que tuvieron los organismos públicos respecto del partido gobernante y las llamadas "coaliciones distributivas", que tratan de obtener favores del gobierno para sus afiliados.³⁵

También interesa tener presente que el carácter jerarquizado de la sociedad y del aparato público japonés garantiza que en el proceso de agregación de intereses predomine siempre la perspectiva de la mejor opción, teniendo en cuenta el desempeño del capitalismo nacional en el largo plazo, y atendidos ciertos parámetros de compromiso social.³⁶ Según Okimoto (1986) ninguna política industrial, por muy brillante que sea su concepción, tiene muchas posibilidades de triunfar si el sistema político-económico que la administra es desorganizado.

Desde el punto de vista de la organización, la acción del Estado --en especial la del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI)-- se ve facilitada por la gran calidad técnica de sus cuadros dirigentes y por la existencia de varios "puntos de acceso" al sector privado. En este proceso, las asociaciones patronales desempeñan un papel importante de aglutinación de intereses, de "espacio" de elaboración de consenso y de canal de comunicación con el gobierno. Tales organizaciones agrupan a empresas relativamente homogéneas, ya que las grandes firmas japonesas no tienen tendencia a verticalizarse sino a establecer un sistema de pequeñas y medianas empresas subcontratadas.

Otro "punto de acceso" importante al sector privado son los keiretsu, que agrupan a grandes empresas de un mismo conglomerado en torno a un banco comercial. El keiretsu está integrado por una red de relaciones empresariales que el MITI puede utilizar para transmitir o recibir informaciones. El conglomerado constituye también un "espacio" de conciliación previa de cada uno de sus integrantes dentro de una estrategia global de competencia frente a los demás grupos. Representa además una especie de "malla de protección institucional", que protege de la quiebra a cada una de las empresas en caso de situaciones adversas del mercado.

La segunda diferencia de peso radica en el concepto de "seguridad nacional" de cada país. En la óptica estadounidense, lo fundamental es la defensa del país ante una agresión militar externa. En el Japón, la prevención de un ataque armado tiene menos importancia, toda vez que su seguridad externa corre por cuenta de los Estados Unidos, vedándole toda posibilidad de convertirse en una potencia militar. Los aspectos estratégicos más importantes se relacionan, por consiguiente, con las condiciones de funcionamiento de su industria y de inserción internacional de su economía, con miras a disminuir la vulnerabilidad y aumentar la eficiencia y la competitividad. Se trata, como en la guerra, de una estrategia defensiva y ofensiva, pero el concepto de "seguridad nacional" se adaptó, en este caso, a las condiciones de "paz", sin

eliminar la rivalidad económica, lo que, por demás, está de acuerdo con las "normas" del sistema internacional de posguerra.

Cabe esperar que un país dotado de magros recursos naturales redoble su preocupación por disponer de alimentos y materias primas indispensables, especialmente petróleo. Sin embargo, una consecuencia menos trivial de esta visión es que, para los japoneses, la garantía de su capacidad de importar bienes indispensables y mantener el elevado nivel de ingreso de su población pasa necesariamente por el mantenimiento de una ventaja competitiva constante de su industria frente a los demás competidores. Ello significa que muchos segmentos de alta tecnología se consideran estratégicos desde el punto de vista de la seguridad nacional, entendida como seguridad industrial, sólo que orientada hacia el mercado de consumo interno e internacional.

Junto a esa preocupación por la alta tecnología, existe todavía un segundo objetivo importante en la política industrial japonesa: el apoyo a las industrias que atraviesan por dificultades temporales o estructurales. En este caso, no se persigue maximizar las posibilidades competitivas de las empresas, sino minimizar los costos del ajuste en los sectores deprimidos estructuralmente y evitar quiebras innecesarias o rupturas que provoquen una mayor descoordinación de la economía.

La promoción de los sectores de alta tecnología, la reclasificación (upgrade) --aumento del contenido de valor agregado de la producción industrial-- y la reducción de la capacidad en sectores que perdieron ventajas competitivas, son componentes de las estrategias positivas de ajuste orientadas a adecuar la estructura industrial a las condiciones actuales y futuras de la competencia internacional. En ningún momento predominaron las opiniones favorables a la implantación de medidas negativas de adaptación, mediante aranceles aduaneros o subsidios que compensaran el impacto perjudicial de las conmociones externas.

Es como si en el Japón la crisis hubiese actuado para acelerar la acción de los elementos transformadores presentes en el proceso de destrucción creadora descrito por Joseph Schumpeter, pero con una diferencia crucial: la presencia notable de la coordinación del Estado, no como factor de inhibición sino, por el contrario, como racionalizador y coordinador de los cambios que se hacen necesarios. En este caso, la planificación pública y la vivacidad empresarial, diluidas en un grupo de grandes empresas --que comparten informaciones, decisiones y riesgos-- se transforman en fuerzas que se potencializan mutuamente.

Además de estas dos diferencias esenciales con los Estados Unidos, hay otros dos rasgos notables de la política industrial japonesa: el pragmatismo y su objetivo de conferir mayor eficiencia al proceso de inversión. Se busca la manera de acelerar la transferencia de recursos hacia sectores considerados estratégicos

en el largo plazo y administrar, al mismo tiempo, la desmovilización de los segmentos menos competitivos. Tal proceso se apoya en criterios dinámicos de eficiencia internacional, para lo cual se tiene en cuenta, además de otros atributos, no sólo el precio sino también la importancia del sector como lugar de generación y difusión de nuevas tecnologías.

Otro aspecto destacado es que el Estado no interfiere en la competencia. No se ha comprobado trato discriminatorio, especialmente entre los grandes conglomerados. No se practicó ningún proceso del tipo selección de campeones (to pick up the winners) "a la coreana", porque inclusive el Japón ya había escogido sus campeones desde hacía mucho tiempo y los reconfirmó después de la crisis durante el período inmediato de posguerra. Todos los keiretsu reciben igual trato por parte del Estado y tienen acceso a las mismas ventajas. La política industrial se limita a fijar normas y criterios generales.

Para que esos mecanismos funcionen con eficiencia es preciso que la administración de los recursos estatales se haga con arreglo a criterios de probidad. En el MITI la pugna interna entre sus departamentos por obtener lonjas de presupuesto y de poder, provoca distorsiones. Existe, asimismo, la necesidad de responder a las presiones específicas de ciertos grupos privados. Sin embargo, ello no llega a comprometer los objetivos generales de los programas del ministerio. En la práctica, el público confía mucho en el trabajo llevado a cabo por los funcionarios del ministerio, especialmente por los de más reciente contratación entre los mejores de su generación y que todavía están libres de preocupaciones por cuestiones como el empleo después de la jubilación, etc.

Finalmente, el último atributo importante de la política industrial del Japón es su eficacia. Este tema fue objeto recientemente de un gran debate en los Estados Unidos. Las opiniones son aún muy divergentes. Unos advierten en esa política industrial la existencia de una conspiración estratégica para dominar el mundo. Otros llegan a la conclusión de que las actividades del MITI son totalmente inútiles. Entre los autores de mayor renombre se pueden señalar tres corrientes.

Un primer grupo encuentra en la persona de Chalmers Johnson a su principal portavoz. Este sostiene que el Japón constituye el modelo más ejemplar de una nueva forma asiática de capitalismo, que se diferencia del prototipo occidental --léase anglosajón-- por la índole burocrático-desarrollista, y no simplemente normativa, de sus Estados nacionales. En este cuadro, una élite político-burocrática, apoyada en una racionalidad económica estrictamente eficientista, actúa en cooperación con el sector privado y utiliza instrumentos de intervención basados en los mecanismos del mercado. En este proceso, existe además una enorme preocupación por el

sistema educativo de la población y por eliminar las grandes disparidades en la distribución del ingreso nacional.

Otro grupo, que tiene como exponente a Philip Trezize, niega la importancia del papel del Estado en el proceso de desarrollo del Japón en la posguerra. A pesar de que señala la existencia de una estructura de gobierno distinta de la que existe en Occidente, su política industrial se considera ineficaz. En opinión de este economista, el crecimiento acelerado del período 1955-1973 se habría producido de cualquier manera, impulsado por las fuerzas del mercado, aunque no hubiera existido ninguna política estatal. Toda la responsabilidad por las transformaciones que tuvieron lugar en la economía japonesa se atribuye, por tanto, a la enorme capacidad competitiva del sector privado. El Estado, cuando mucho, administró correctamente su política industrial y de demanda global.

En relación con el período más reciente, Trezize (1983) afirmó que existe una creencia muy difundida de que en el Japón las autoridades gubernamentales eligen o participan muy directamente en la selección de los sectores industriales a los que se asignarán prioritariamente el capital y el trabajo, como también en la de aquéllos que deberán desestimularse y descartarse. El autor replicó que el gobierno japonés, como todo gobierno democrático, no es capaz de aplicar una política industrial coherente de este tipo. Atribuir a la política industrial un papel decisivo constituye una expresión de fe, no un argumento basado en hechos conocidos.

El último grupo, cuyo principal exponente es Hugh Patrick, aboga en favor de una posición intermedia. Para él, la política industrial fue un instrumento influyente en el desarrollo del Japón, pero el papel más importante del proceso correspondió al sector privado.

A juicio nuestro, las opiniones de Johnson y Patrick se acercan más a la realidad que la del segundo grupo. Es innegable que el Estado y la política industrial tuvieron y siguen teniendo un papel importante en el desarrollo japonés. La cuestión básica que diferencia a ambos autores se resume, entonces, al señalamiento de los agentes, o sea de la racionalidad --pública o privada-- responsables de haber conducido un proceso con tanto éxito. A menudo este debate refleja más bien una controversia de carácter ideológico que la búsqueda de una mejor comprensión de la realidad japonesa. Si existe alguna enseñanza importante que pueda sacarse de la experiencia de la política industrial mencionada, es que no se debe perder tiempo en debates ideológicos, en el sentido anglosajón liberal o marxista occidental de la expresión. Todos los esfuerzos deben concentrarse en la tarea de cómo hacer que la estructura industrial se transforme en la dirección deseada por los agentes pertinentes. Tal dirección no elimina la rivalidad, pero atenúa los conflictos y trata de compatibilizar, mediante "el consenso y la coordinación", la racionalidad pública y privada. A

esta forma estructural de organización y de procedimiento la llamamos, a falta de una mejor designación, "capitalismo organizado".

De manera que la delimitación exacta de la acción estatal y privada en el proceso de decisión japonés nos parece un ejercicio difícil y de poca utilidad en lo analítico. La profunda interrelación entre ambos sectores y su larga experiencia de acción coordinada hacen que la demarcación entre ellos sea relativamente difusa en materia de elaboración, decisión y ejecución de la política industrial.

En el Japón, el Estado no arbitra ni conduce la competencia, sino que solamente potencializa la acción de los agentes privados y crea formas particulares de coordinación. Actúa en nombre del país como espacio institucional particular de conciliación previa de intereses pero no los determina. Así, su política industrial constituye, en algunos sectores, una ventaja competitiva de su capitalismo sobre sus competidores y debe analizarse en este contexto.

1. La política industrial antes de 1973: algunos marcos de referencia

Entre los factores determinantes de la política de estructura industrial japonesa durante el período del milagro económico, uno de los más importantes fue el desafío nacional producido por la derrota frente a los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. El fin del sueño imperial, la destrucción de la guerra y las amenazas de la pobreza, el subdesarrollo y la "colonización extranjera" crearon el ambiente propicio para establecer un consenso en torno a un proyecto de crecimiento acelerado mediante la intensificación de la industrialización. El éxito de este proyecto fue uno de los factores principales que garantizó a los japoneses la estabilidad política que se produjo durante el milagro, después de los años turbulentos de la posguerra.

El segundo factor fue la oportunidad histórica de poner en marcha una determinada política de estructura industrial orientada hacia el crecimiento acelerado. La estabilidad del sistema de Bretton Woods garantizó a los japoneses un horizonte de largo plazo. Al mismo tiempo, las estructuras industriales de los Estados Unidos y los países europeos, especialmente Alemania, sirvieron de guía³⁷ a la trayectoria que debía seguir la industria japonesa para crecer rápidamente y hacerse competitiva en el plano internacional. La situación no sólo de rezagado (late-comer), sino también de seguidor de los Estados Unidos, permitió al Japón adquirir o copiar las más modernas tecnologías y determinar, empero, una vía para disputar un espacio nacional autónomo al interior del nuevo orden internacional impuesto por la potencia hegemónica.

Un tercer aspecto fue la capacidad de las instituciones oficiales japonesas de coordinar la ejecución de una política de estructura industrial de la amplitud y complejidad como la que se realizó durante el milagro. Es indudable que, entre las élites burocráticas, la hegemonía correspondió al MITI y, en menor escala, al Ministerio de Finanzas (MOF).

El MITI pudo "leer" el desafío y las oportunidades históricas que enfrentaba el Japón en el período inmediato de la posguerra y elaboró como respuesta una política de estructura industrial capaz de satisfacer el consenso nacional. Con ello se creaban las bases de largo plazo sobre las cuales las empresas podrían adoptar sus decisiones de inversión.

El cuarto aspecto es de índole cultural. Los instrumentos de la política industrial dependen directamente de cómo los agentes económicos --públicos y privados-- se relacionan entre sí. La sociedad y la cultura japonesas, así como las formas flexibles y rivales de organización de los grandes grupos --los keiretsu-- abren un espacio para que las medidas de tipo "orientación administrativa" y otras de carácter no impositivo sean sumamente eficaces. En la práctica, los empresarios esperan que el gobierno actúe como coordinador de la política industrial. Es como si ello formara parte de su propio proceso de toma de decisiones.

También en el ámbito del aspecto cultural es importante destacar asimismo la creencia de los japoneses en la eficacia de la política industrial. Normalmente, el pensamiento liberal tiende a restar importancia a la intervención estatal en favor de la acción de las fuerzas libres del mercado. En Japón, el pensamiento económico liberal careció de espacio político-ideológico durante la posguerra.

2. Bases de la política industrial después de 1973

A partir de ese panorama de la política industrial anterior a 1973 se pueden señalar los ejes de continuidad con los últimos años. En primer lugar, es preciso tener presente que la crisis del período 1973-1978 tuvo gran importancia en la formulación de la política industrial japonesa durante el último decenio.

Por lo tanto, cabe notar que antes de la conmoción de 1973 se observaba ya en ese año el recrudecimiento de la crítica al proyecto de crecimiento "a toda costa", que había dominado la política japonesa de posguerra. Adquirían mayor peso las propuestas favorables a la "rehumanización" y modernización de la sociedad japonesa. Factores externos al crecimiento económico, como la contaminación y la degradación ambiental, se volvieron sumamente cuestionables. Sin embargo, no sólo los problemas "modernos" fueron blanco de discusión, sino que comenzaron a objetarse también las normas tradicionales, como el sistema de

ascenso por antigüedad. Como se verá más adelante, ese pensamiento crítico tuvo profundas repercusiones político-electorales.

La recesión, el aumento de la incertidumbre y la difícil situación internacional hicieron que las ideas de "rehumanización" y de renovación de la sociedad japonesa fueran sobrepasadas por una obsesión por la fragilidad.³⁸ De acuerdo con esta visión, el Japón, no obstante todo el rápido crecimiento de posguerra, seguía siendo una economía sumamente vulnerable al exterior y sujeta a los designios de otros países que, en cualquier momento, podían interrumpir los suministros estratégicos. La crisis del petróleo sirvió, por tanto, para sustituir las críticas y la disidencia respecto de la continuidad del proyecto de crecimiento rápido a toda costa por un nuevo desafío nacional: garantizar el crecimiento económico y el bienestar en un escenario internacional inestable y adverso.

La situación de los japoneses a comienzos de los años setenta era, sin embargo, muy diferente de la de la posguerra. Por primera vez, desde el inicio de su proceso de industrialización, el país no estaba ya claramente atrasado respecto de los países industrializados más avanzados. En varios segmentos, se hallaba al mismo nivel tecnológico de los Estados Unidos. En ese sentido, no existía ya una "guía" que seguir en su proceso de industrialización.

Asimismo, hubo grandes transformaciones en las instituciones encargadas de la formulación y coordinación de la política industrial. Con la creciente autonomía de las grandes empresas y los efectos de la política de ajuste, la unión de los intereses nacionales, en particular de los grandes grupos con el resto de la economía y la sociedad, se hizo más problemática. De modo que la política industrial padeció cada vez más las presiones políticas del partido gobernante, sobre todo por parte de los sectores más atrasados y amenazados. El Partido Liberal Demócrata (PLD), que se mantiene en el poder desde la posguerra, experimentó un gran revés electoral en 1976.

Ese año, el Primer Ministro resultó elegido en la Dieta por una mayoría de un voto. Ante la reacción del electorado a las políticas recesivas de ajuste y a la perspectiva de un crecimiento más lento, el PLD comenzó a intervenir más en las decisiones de la política industrial que hasta entonces acordaban las bases tecnológicas, en consenso con las empresas dirigentes. En consecuencia, las instituciones encargadas de la política industrial experimentaron una disminución relativa de su poder de arbitraje, sobre todo frente a los grupos perdedores nacionales y las grandes empresas que se hallaban en proceso de internacionalización.

En realidad, ese cambio en las relaciones entre los políticos y el aparato estatal venía produciéndose desde comienzos del

decenio de 1970. La victoria de Tanaka dentro del PLD, en 1972, sobre la facción más tradicional de Takeo Fukuda, representaba el preludio de un nuevo orden en que los funcionarios gubernamentales debían prestar más atención a las peticiones de los políticos.

Hasta entonces, los principales organismos de la Dieta orientados hacia la supervisión del área económica del gobierno, se hallaban bajo el dominio de ex burócratas, que conducían el proceso de forma que el parlamento aprobara los proyectos enviados por los ministerios. Existía un seguimiento constante de lo que sucedía en las diferentes esferas del gobierno, pero casi ninguna intervenía en el proceso decisorio.

Los cambios políticos introducidos por Tanaka no tenían por objeto enfrentar directamente a la burocracia, sino solamente incrementar la capacidad de conducción del PLD sobre la maquinaria del Estado y restringir la amplia delegación de facultades que el partido había dejado de facto en manos de los organismos del gobierno. En este proceso, las comisiones de la Dieta empezaron a mostrar una nueva dinámica de funcionamiento y comenzaron a ser calificadas de zoku, que en japonés significa tribu o miembro de un clan.

Cada zoku está encabezado por un don, que tiene bajo su mando a otros parlamentarios organizados en cuatro niveles de jerarquía. Un parlamentario importante puede ser don de varios zoku. Tanaka, por ejemplo, fue simultáneamente don de los zoku de comercio e industria y de correos y telecomunicaciones.

Tales reformas no llegaron, sin embargo, a producir alteraciones radicales en la conducción de la política industrial japonesa ante las necesidades de reestructuración industrial resultantes de las conmociones del petróleo (1974 y 1979) y de las modificaciones de las tasas de interés y el tipo de cambio (1979 y 1985). No obstante la mayor injerencia de los parlamentarios, la iniciativa siguió siendo de los ministerios, que conservaron un gran apoyo por parte de las empresas. Este apoyo todavía garantiza a la burocracia un amplio margen de flexibilidad ante las incursiones del PLD.

En este contexto de transformaciones, tanto el MITI como el Ministerio de Finanzas se vieron obligados a renovar sus estrategias y sus instrumentos de acción. En el primer caso, el ministerio se hallaba a comienzos de 1970 en una profunda crisis de identidad. El éxito de su estrategia de transitar rápidamente por la vía de la industrialización pesada durante el período del milagro económico había privado al ministerio de su propia razón de ser.

La sociedad japonesa criticaba también la estrategia pasada del MITI en el pasado, que no previó asuntos importantes como, por ejemplo, la lucha contra la contaminación ambiental. El episodio

de la Bahía de Minamata, en que se produjo el nacimiento de niños deformes debido a la contaminación de los peces con mercurio proveniente de las fábricas industriales, marcó profundamente la opinión pública japonesa.

Los keiretsu, a su vez, ya no necesitaban instituciones que condujeran tan directamente sus actividades. Las empresas industriales poseían la dimensión y experiencia internacionales suficientes para poder conducir sus propios destinos. Su situación era solvente y podían prescindir de la generosidad fiscal y financiera del Estado, si así les convenía.

Al mismo tiempo, el MITI había perdido igualmente parte de su poder de liderazgo sobre las demás estructuras burocráticas del Estado japonés. Se veía obligado a disputar un espacio con el organismo de ciencia y tecnología y con el Ministerio de Educación por la jurisdicción sobre las áreas de alta tecnología, y con el Ministerio de Comunicaciones, de Correos y Telecomunicaciones por el control del desarrollo de las redes de valor agregado que vinculaban a computadores y bancos de datos a través de líneas de comunicación.

Todos esos conflictos, sumados a la mayor injerencia del PLD en el proceso, hicieron que el proceso decisorio de política industrial se volviera después de 1973, más complejo, más descoordinado y quizá menos eficiente que antes. Aun así, como se tratará de demostrar, su elaboración y ejecución sigue siendo mucho mejor que las políticas industriales de los países occidentales.

La conmoción de 1973 abrió nuevas perspectivas y nuevos desafíos para el MITI. El ministerio comprendió que la crisis de la economía nacional le ofrecía la posibilidad de volver a coordinar una amplia actividad planificada junto al sector industrial. Ante ese panorama, una de sus mayores preocupaciones fue el fomento de las actividades de investigación y desarrollo en las industrias que se hallaban más cerca de la frontera tecnológica, en las que el país pudiera llegar a ampliar las ventajas o reducir su atraso frente al resto del mundo. El ministerio esperaba encontrar en ellas oportunidades de inversión que pudieran sentar las bases de una nueva trayectoria de crecimiento.

En un comienzo se eligieron como potencialmente estratégicos en el largo plazo los sectores de equipamiento industrial, electrónica de información, aviación y energía nuclear. En los dos últimos, el Japón no tuvo mucho éxito, pero en compensación, en los dos primeros logró obtener el liderazgo internacional en varios segmentos.

Otra gran preocupación del MITI se relacionó con los sectores que, en razón del costo o la demanda, resultaron afectados estructuralmente. Como tales sectores estaban integrados

generalmente por áreas en las que el ministerio actuaba tradicionalmente, no se produjo mayor conflicto de competencia jurisdiccional como el que tuvo lugar en las áreas de alta tecnología. Entre los sectores más perjudicados por la crisis internacional figuraban los del aluminio, el acero, la refinación de petróleo y los astilleros.

En los años ochenta, a medida que disminuía el hiato tecnológico del Japón y los sectores estructuralmente deprimidos lograban ajustarse, el MITI comenzó a hacer creciente hincapié en el tratamiento de las desavenencias comerciales del país con sus interlocutores comerciales. El gran superávit comercial y el crecimiento abrupto de la inversión extranjera venían generando presiones en que el ministerio trataba de mediar con el concurso de los políticos y las empresas. La disminución de las desavenencias comerciales constituye actualmente una importante prioridad de la política industrial del Japón.

En cuanto a los instrumentos de ejecución de la política industrial, cabe destacar que después de 1973 el MITI recurrió en menor medida a las orientaciones administrativas. Estas orientaciones constituyen un instrumento oficioso que servía, hasta entonces, para afinar la política industrial. Por carecer de base legal, reducen la influencia parlamentaria en la política proyectada y limitan, por tanto, la capacidad de intervención de otros grupos de intereses no involucrados directamente en el proceso decisorio. De esta manera, basta la existencia de un consenso favorable entre las empresas directa o indirectamente relacionadas con la medida para que las orientaciones administrativas tengan efecto.

Para que pueda producirse un acuerdo de esa especie, es preciso que la industria objeto de la medida presente algunas características, por ejemplo: ser un oligopolio concentrado y relativamente homogéneo; ser, en lo posible, líder en el mercado; presentar históricamente un bajo ritmo de introducción de progreso técnico; que exista un mecanismo sectorial de preconciación eficaz de intereses; depender en gran medida del MITI o tener afinidad con él; y que exista un desafío muy importante que cree la necesidad de adoptar una estrategia común.

Como puede observarse, salvo las últimas dos condiciones, ninguna de las demás se encuentra en los sectores de alta tecnología. Por tal motivo, las orientaciones administrativas no se han utilizado mucho en estos segmentos, a la inversa de lo que sucede en las ramas deprimidas estructuralmente.

El Ministerio de Finanzas, por su parte, se enfrenta desde el inicio de los años setenta a la pérdida de instrumentos de asignación de crédito barato a los grandes grupos mediante una política monetaria favorable a los bancos principales. La crisis de 1970-1971, que coincidió con la ruptura del patrón dólar,

condujo a una política monetaria dura y al ajuste monetario de la balanza de pagos, que se hizo a expensas del crecimiento, del endeudamiento público y una apertura cada vez mayor del mercado financiero japonés. Con el aumento de la cantidad de títulos públicos en circulación, el ministerio pasó a tener menor capacidad de administrar la estructura de las tasas de interés para favorecer la captación de recursos en el mercado por parte del gobierno. Los diferenciales que existían hasta entonces tendieron a desaparecer, salvo para la agricultura y la administración de la deuda pública, que se coloca a interés privilegiado en el Banco del Japón. Con ello, el Ministerio de Finanzas redujo su poder de encauzar las corrientes financieras hacia los sectores privilegiados, en especial los keiretsu. Estos grupos reducen, además, su endeudamiento con los grandes bancos e inician un proceso de internacionalización, sobre todo comercial y financiera.

Las empresas adquirieron así la capacidad de movilizar recursos en el sistema financiero internacional y se liberaron de los otrora eficaces controles cuantitativos de créditos establecidos por el gobierno. Finalmente, a partir de los años ochenta, la internacionalización dejó al ministerio en dificultades todavía mayores para intervenir en su propio mercado interno de crédito. Aun así, y a pesar de la tensión latente con el Banco Central, el Ministerio de Finanzas conserva la capacidad de someterlo a su política de refinanciamiento de la deuda interna. El Banco del Japón sigue aplicando a la Tesorería una tasa muy inferior a la del mercado interbancario, la que sí está obligada a seguir las fluctuaciones del mercado internacional.

3. La política hacia los sectores estructuralmente deprimidos

Después de la conmoción del petróleo de 1973, la industria básica del Japón experimentó presiones negativas de diverso orden. Los costos internos se elevaron en función de los aumentos habidos en 1974 y, de nuevo, en 1979-1980. Al mismo tiempo, la demanda internacional de esos productos se vio afectada por la recesión mundial y varios países en desarrollo empezaron a competir ventajosamente en materia de costos con los japoneses.

Resultaron particularmente afectados los sectores del aluminio y las fibras sintéticas debido al alza de la energía; la construcción naval, por la reducción de la demanda internacional; el acero de horno eléctrico, el ferrosilicio y el cartón corrugado, por la contracción de la demanda interna; y los hilados de algodón y sintéticos, por la competencia de los países de industrialización reciente.

Para apoyar esos sectores y responder, al mismo tiempo, a las presiones internas favorables a la adopción de medidas proteccionistas, el gobierno decidió repetir la experiencia de ajustes aplicados antes a sectores como el carbón (1955, 1959 y

1961) y los textiles (1967 y 1974). En 1978 la Dieta aprobó la ley de medidas temporales para la estabilización de algunas industrias deprimidas (LME).

Dicha ley tenía por finalidad permitir la concertación de acuerdos sectoriales para reducir la capacidad de producción; la creación de un fondo para financiar la compra de equipos desechados y otras inversiones; la exención de las limitaciones de la ley antimonopolio, etc. La política de ajuste no se limitó a la adopción de medidas positivas. El MITI promovió la suscripción de acuerdos de precios en la siderurgia de horno eléctrico, la industria de fertilizantes químicos y la industria naval.

El ajuste consistió, en términos generales, en una marcada elevación de la productividad del trabajo asociada con la reducción del consumo de energía y materias primas mediante la combinación, diferente en cada sector, de las siguientes estrategias:

- a) eliminación de la capacidad productiva excedentaria en las industrias estructuralmente deprimidas;
- b) promoción de industrias eficientes en lo energético y tecnológicamente avanzadas; y
- c) reducción de costos mediante la racionalización de los procesos de producción.

Los sectores considerados estructuralmente deprimidos eran: acero, aluminio, fertilizantes químicos, productos de fibra sintética, hilados de lana y algodón, cartones y construcción naval. Todos, salvo el último, pertenecen al segmento de bienes intermedios. En 1974 estas industrias representaban 15% de la producción potencial del sector manufacturero y el nivel de utilización de su capacidad había disminuido a 65% mientras el resto de la industria estaba en 73%. Debido al grado considerable de endeudamiento de las empresas japonesas, esa reducción se reflejó inmediatamente en un severo estrangulamiento financiero.

Ante esta situación, se suscribieron varios acuerdos sectoriales voluntarios, con miras a emprender planes de estabilización basados en la LME. La ley permitió, de manera organizada, que la capacidad excedentaria de esas industrias fuera desguazada o transformada para destinarla a nuevas actividades, al mismo tiempo que la mano de obra era readiestrada o despedida.³⁹

Los dos mejores ejemplos de ajuste de sectores estructuralmente deprimidos son el de la construcción naval y el de la refinación del aluminio. En el primer caso, se trata de una industria que había crecido rápidamente en los años cincuenta y sesenta. En 1973 el Japón poseía 50% de toda la capacidad de producción mundial y ese año los pedidos alcanzaron su nivel más elevado: 33 800 000 toneladas. En 1974, el volumen de pedidos se

había reducido a 9 400 000 y 3 200 000 toneladas, o sea 30% y 10% respectivamente.

En 1974 el Ministerio de Transportes había recomendado reducir las horas de trabajo, pero la dificultad de llegar a un acuerdo entre los pequeños y grandes astilleros retrasó la adopción de medidas coordinadas de ajuste. Sólo en 1978 se llegó a un consenso y el Ministerio de Transportes autorizó un programa sectorial de reorganización en el marco de la LME.

Se autorizó legalmente la formación de un cartel de industrias deprimidas y el gobierno prácticamente prohibió que se efectuaran nuevas inversiones en el sector. Se constituyó una empresa de capital mixto destinada a adquirir terrenos y equipos de empresas de construcción naval con una producción inferior a 5 000 toneladas, a fin de reducir la capacidad instalada. Los recursos provinieron básicamente de préstamos, especialmente del Banco de Desarrollo del Japón, controlado por el Estado.

El aspecto más curioso del programa tuvo que ver con la absorción de las pérdidas provenientes del desguace de la maquinaria, toda vez que los terrenos no experimentarían una desvalorización patrimonial. Tal costo fue transferido a las empresas restantes, con un período de gracia de 10 años. Se trata de un proceso quizá único de socialización privada y sectorial de las pérdidas, al que se sometieron las empresas más eficientes a cambio de que el proceso de ajuste sectorial no se produjera en forma anárquica.

Respecto de la reducción del número de empleados, la mayoría de las empresas estimuló la "jubilación voluntaria" y ofreció un año de sueldo como bonificación. Las empresas más grandes transfirieron parte de los trabajadores a otras compañías del mismo grupo. Por ejemplo, varios empleados de la Mitsubishi Heavy Industries fueron reubicados en la Mitsubishi Motors.

Las firmas subcontratistas fueron también parcialmente eliminadas. De un total de 90 000 en 1973 sólo quedaban 53 000 en 1982. También es cierto que la mayoría de los presidentes de los mayores astilleros fueron despedidos después del inicio del proceso de recortes de personal.

Este sistema de distribución de pérdidas, administrado por las grandes empresas, ofreció las condiciones para que la industria naval del Japón pudiera sobrevivir en condiciones de relativa estabilidad a una recesión tan dramática. Según Uekusa (1987), actualmente la industria ha logrado un buen desempeño; no hubo quiebras en gran escala; los grandes astilleros se han diversificado y las empresas medianas han aumentado notoriamente su productividad mediante la introducción de robots, máquinas-herramientas de control numérico (NCMT), sistemas de diseño computarizado (CAD), y así sucesivamente.

La industria de refinación de aluminio presentó una vulnerabilidad extrema a las conmociones del petróleo, ya que 76% de la energía consumida provenía de esta fuente, comparada con 5% en los Estados Unidos, 6% en Alemania Federal y 0% en Canadá. Se estima que en 1973 el costo de producción japonés alcanzó entre 170 000 y 190 000 yen por tonelada, en circunstancias que el precio internacional era de sólo 129 000 yen. Además, el sector fue sorprendido en un momento en que se había tomado la decisión de duplicar la capacidad instalada en el país de 800 000 toneladas en 1970 a 1 650 000 toneladas en 1975.

En 1977 se inició un programa para reducir la capacidad instalada a 1 250 000 toneladas. Como incentivo, las empresas obtuvieron subsidios provenientes de parte del impuesto de importación que se recaudaría con el aumento del volumen de las importaciones en más de 400 000 toneladas.

En 1981, después de la segunda conmoción, la crisis financiera de la industria desembocó en un nuevo programa de recortes de la capacidad. Como beneficio fiscal, las empresas fabricantes de aluminio obtuvieron el derecho de importar durante tres años, con exención total de derechos de aduana, una cantidad de aluminio refinado equivalente a la que hubiesen dejado de producir. En 1983 la capacidad instalada era de sólo 743 000 toneladas. En 1987 la producción local alcanzó únicamente 30 000 toneladas, monto exiguo si se tiene en cuenta que en 1980 ésta ascendía a 1 000 000 de toneladas.

Además del cierre de sus plantas en el Japón, las empresas adoptaron otras estrategias de ajuste a largo plazo. Se inició un programa de investigación en tecnologías menos intensivas en energía orientadas a la producción de aluminio. Se hicieron inversiones en el exterior en nueve fábricas nuevas para abastecer el mercado japonés. Las empresas se transformaron en fabricantes de productos de aluminio y se integraron verticalmente teniendo como objetivo la demanda final e iniciaron igualmente la investigación de nuevos materiales a partir de la alúmina.

Sin embargo, la supervivencia de las empresas (Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Nippon y Showa) no habría sido posible sin el apoyo de los respectivos keiretsu. Los bancos, además de garantizarles el flujo de caja, les concedieron préstamos a tasas preferenciales. Lo más importante fue la estrategia de prorrateo de las pérdidas entre todas las empresas del grupo, inclusive aquéllas que no participaban directamente en la iniciativa, con lo que se evitó la quiebra de la supervisora.

En 1976, por ejemplo, la Mitsubishi Chemical transformó su división de aluminio en una firma independiente --la Ryoka Light Metal--, de la que conservó únicamente 21% del capital. El 79% restante fue prorrateado entre otras 17 empresas del grupo Mitsubishi o sus asociadas. Pocos meses después, la Sumitomo y la

Showa hicieron otro tanto. Estos ejemplos ilustran la importancia de las relaciones en materia de riesgos compartidos dentro de los keiretsu. A pesar de que la inversión la realiza muchas veces una sola empresa, la responsabilidad por la decisión, adoptada de consenso y, en consecuencia, por el éxito o fracaso de la operación es de todo el grupo. Desde esta perspectiva, cada empresa de un keiretsu es un agente específico de un sólo bloque de capital financiero.

En el caso del aluminio, el MITI también constituyó una empresa con el objeto de adquirir, a precios de mercado las plantas que serían cerradas, con recursos gestionados ante los bancos relacionados con el sector. Tales operaciones tenían la particularidad de generar ganancias respecto de los activos inmobiliarios, ya que la tierra se valoriza continuamente en el Japón. Cuando dichas utilidades no bastaban para compensar las pérdidas resultantes del desguace de la maquinaria y equipos, el ministerio absorbía tales pérdidas mediante subsidios. Este esquema institucional utilizado en la industria del aluminio y en la construcción naval sirvió y sirve de base a todas las intervenciones destinadas a reducir la capacidad en sectores estructuralmente ociosos.

Además de las industrias naviera y del aluminio, la siderurgia constituyó también un caso interesante de ajuste de la industria de bienes intermedios. La producción total se redujo de 120 000 000 de toneladas en 1973 a cerca de 100 000 000 de toneladas. Al mismo tiempo, se produjo un cambio radical en el proceso de producción. La fabricación de lingotes continuos aumentó de 20.7% en 1973 a 86.3% de la producción de acero en 1983, porcentaje muy superior al 32.1% y 60.4% logrado por los estadounidenses y los europeos, respectivamente. Además, los japoneses aumentaron la producción de aceros especiales con miras a concentrarse, en productos de mayor valor agregado. Por ejemplo, algunas empresas siderúrgicas se diversificaron en segmentos conexos y comenzaron a producir robots.

En 1983, los resultados obtenidos mediante la reducción de la capacidad de los sectores deprimidos, de conformidad con la LME, alcanzaron en promedio el 95% de los objetivos iniciales. Sin embargo, en diversos sectores, a causa de la segunda conmoción del petróleo, esta meta de reducción de la capacidad fue insuficiente para aumentar la utilización de la capacidad instalada a niveles iguales o superiores a 80%. Así ocurrió con el aluminio, los productos químicos, el ferrosilice y el cartón corrugado.

El mantenimiento de niveles elevados de ociosidad industrial impulsó al gobierno japonés a reeditar en 1983 la LME, denominada en adelante ley de medidas temporales para el ajuste estructural de algunas industrias (LMA). Esta nueva versión de la LME amplió las medidas de apoyo. Además de reducir la capacidad de producción, la LMA hace referencia igualmente a fusiones y producción conjunta,

así como a la especialización de la producción y el desarrollo de nuevos procesos tecnológicos.

La LMA, en vigencia hasta 1988, incluía 26 sectores que, deberían haber disminuido en promedio su capacidad de producción en 23%. La mayor se dio en la industria del aluminio, con 57%. La gran diferencia entre la LME y la LMA consiste en que en esta última se hallan presentes por primera vez varios segmentos de la industria petroquímica.

La política de ajuste de los sectores estructuralmente deprimidos no se limitó a prestar asistencia a las empresas afectadas por la crisis, sino también a establecer mecanismos de apoyo a los trabajadores, las pequeñas y medianas empresas subcontratistas y las regiones directamente afectadas por la crisis. En realidad, los recursos públicos utilizados con tal fin superaron con creces la ayuda proporcionada a las empresas.

La revaluación del dólar a partir de 1980 alargó la sobrevida de la mayor parte de los sectores estructuralmente deprimidos del Japón. Los ajustes que debieron haberse realizado al comienzo de los años ochenta se retrasaron, en cierto modo, por el proceso de devaluación del yen. Sin embargo, a partir de 1985, con la rápida valorización de la moneda japonesa, afloraron varios problemas que estaban en "hibernación" y se sumaron a otros nuevos.

En 1987 el MITI dio a publicidad el documento sobre perspectivas de ajuste estructural y estructura industrial Outlook for Structural Adjustment and the Industrial Structure, que contiene proyecciones sobre las industrias que habrán de reducir su capacidad en los próximos años. Se prevé, por ejemplo, una disminución de la producción de acero de 15% en 1990 respecto del volumen producido en 1985 y de más de 15% hasta 1995.

Ese mismo año se promulgó una nueva ley --de medidas temporales orientadas a facilitar el ajuste estructural de la industria (LMT)-- con el objeto de hacer frente a los problemas resultantes del elevado valor del yen. A diferencia de las legislaciones anteriores, la LMT dejó de lado la perspectiva sectorial para orientarse más a los tipos de plantas industriales y equipos que deberán desgastarse en algunas regiones afectadas.

La LMT establece el requisito de que las empresas eleven planes de reajuste al gobierno a fin de beneficiarse de la ayuda financiera para el desarrollo de nuevas tecnologías y la introducción de nuevos equipos.

Como complemento de la LMT se promulgó una nueva ley destinada a proporcionar asistencia a los que quedaron desempleados a consecuencia del proceso de ajuste en las industrias estructuralmente deprimidas. El gobierno se propone sufragar entre 25% y 67% de los costos relativos al readiestramiento y la

reubicación de los empleados. También se concedió a estos trabajadores tres meses adicionales del seguro de desempleo.

4. La política respecto de los sectores de tecnología de vanguardia

Según Hugh Patrick (1986) y Ken-Ichi Imai (1989), dos son las características principales de los sectores de tecnología avanzada o alta tecnología (high-tech). La primera --y la más importante-- es su enorme dependencia, desde el punto de vista de la competencia, del empleo constante de tecnologías "intensivas en ciencia" tanto en materia de procesos como de productos.

Sin embargo, no basta que un sector recién comience a aplicar innovaciones modernas para que sea considerado de alta tecnología. También es preciso que el progreso técnico sea intenso, se dé a un ritmo acelerado y presente un elevado contenido científico; en otras palabras, que se trate asimismo de áreas situadas en la frontera del conocimiento. De este modo, en determinado momento algunas industrias pueden pasar a considerarse de alta tecnología o dejar de serlo. Al mismo tiempo, el propio proceso de investigación y desarrollo (I y D) puede crear nuevos sectores de avanzada.

Otro rasgo importante de estos sectores es su carácter estratégico para la evolución de la matriz industrial. La percepción de la existencia de extremidades y de eslabonamientos de carácter casi infraestructural es una de las razones por las que el éxito en una industria de tecnología de avanzada, se percibe como vital para el crecimiento económico, el bienestar y, principalmente, la preeminencia de un país.⁴⁰

Existen, por ejemplo, segmentos de la industria farmacéutica que son muy intensivos en I y D, pero tales esfuerzos suelen ser aislados y relativamente inmunes al desarrollo tecnológico de otros sectores. La política de alta tecnología no se orienta hacia ese tipo de industria, sino hacia aquéllas que presentan, en consecuencia, grandes perspectivas de repercusión en el sistema económico y alteran o aceleran sus actuales trayectorias.⁴¹

Una política orientada a los segmentos de alta tecnología apunta a las industrias del futuro, es decir, aquéllas donde se concentrarán y desde donde irradiarán las principales innovaciones tecnológicas. Dicho de otra forma, se trata de una estrategia que armoniza sectores de avanzada y empresas de tal modo que el resultado es un conjunto de empresas nacionales que, al renovar todo su sistema industrial, se vuelven vendedoras a nivel mundial. Esto les garantiza la posibilidad de mantener en el tiempo una tasa de rentabilidad diferente de la de sus competidores, y al Japón la capacidad de conservar el liderazgo económico internacional.

Desde el punto de vista japonés, ese tipo de estrategia representa una cierta continuidad de acción respecto de iniciativas que en los años cincuenta y sesenta les habían permitido penetrar con acierto, industrias entonces consideradas estratégicas con equipos y productos químicos. En otra ocasión, se pretendía variar el carácter de la inserción internacional de la industria japonesa mediante el fortalecimiento de su competitividad en sectores que, fueran capaces de generar a futuro un mayor valor agregado y tuvieran mayor impacto sobre la matriz industrial.

Antes, la lentitud del progreso técnico mundial y la situación de atraso del Japón respecto de los Estados Unidos y los países europeos, hacían que esta estrategia de industrialización no afectara demasiado a la economía de sus competidores. Sin embargo, a partir de 1973, estas condiciones ya no se dan. La revolución de la microelectrónica y el adelanto industrial del Japón hicieron que su política en relación con las industrias del futuro tuviera un contenido diferente, con mayor hincapié en el desarrollo tecnológico. Además, estas políticas, de resultar exitosas, tenderían a generar repercusiones negativas sobre la industria de sus competidores y, por consiguiente, tensiones a nivel internacional.

Hay en el Japón un consenso relativo respecto de la existencia de tres sectores de alta tecnología: información (semiconductores, computadores, telecomunicaciones), nuevos materiales y biotecnología. El apoyo estatal a la mayoría de estos segmentos es anterior a 1973, pero hasta ese entonces se hacía en el contexto de la política industrial por sectores y casi exclusivamente para la ejecución de proyectos que pudieran dar resultados comerciales, en detrimento de la investigación básica. Sólo en 1981, a iniciativa del MITI, lanzó el gobierno su primer programa de investigación básica: el programa de investigación y desarrollo de tecnologías básicas de próxima generación.

Para hacerse una idea de los cambios habidos en los últimos años, basta observar que hasta 1970 el Japón dependía de la importación y el perfeccionamiento de la tecnología extranjera para aumentar la productividad de su industria. Desde entonces --y principalmente después de 1975-- los gastos en I y D aumentaron rápidamente y en mayor medida que en los demás países industrialmente avanzados. Ello llevó a que el país ocupara, conjuntamente con la Unión Soviética, el segundo lugar en importancia en cuanto a gastos en esta área, superado sólo por los Estados Unidos (véase el cuadro 13).

Los Estados Unidos y la Unión Soviética son dos potencias militares que destinan al desarrollo de armas y equipos bélicos una parte significativa de sus gastos en investigación, mientras el Japón invierte en tecnología civil. En este sentido, si no tomamos en cuenta los gastos de defensa, desde mediados del decenio de 1970

el Japón es el país que más gasta en I y D, en relación con su PIB, entre los países capitalistas industrializados (véase el cuadro 14).

El elevado crecimiento de los gastos del Japón en I y D no se debe al aporte financiero del Estado. Al inicio del decenio de 1970, el Estado sólo aportaba el 30% de los recursos asignados. En los años ochenta, el financiamiento público se había reducido a 23.6% de los gastos, mientras en los Estados Unidos, Inglaterra y Alemania Federal esta participación representaba 46.1%, 49.8% y 43.5% respectivamente. Esta situación se debe al acelerado crecimiento de los gastos en I y D del sector privado japonés, como resultado de una mayor competencia en los segmentos de tecnología de avanzada. Esas industrias avanzadas son las que más invierten en esta esfera, especialmente la industria farmacéutica y la de equipos eléctricos.

El gobierno del Japón, no obstante una participación relativamente pequeña en los gastos en I y D, juega un papel sumamente activo en esa área. El instrumento más utilizado es el

Cuadro 13

JAPON: INDICADORES DE GASTO EN INVESTIGACION Y DESARROLLO
(Miles de millones de yen) porcentajes

Países	Año	Gastos en I&D	Participación del Estado	Participación del gasto en I&D en el PIB
Estados Unidos	1984	22 782	46.6	2.62
Rusia	1983	8 063	48.2	...
Japón	1985	8 116	19.4	2.53
Alemania Federal	1983	4 352	42.3	2.80
Reino Unido	1983	2 638	57.8	...

Fuente: FPC, 1987.

Cuadro 14

GASTO EN INVESTIGACION Y DESARROLLO COMO PROPORCION DEL PIB
(Porcentajes)

	Año	Japón	EE.UU.	Europa occidental
Gastos totales	1967	1.58	3.07	1.78
en I&D	1975	2.01	2.38	1.81
	1983	2.67	2.73	2.08
Gastos no militares	1967	1.56	1.97	1.47
en I&D	1975	2.00	1.75	1.57
	1983	2.66	1.97	1.80

Fuente: Patel y Pavitt, 1987, citado en Freeman, 1987.

trato fiscal favorable a las empresas que invierten en este campo. En algunos segmentos, como las fuentes alternativas de energía, los nuevos materiales y la biotecnología, el Estado corre con todos los gastos. En otros, como los computadores y los circuitos integrados, la asistencia del Estado se hace mediante préstamos a tasas preferenciales.

El aumento de los gastos en I y D y la selección reflexiva de sectores y tecnologías ha reforzado la posición tecnológica del Japón frente al resto del mundo. El país ha pasado a ser un poseedor importante de patentes, especialmente en las áreas de vanguardia como la información y las comunicaciones. En diez años, los japoneses duplicaron su participación en el volumen de patentes expedidas en los Estados Unidos, la que aumentó de 8.9% en 1975 a 17.9% en 1985.

Más importante que esos datos cuantitativos son los cambios de índole cualitativa que se produjeron en el sistema nacional de innovaciones (SNI).⁴² En los últimos años, los japoneses han demostrado mayor capacidad que los países occidentales para difundir el nuevo paradigma tecnológico en materia de informaciones y comunicaciones, a pesar de no haber desempeñado un papel importante en la respectiva serie de innovaciones claves. La razón de este éxito no radica solamente en las innovaciones generadas por el sistema de I y D, sino sobre todo en toda la trama de relaciones científicas, tecnológicas, educacionales e industriales asociada al SNI del Japón.

En la búsqueda de peculiaridades que expliquen el éxito del SNI respecto de los demás países capitalistas avanzados, pueden destacarse tres diferencias básicas. En primer lugar, está el empleo difundido que hizo la industria japonesa de la tecnología inversa ("reverse engineering, RE) después de la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces, esa técnica se convirtió en el mejor método de incorporar y perfeccionar la tecnología externa sin recurrir a la inversión extranjera directa ni a la transferencia de diseños técnicos (blue-prints) y la ingeniería (design) de productos y procesos extranjeros.

Con ello, los gerentes, ingenieros y trabajadores de las industrias del Japón se acostumbraron a pensar todo el proceso de producción como un sistema integrado al proyecto de ingeniería de proceso y producto. Al mismo tiempo, esta práctica condujo a la integración de la I y D en la producción y al aprendizaje conjunto de los conglomerados formados por las grandes industrias y sus proveedores. De esta manera, la fábrica se transformó en un laboratorio permanente.

La tecnología inversa es el origen de sistemas modernos, como la producción y demanda sincronizadas (just-in-time), que actualmente utiliza la industria automovilística y sus proveedores, con lo que se reduce el costo del capital de operaciones. A partir

de la tecnología inversa se introdujeron igualmente los "círculos de calidad", cuyo objetivo inicial era el mejoramiento de la calidad de los productos industriales que, en un comienzo, eran muy inferiores a los extranjeros. Esta necesidad de coordinar la producción, tanto dentro de las empresas como en los conglomerados, es una de las razones por las que el sistema de decisión en las empresas japonesas fue considerado "curiosamente" lento, en opinión de los occidentales.

La segunda diferencia básica del SNI se refiere a las políticas sociales relacionadas con la enseñanza y la capacitación de la mano de obra, para adecuarlas a un sistema basado en los cambios técnicos y la calidad del producto. El sistema de enseñanza japonés favorece la formación de personal en ciencias e ingeniería. Las empresas, por su parte, promueven periódicamente la capacitación y el readiestramiento de su personal.

La utilización de la fábrica como laboratorio permanente requiere también que no existan diferencias de condición social --no así de jerarquía-- entre los trabajadores directos e indirectos. El origen de este igualitarismo japonés es reciente y deriva de las políticas aplicadas durante la ocupación estadounidense. Las reformas fiscales y patrimoniales, impuestas por el general Mac Arthur, produjeron cambios profundos en las relaciones laborales dentro de las empresas.

La tercera peculiaridad está en los keiretsu, que constituyen una forma flexible y competitiva de organización industrial capaz de establecer estrategias de largo plazo. La proximidad entre las empresas industriales y los bancos, en el ámbito de los grupos, y el carácter competitivo del keiretsu hacen que las estrategias basadas en el progreso técnico, la calidad y la diferenciación de productos sean de la mayor importancia. El keiretsu, sistema estable y flexible, permite coordinar las estrategias de largo plazo entre grupos de empresas en materia de investigación, capacitación e inversiones.⁴³

Finalmente, la cuarta característica específica del SNI es el papel que desempeña el gobierno, especialmente el MITI, en la formulación y ejecución de políticas de ciencia y tecnología. A pesar de que el MITI ha utilizado diferentes instrumentos de política a lo largo de su historia, su papel principal consistió siempre en establecer las bases para aplicar estrategias de largo plazo. En relación con la política actual de desarrollo de los sectores de tecnología de avanzada, el ministerio, antes de la crisis del petróleo de 1973, había concedido prioridad a los sectores que hacían uso intensivo del conocimiento (knowledge intensive). La vulnerabilidad externa del Japón al abastecimiento de materias primas, sumada a las críticas al proyecto de crecimiento a toda costa, habían obligado al MITI a reconocer la importancia, en el largo plazo, de la tecnología de la información.

Esa nueva perspectiva mejoró cualitativamente el apoyo que el ministerio había venido otorgando a las industrias en el ramo de la computación, los semiconductores y la electrónica. En los años cincuenta el MITI estimuló estos sectores, considerados entonces como segmentos de alto potencial de crecimiento y de exportaciones. También se tuvieron en cuenta aspectos como economía de materiales, espacio y capital. Sin embargo, no se vislumbraba que de estas industrias saldría un nuevo paradigma tecnológico que afectaría todo el sistema industrial.

Durante los años sesenta y setenta se adoptaron varias medidas para fomentar las industrias de computadores y semiconductores. Ello incluyó la ejecución de una serie de proyectos de investigación y también de medidas aisladas como, por ejemplo, la formación de una compañía especializada en el arriendo de computadores para enfrentar la competencia de las empresas estadounidenses, especialmente la IBM. La política de promoción de estos sectores influyó en la consolidación de la industria japonesa de la información.

En este proceso hubo también otros dos factores de igual importancia: la difusión de la tecnología de la información fuera de la industria electrónica y la política de redes de comunicación. El Japón obtuvo muy buenos resultados en la difusión del nuevo paradigma tecnológico. Desde 1971 se hablaba de la consolidación de los sectores de la maquinaria y la electrónica. El término "mecatrónica" se originó en el Japón en 1975. La buena evolución de la robótica de las máquinas herramientas de control numérico y de los sistemas de fabricación flexibles se debe asimismo a la cercanía entre productores y consumidores en el Japón. En el largo plazo, la medida primordial quizá haya sido la decisión de establecer un sistema integrado de comunicaciones, que creará una base de infraestructura digital muy superior a la capacidad actual de utilización del sistema económico.

Cabe también destacar el papel que el MITI ha desempeñado en la promoción de carteles de desarrollo tecnológico. La importancia de dichos carteles para el progreso de los sectores de avanzada tiene sus mejores ejemplos en la industria de computadores, componentes y sistemas flexibles. El ejemplo de mayor éxito fue el de los semiconductores.

Normalmente, la formación de esos carteles se ajusta a un principio de selección negociada. El MITI, a partir de las consultas formuladas a órganos de clase, universidades, etc., elige a algunas de las empresas de mayor éxito del sector, con lo que las empresas excluidas tienden a perder competitividad.

En este proceso, el MITI ejerce un papel rector. La burocracia del ministerio está convencida de que la acción coordinada para desarrollar sectores de avanzada es antes que nada un asunto nacional. Más aún, como el Japón ocupa el liderazgo mundial en

estos segmentos, esta acción coordinada entre el Estado y el sector privado se justifica también ideológicamente como un instrumento de apertura de horizontes para la propia humanidad.

5. El plan de 1986

En el transcurso de los años ochenta, la economía del Japón tuvo que enfrentarse a desafíos distintos de los que habían causado las conmociones del decenio anterior. Ante ese panorama y, sobre todo, las presiones de sus interlocutores comerciales, el Japón se vio obligado a reevaluar su estrategia industrial basada en la "obsesión por la fragilidad". El antiguo temor a la interrupción de los suministros estratégicos dio lugar a una creciente preocupación por el proteccionismo y la inestabilidad monetaria internacional.

En ese contexto, predominó en el Japón la visión de que era necesario revertir la tendencia al crecimiento de su economía en función de las exportaciones (export-led growth) en favor de un crecimiento más orientado hacia el mercado interno. En el fondo de esta concepción estaba la reiteración de algunas de las ideas "humanistas" anteriores a 1973, especialmente en cuanto al mejoramiento de las condiciones habitacionales y sociales de la población.

Respecto del MITI, su Consejo de estructura industrial hizo público, en mayo de 1986, un proyecto de ajuste de la economía japonesa a la nueva realidad externa e interna, contenido en el documento titulado "Perspectivas para la sociedad industrial japonesa frente al siglo XXI". En este informe se hace hincapié en la necesidad de una armonía internacional y en la mezcla creativa de tecnologías, como directrices de la política industrial que el Japón deberá seguir en el futuro.

Según el ministerio, la armonización de la industria japonesa con el exterior deberá pasar necesariamente por un aumento de sus inversiones directas en el exterior a una tasa de 12% anual hasta el año 2000. El efecto neto interno de este proceso se estima en la eliminación de 560 000 empleos y la reducción del superávit a 53 000 millones de dólares a fines del período. En contrapartida, habrán de crearse casi 2 000 000 de nuevos puestos de trabajo en el exterior, principalmente en los Estados Unidos, la República de Corea e Indonesia.

Esa perspectiva ha despertado críticas en el Japón en cuanto a la existencia de un agotamiento económico del país, que estaría convirtiéndose en un "cascarón hueco". Para el MITI, sin embargo, esta tendencia podrá compensarse con creces mediante el potencial de inversiones en las nuevas fronteras industriales, especialmente la microelectrónica, los nuevos materiales y la biotecnología. Se

prevé el surgimiento de nuevas industrias de un proceso que ha sido calificado de mezcla creativa de tecnologías.

Según un alto funcionario burócrata del MITI, esa mezcla se refiere al proceso por el cual los acervos de tecnología y otros conocimientos técnicos (know-how) acumulados en los distintos sectores se fusionan mediante vínculos interactivos. Es un proceso creativo, porque genera nuevos campos de conocimiento que forman la base de nuevas industrias. La modalidad de la mezcla puede darse en función de la tecnología (technology-led) o del mercado (market-led).⁴⁴

Desde el punto de vista tecnológico, los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo tienden a traspasar los límites tradicionales de los sectores. Junto a esto también se avanza en la combinación de tecnologías de diferentes áreas. Como ejemplos de fusión tecnológica citamos: la mecatrónica (electrónica y mecánica), los nuevos materiales (electrónica y metalurgia de metales no ferrosos) y la biotecnología (los polímeros elevados y las ciencias de la vida), esta última realizada por las industrias textil y farmacéutica.

En términos de mercado, la fusión tecnológica permite la creación de nuevos mercados mediante la diversificación de valores y estilos de vida. Los mejores ejemplos se hallan en las industrias orientadas hacia los consumidores finales, como los textiles, la construcción residencial y los artículos para el hogar. La utilización de diseños industriales y procesos manufactureros con ayuda de computadores permite adecuar los sistemas de producción a la diversificación de los patrones de consumo.

En la práctica, ese proceso tiende a hacer converger de manera interactiva y complementaria las fuerzas tecnológicas y de mercado en formas complejas de fusión que conducen a la aparición de nuevas industrias. A su vez, este nuevo patrón de innovaciones evoluciona mejor y más rápidamente hacia estructuras industriales flexibles y dinámicas, capaces de adaptarse o inclusive promover un aumento de la velocidad de las transformaciones habidas en sus mercados. Tales organizaciones deben ser capaces de combinar sus investigadores con otros de distintas áreas y establecer relaciones con empresas de otros sectores. Las tradicionales economías de escala dejan de tener importancia en beneficio de las economías de alcance, que dan preferencia a la diversificación de productos, a la producción de pequeños lotes y al potencial de oportunidades que genera la utilización múltiple de diferentes acervos de tecnología y de conocimiento.⁴⁵

En opinión del MITI, esa nueva perspectiva exige que el gobierno adopte políticas que estimulen, por una parte, el desarrollo de tecnologías orientadas hacia la "fusión de sectores" y, eliminen, por otra, las barreras legales para que las empresas

de un sector ingresen a otras áreas o establezcan relaciones con firmas de segmentos industriales distintos. "La mezcla creativa de tecnologías tiene enorme importancia para la sustentación de la estructura industrial, toda vez que el sistema interindustrial resultante crea una nueva demanda y amplía mercados, con lo que contribuye al desarrollo de una vigorosa economía interna".⁴⁶

B. LA NUEVA MODALIDAD DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL DEL JAPON

Sobre la base de lo presentado hasta ahora, puede afirmarse que después de 1973 la economía japonesa pasó por cambios de índole estructural en su modalidad de crecimiento y su inserción internacional. Desde el primer punto de vista, dos son las manifestaciones más evidentes, una de carácter macroeconómico y otra de tipo macrosectorial.

La primera es el dominio que pasaron a ejercer las exportaciones sobre el crecimiento de la economía. Hasta 1973, la industria se expandió gracias a su propio mercado interno. Los desequilibrios interindustriales e intraindustriales generados por la introducción o expansión de los segmentos pesados de las industrias química, mecánica y metalúrgica en un ambiente de "competencia excesiva", habían permitido el crecimiento del sector manufacturero a tasas de 13.4% anual, únicas en la historia reciente de los países capitalistas más avanzados.⁴⁷ A partir de esa fecha, en la medida que las inversiones privadas redujeron su dinamismo, fue sustituido en su papel de "locomotora" del crecimiento por las ventas al exterior.

La segunda es el crecimiento industrial diferente de los distintos sectores. No obstante que el segmento de maquinaria y equipos, especialmente electroelectrónicos, continuó a la cabeza, varios otros --como los textiles, alimentos e insumos industriales-- siguieron estancados o disminuyeron su producción. Este fenómeno se acompañó también de profundos cambios tecnológicos en varios de esos segmentos que, sin embargo, no fueron capaces por sí solos de garantizar que el proceso de crecimiento se generalizara por toda la trama industrial.

En este proceso influyó la política de reestructuración industrial, toda vez que actuó de manera de permitir que las transformaciones no se produjeran en forma caótica. Las inversiones en tecnologías de avanzada y los ajustes de los sectores deprimidos se llevaron a cabo en un ambiente de coordinación que garantizó una mayor eficacia al proceso de ajuste.

En lo externo, los cambios más destacados se relacionan con el crecimiento acelerado de las exportaciones que, hasta 1985, condujo la expansión de la demanda global. Como en forma paralela en los años ochenta se acumularon grandes superávit comerciales con el exterior, en particular con los Estados Unidos, el Japón se

convirtió en parte del epicentro de los mayores desajustes ocurridos en la economía internacional. Como contrapartida al superávit comercial, el país se transformó en el principal inversionista del mundo y en poco tiempo se convirtió en el mayor poseedor de activos líquidos en el exterior y el mayor acreedor de los Estados Unidos.

Creemos que todos esos aspectos, a pesar de su importancia, son insuficientes para explicar el éxito del ajuste japonés. La capacidad de respuesta y la adaptación a situaciones adversas, además de la capacidad de intervención y coordinación del Estado, no constituyen novedades en la historia del Japón. En tal sentido, a fin de percatarse mejor del carácter y la profundidad de los cambios que ocurrieron, es necesario tener presente una visión que incluya también aspectos relacionados con la "organización industrial", teniendo en cuenta las transformaciones habidas en los diferentes mercados, la respuesta estratégica de los keiretsu y, finalmente, los cambios acaecidos en las formas de organización de la producción fabril.

En cuanto al primer aspecto, cabe observar que los cambios ocurridos en la composición de la producción manufacturera reflejaron la capacidad de cada sector de lograr la creación de nuevas ventajas competitivas frente a sus competidores externos. Por ejemplo, en las industrias de bienes intermedios --acero, aluminio, fertilizantes químicos, cartón, etc.-- y en la industria naval, la estructura de costos y el carácter competitivo del mercado internacional no permitieron que los japoneses mantuvieran las posiciones conquistadas. La solución, en estos casos, fue la reducción de la capacidad instalada, la reubicación en el exterior o la creación de nuevos productos y procesos que permitieran a las empresas desarrollar nuevos espacios tecnológicos.

En la industria de equipos la modernización se orientó, por una parte, a integrar las nuevas tecnologías, como la microelectrónica y los rayos láser, en la ingeniería de los equipos. Por otra, se encaminó al desarrollo de sistemas de empresas (business systems) y plantas llave en mano (turn-key plants) orientados hacia la exportación de fábricas desmontadas con destino a países exportadores de petróleo, socialistas o del resto del tercer mundo. Se produjo un rápido aumento de la producción y exportación de máquinas-herramientas de control numérico.

En el sector de la electrónica de la información, que incluye las telecomunicaciones y otras aplicaciones de la tecnología de los semiconductores, se desarrollaron computadores de gran tamaño. Al mismo tiempo, aumentó la producción de circuitos integrados desde 300 millones de unidades en 1975 a 1 700 millones en 1979, y se redujo su costo como resultado de los adelantos tecnológicos ideados por los propios japoneses.

Esa tendencia a la diversificación a partir del desarrollo de tecnologías de vanguardia ocurrió también en otros sectores de la industria japonesa. Varias empresas de los segmentos de alimentos y productos químicos se lanzaron a la industria farmacéutica y la bioquímica. Al mismo tiempo, las firmas productoras de cemento y metales no ferrosos se orientaron hacia la producción de nuevos materiales (cerámica fina).

Tal ajuste fue inducido por la política industrial aplicada después de 1976, que trataba de acelerar este proceso y ampliar las posibilidades de éxito de las empresas japonesas. Para que se concretara este proceso de coordinación más general, las empresas dispusieron de dos lugares importantes de negociación estratégica. Uno en el ámbito de los keiretsu, que obraron como red de información (tecnología, mercado, financiamiento, etc.), apoyo y acción común de las diferentes empresas del grupo. En un ambiente de menor crecimiento, el mercado interno del grupo --y, por consiguiente, el acuerdo de todos en cuanto a la oportunidad de la inversión-- constituyó, por ejemplo, un elemento importante para concretar la decisión de invertir. El otro lugar, de índole todavía más general, corresponde a la coordinación institucional y hasta inclusive el apoyo directo del MITI para determinar el concepto macroindustrial que debería liderar el proceso de ajuste.

Además de la preocupación por el perfil deseado de la estructura industrial, también tuvo prioridad la reducción global del costo de los insumos y la reorganización del proceso de trabajo, junto con el aumento de la productividad global de la unidad de insumos y del complejo de producción. Tales objetivos no se limitaron a un conjunto específico de sectores, sino que estuvieron presentes en toda la industria. Los aumentos de productividad, junto con los incrementos reales de los sueldos, módicos en relación con la productividad, hicieron que la industria aumentara marcadamente su competitividad frente a los demás países ricos.

En las industrias del acero y el cemento, los mayores incrementos emanaron de la introducción de hornos más económicos en lo energético. En otras industrias se incorporaron nuevas tecnologías a productos que ya existían, con lo que se redujo su costo y precio y aumentó su demanda.⁴⁸ Esto sucedió en segmentos como los computadores y la maquinaria industrial y posteriormente se extendió a la industria automovilística, los productos electrodomésticos y las máquinas de oficina. En esta evolución influyó el proceso de automatización mediante la utilización de equipos de procesamiento computarizados. En la industria de la televisión en color, por ejemplo, el tiempo de ensamble de una unidad disminuyó de 6 horas en 1972 a hora y media en 1978, o sea, una productividad de tres a cinco veces superior a la de los competidores estadounidenses, alemanes e ingleses.

Según Uekusa (1987), el gran aumento de la productividad japonesa a partir de esa fecha --superior a la estadounidense-- se debe a una "revolución en la conciencia de los gerentes japoneses", o sea al genry keiei. Esta expresión se refiere a una administración orientada a disminuir los costos en todas sus formas y, al mismo tiempo, a aumentar la calidad de sus productos, inclusive hasta como una manera de reducir también los costos. El objetivo básico era garantizar la supervivencia de las empresas en los mercados interno e internacional. Por lo tanto, se introdujeron tecnologías menos intensivas en energía y en mano de obra.

Una de las consecuencias de ese ajuste fue la reducción del consumo de materias primas en 1984 a 60% del nivel de 1973. Asimismo, aumentaron las importaciones de productos intermedios a medida que se reducía lentamente su producción interna. (véase el cuadro 15). Aun así, el desempeño de los sectores de bienes intermedios japoneses fue muy superior al promedio de los demás países industrializados, especialmente en lo referente a aumentos de la productividad.

Tales ajustes se acompañaron de estrategias empresariales que privilegiaron la flexibilidad, tanto desde el punto de vista estático como sobre todo desde una perspectiva dinámica. Se perfeccionaron los sistemas de gestión, que trataban de ampliar la participación de los trabajadores en la calidad del producto final y hacer mayor hincapié en las ganancias provenientes de la difusión

Cuadro 15

JAPON: AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS SECTORES INDUSTRIALES
(1973 = 100)

Sectores	1978	1984
Materiales básicos		
Producción	97.1	102.8
Capacidad	116.0	114.9
Tasa de utilización	83.9	85.7
Industria manufacturera		
Consumo de materias primas	93.3	85.0
(en % de la producción)	88.7	61.7
Consumo de productos semiterminados	100.8	118.8
(en % de la producción)	95.7	86.3
Productos semiterminados de fabricación local	100.4	117.8
Productos semiterminados importados	128.1	198.8
Energía consumida por unidad de producto		
Industria química	77.8	53.4
Industria siderúrgica	87.7	74.2
TOTAL	85.4	60.5

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1985.

de conocimiento obtenido en el proceso de aprendizaje por la práctica (learning by doing). A nivel de los complejos, se trató de utilizar los efectos sinérgicos positivos del sistema de fabricación flexible (FMS) y la reducción de lotes (order entry system, OES).

En un comienzo, las firmas japonesas trataron de adecuar su estructura de producción a las nuevas condiciones de mercado, a partir de economías realizadas en las propias empresas. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en otros países, ello no se produjo a expensas de su capacidad de competencia en el largo plazo. Por ejemplo, no se recurrió al despido de la mano de obra especializada ni a la transferencia de segmentos de su estructura de producción al exterior como formas importantes de ajuste. En la práctica, los conglomerados japoneses mantuvieron integrados en el país su fuerza de trabajo y sus sistemas industriales y, sobre esa base, apostaron a su capacidad de aumentar con el tiempo, con mayor rapidez que sus competidores, la productividad de su sector manufacturero.

Esa estrategia se apoyaba en la experiencia acumulada durante el milagro económico (1953-1973). En ese período, el proceso de introducción de innovaciones fue continuo y no por saltos, como por ejemplo en los Estados Unidos. Las empresas japonesas mostraron mayor flexibilidad que sus competidoras occidentales en la introducción de nuevas tecnologías. Este estilo, desarrollado durante los años de absorción de tecnología extranjera, resultó también más adecuado en la medida en que el Japón comenzó a introducir innovaciones en forma independiente.⁴⁹

Entre las innovaciones principales introducidas o perfeccionadas por los japoneses en los años setenta destacan las formas flexibles de organizar la producción fabril, como la sincronización entre producción y demanda (just-in-time) y el kanban. Ante el agudizamiento de la competencia externa, las empresas japonesas, debido a que no se consideraban capaces de competir en una gama muy amplia de productos, optaron por concentrarse en la producción de bienes de gran demanda y fácil acceso a los consumidores finales. En ese momento, la diferenciación de productos en una industria orientada a la producción en masa sobre la base de economías de escala, complicaba mucho el proceso productivo.

Al mismo tiempo comenzaron a surgir iniciativas que trataban de dar mayor eficiencia a los modelos de organización entonces existentes, de origen fordista. El objetivo fundamental era reducir las existencias de partes y piezas necesarias para garantizar el flujo de las líneas de ensamblaje. Esas existencias estaban destinadas básicamente a evitar que el nivel de producción resultara comprometido por problemas de los proveedores, como

atrasos en los cronogramas de entrega, falta de calidad, etc. También eran necesarias, dentro de las fábricas, para garantizar el ritmo de producción entre secciones especializadas que funcionaban con relativa independencia entre ellas. Como la competitividad de las ensambladoras se basaba en las economías de escala y los costos de ensayo eran muy elevados, la solución lógica para las empresas rígidas consistía en mantener existencias estratégicas.

Las soluciones que hallaron los japoneses se centraron en actuar sobre las causas que obligaban a las empresas a mantener existencias. Se trató de eliminar las fuentes de atraso y los defectos tanto en las ensambladoras como en las empresas proveedoras. Ello se logró, por una parte, merced al carácter cooperativo que tienen las relaciones de producción dentro de las fábricas japonesas; y por otra, a que las grandes firmas tienden a aliarse con los pequeños proveedores para obligarlos a modernizar y mejorar la calidad de sus productos, eliminar defectos de fabricación y garantizar los plazos de entrega. Con ello disminuyeron el tiempo medio de producción (lead-time), los índices de productos defectuosos (yield) y las necesidades de capital de operaciones e inclusive algunos segmentos pudieron casi eslabonar sus respectivos procesos de producción.

No es difícil imaginar la complejidad que encierra una transformación de este tipo. Su materialización supone actitudes sumamente cooperativas, no sólo por parte de las empresas interesadas, sino principalmente entre los obreros y gerentes de las fábricas. La vulnerabilidad de un sistema de producción y demanda sincronizadas (just-in-time) a los conflictos laborales y a las limitaciones de abastecimiento de insumos es muy superior a la del modelo fordista. En compensación, su potencial en materia de reducción de costos resulta sustancialmente superior.

Una vez logradas esas economías internas, los japoneses se lanzaron a la diferenciación e introducción de nuevos productos, sin, por lo tanto, dejar de preocuparse por la reducción de los costos indirectos. Fuera del asunto de las existencias, la mayor dificultad que encierra la ampliación del ámbito de producción es el tiempo necesario para cambiar el proceso fabril de una actividad a otra, es decir el change-over time. En el Japón se logró en un período relativamente breve -de uno a cuatro años- reducir a menos de 10 minutos el tiempo de cambio que antes era de ocho a 24 horas. Esa hazaña se consiguió a través de innovaciones en el diseño de la maquinaria y de cambios en la planta de las fábricas:

Las máquinas se fabricaron de tal manera que los trabajadores pudieran circular entre ellas. En la medida en que muchas de las máquinas o las distintas herramientas para una misma máquina se utilizaron en diversos centros de producción,⁵⁰ las máquinas herramienta se volvieron más livianas y más baratas. En forma deliberada las economías de escala se sacrificaron en aras de las economías de flexibilidad. Como se sabe, los japoneses no elevaron

sus costos para ganar flexibilidad; sencillamente comenzaron a reducirlos mediante un camino distinto del utilizado por los fabricantes estadounidenses.⁵¹

Una vez superada la barrera del tiempo necesario para que operara el cambio, la industria se mostró dispuesta a incorporar las ventajas resultantes de las economías de alcance. La ampliación del número de productos permitió reducir los niveles de ociosidad mediante la producción eficiente de lotes menores. Esta perspectiva se hallaba limitada sin embargo, por la dificultad de garantizar a las líneas de producción el abastecimiento de una gama muy grande de componentes en el momento preciso. De lo contrario, se presentaría nuevamente el problema de la ociosidad y el deseslabonamiento de la producción, cuya solución la flexibilizaría.

La industria automovilística constituye un ejemplo para ilustrar este proceso. Entre 1969 y 1985 el número de modelos de automóviles ensamblados aumentó de 85 a 420, es decir, un incremento de 500%. Al mismo tiempo, se redujo la cantidad media de unidades producidas por modelo de más de 30 000 a 19 000.

Además de los beneficios resultantes de las economías de alcance, existe también la tendencia, especialmente en los segmentos de bienes de consumo duraderos, a que aumentan en relación con los gastos en la expansión de la capacidad, las inversiones en investigación y desarrollo de nuevos productos, como respuesta a la diversificación de la demanda y la reducción del ciclo de vida del producto.

Los cambios que se vienen produciendo en el Japón en sus formas de organización fabril abren enormes posibilidades para la absorción de nuevas tecnologías de producción computarizadas, es decir, la automatización programada. Esta potencializa las ventajas de las economías de alcance derivadas de la superación de la barrera del tiempo necesario para que opere el cambio. Simultáneamente, su introducción genera presiones para acelerar este proceso dado que permite un mayor eslabonamiento y flexibilización de la producción.⁵²

La automatización programada consiste básicamente en unir las ventajas de la automatización --antes limitadas a las economías de escala de la automatización rígida o exclusiva-- a los beneficios potenciales de la flexibilización de las economías de alcance, es decir, a la producción programada por lotes. Con ello se redujo drásticamente la diferencia entre la producción en serie y aquella por encargo, gracias a la introducción de microprocesadores electrónicos a la maquinaria y los equipos.

En relación con la automatización programada, los japoneses tienen dos grandes ventajas respecto de sus competidores. Por una parte, fueron los primeros en innovar realmente en esta área, en la

que continúan a la cabeza; por otra, disponen de una forma de organización fabril que es muy permeable a la introducción de innovaciones de este tipo.

En los años ochenta el Japón fue el país que más invirtió en sistemas de fabricación flexibles y llegó a una proporción de 1:2 frente a los Estados Unidos en 1982. Sus fábricas poseían el 40% de toda la maquinaria flexible del mundo y de ésta, las dos terceras partes se hallaban en poder de pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, este no es el aspecto decisivo de la experiencia japonesa. Su mayor competitividad en materia de tecnologías flexibles deriva no tanto de las inversiones que efectuaron en este tipo de equipos, sino fundamentalmente de su utilización en forma más eficiente. Por lo tanto, los cambios en el aspecto de organización fueron fundamentales.

Si se compara el desempeño entre los sistemas de fabricación flexibles estadounidenses y japoneses, se advierte que en los Estados Unidos los gerentes suelen entender que estos nuevos equipos deben manejarse de la misma forma que el resto de la maquinaria orientada hacia la producción en escala. Debido a la hegemonía de la concepción taylorista entre los estadounidenses, éstos buscan objetivos equivocados; el diseño está separado de la ejecución, los obreros especializados son reemplazados por personas con menor capacitación y la producción y el tiempo útil de trabajo (uptime) tienen más valor que las mejoras relacionadas con el proceso productivo y la flexibilidad. Como resultado, se hacen expertos en la producción de bajo alcance a partir del empleo de técnicas de fabricación flexible de alto costo elaboradas para usos que requieren mucha flexibilidad.⁵³

A nivel de los conglomerados industriales, ese proceso de transformación creó un ambiente de gran sinergia, toda vez que, a diferencia de lo que hicieron los grandes grupos estadounidenses, su sistema de producción siguió integrado al espacio nacional. Esto facilitó no sólo la difusión de las innovaciones, a ejemplo del kanban, sino que también permitió que los grandes grupos incorporaran todo el potencial de productividad de las nuevas tecnologías, así como el efecto dinámico interindustrial entre los sectores de avanzada y los que empleaban estas nuevas técnicas.

En este sentido, la mayor productividad de la industria japonesa no se reduce solamente a disponer de maquinaria más eficiente, la que puede difundirse rápidamente. Como tratamos de demostrar, su competitividad radica, en términos dinámicos, en una forma inédita de organización fabril y empresarial de índole sumamente competitiva, cuyas características básicas no permiten difundirla con tanta facilidad y rapidez en los países capitalistas avanzados, toda vez que pone en jaque modalidades de relación intra e interempresarial muy arraigadas.

Los nuevos determinantes básicos del éxito del Japón en los años setenta y ochenta son: la coordinación, que potencializa la competencia; el desarrollo de nuevas tecnologías; la capacidad administrativa y de gestión, además de un conocimiento a fondo de las consecuencias sistémicas y estratégicas de la flexibilidad industrial. Pero no sólo esto, sino que son también los fundamentos de un nuevo "sistema industrial".

Los cambios que se requieren para poner en funcionamiento un "sistema japonés" a partir de un modelo de organización "fordista" no son banales. Y sin esta base organizacional, no existe hasta el momento otro "camino" que logre realizar mejor los aumentos potenciales de productividad derivados de la revolución de la electrónica. Esta ventaja competitiva de los japoneses les garantiza condiciones dinámicas para que se mantengan durante mucho tiempo a la vanguardia de la industrialización mundial.

CAPITULO IV

CONSIDERACIONES FINALES

Las siguientes observaciones no tienen propósitos concluyentes, porque inclusive sería absurdo pretender "cerrar" el capítulo de lo que se entiende por el Japón actual, respecto del cual la polémica y la perplejidad son mayores que nunca.

A lo largo del trabajo, y en particular en las entrevistas realizadas en Tokio entre septiembre y octubre de 1989, se perfilaron algunas interrogantes difíciles de responder, pero que arrojan luz sobre los problemas cruciales del desarrollo contemporáneo del Japón y su relación internacional. Estos temas pueden servir para situar mejor los problemas de política industrial y la relación del Brasil con el Japón.

A. TEMAS MEDULARES DE LA ACTUALIDAD JAPONESA

Los temas medulares que preocupan a las minorías burocráticas y empresariales de ese país se relacionan con los problemas planteados por el proceso acelerado y peculiar de internacionalización de la economía japonesa en el último decenio.

El asunto principal se refiere al funcionamiento del modelo históricamente exitoso de capitalismo organizado. La salida al exterior de empresas y bancos japoneses y la política de "liberalización" ponen en peligro la cohesión entre las compañías de comercialización, las empresas industriales y los bancos en materia de políticas de precios, financiamiento e inversiones. Asimismo, se desintegran los vínculos de solidaridad entre las grandes y pequeñas empresas, basados en un sistema peculiar de subcontratación y asistencia técnica. Es decir, la internacionalización de la economía y de la parte más dinámica de las élites pone en peligro la solidaridad vertical y horizontal de la sociedad japonesa. Resulta más difícil coordinar el proceso decisorio y distribuir internamente los frutos del progreso técnico.

El primer orden de problemas se refiere a los crecientes desequilibrios macroeconómicos provocados por los gigantescos superávits comerciales y por el desequilibrio financiero del presupuesto. Ambos crean problemas crecientes de coordinación de las políticas macroeconómicas, agravados por las dificultades de gestión de una política monetaria y financiera orientada primordialmente al ajuste monetario de la balanza de pagos y la sustentación internacional del dólar. El superávit comercial con los Estados Unidos, aparentemente insoluble desde el punto de vista de la política cambiaria, genera un litigio creciente con los estadounidenses, que desde 1984/1985 tratan de obligar a las

autoridades japonesas a adoptar una política de liberalización comercial y financiera. Es preciso contener las cargas de la deuda pública y el desequilibrio financiero de la seguridad social para no aumentar el déficit público.

El segundo tipo de problemas se relaciona con la estrategia de largo plazo de la industrialización japonesa en un contexto de globalización de sus operaciones internacionales. Esta estrategia tiene como límite y objetivo máximo el mantenimiento de la sinergia del nuevo sistema industrial japonés, que debe manejar su proceso de modernización tecnológica teniendo como base el territorio nacional. La burocracia japonesa y parte de las élites económicas no desean repetir la experiencia de desintegración y decadencia tecnológica de los sistemas industriales inglés y estadounidense. Es decir, no quieren perder su energía innovadora mediante un proceso acelerado de transnacionalización del gran capital que ponga en peligro el control nacional del progreso tecnológico. La maquinaria industrial moderna debe mantener su base tecnológica en la isla, ya que en ella se encuentra anclado el poder económico japonés y el propio poder del Estado nacional. Este, como se sabe, no ha buscado hasta ahora legitimar a sus élites políticas mediante el estado providente (Welfare State).

Como se ve, no se trata de asuntos sencillos y los cuadros dirigentes más capaces conocen la índole contradictoria del proceso de internacionalización de los bancos y empresas japoneses. Pero aceptan los riesgos calculados, ya que todos ellos, desde los burócratas del MITI hasta los del Ministerio de Finanzas y con mayor énfasis los del Banco del Japón, consideran que la tendencia a la internacionalización es inexorable.

Con la habitual capacidad de los japoneses para lograr el consenso, todos adoptan las mismas directrices: liberalización, globalización y equilibrio internacional, aunque, como también es costumbre en el Japón, éstas puedan significar cosas diferentes para cada actor importante. A guisa de ejemplo, veamos las diferentes acepciones que las distintas burocracias dan a la expresión "liberalización".

En la actualidad, el MITI defiende oficialmente la apertura a las importaciones para satisfacer las exigencias liberales y el equilibrio macroeconómico. Pero su burocracia sabe que ello sólo es posible si se desmantela el sistema de subcontrataciones que existe entre las grandes y las pequeñas empresas nacionales. Es decir, acepta los intereses de las grandes empresas japonesas cada vez más internacionalizadas que, operando en el exterior, pretenden subcontratar a empresas de otros países, en particular en los Estados Unidos, donde desean funcionar en libertad casi total. Se trata, por lo demás, de una estrategia de coexistencia pacífica con los estadounidenses no sólo porque contribuye a disminuir el déficit comercial de productos manufacturados, sino también porque coadyuva al proceso de reestructuración industrial de los Estados

Unidos. La burocracia japonesa reconoce que sólo la reestructuración de la industria estadounidense, con la colaboración de las empresas japonesas, podrá producir una estrategia global de reequilibrio comercial entre ambos países. Crean menos que los liberales de los Estados Unidos en la eficacia de las políticas macroeconómicas de reducción del déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos. De este modo está en marcha una política activa de reubicación tanto de las industrias en decadencia (sunset) como de las pequeñas y medianas empresas.

La burocracia toda y los intereses particulares de las pequeñas empresas nacionales y las industrias atrasadas distan mucho de aceptar pacíficamente esta nueva estrategia, lo que ha aumentado las dificultades que enfrenta el MITI para coordinar la política industrial o inclusive para que la acepte la dirección de las grandes empresas. Los miembros de las juntas directivas de los grandes grupos son contratados crecientemente de manera profesional en las empresas que ya no reciben a los "hijos del cielo" con la misma buena voluntad. Ya se nota diferencia de condición social entre las élites internacionalizadas y las nacionalistas inclusive en términos de remuneración.

Para armonizar intereses tan contradictorios, el MITI presentó un proyecto grandioso de construcción de 22 tecnópolis con múltiples propósitos: servir a la clientela de empresas atrasadas, reubicar pequeñas y medianas empresas y descentralizar, en el plano regional, la modernización tecnológica de las grandes empresas dentro del país. Todo ello, evidentemente, acompañado de estímulos, subsidios y apoyo de centros universitarios y de investigación.

Veamos ahora la visión del Banco del Japón y del Ministerio de Finanzas respecto del proceso de liberalización comercial. Ambas instituciones están de acuerdo con esta liberalización, básicamente debido a problemas monetarios y financieros de administración de los gigantescos superávit, a fin de no aumentar excesivamente la liquidez o la deuda pública para emisión de títulos. Respecto de la liberalización acelerada del mercado financiero, iniciada en 1984, el acuerdo es más formal que real. La resistencia pasiva de ambos a la apertura completa del mercado de capitales es consecuencia de la resistencia activa de las grandes empresas y de las compañías de valores (security houses) asociadas a éstas. En cuanto a la reforma bancaria y la política de mercado abierto, existe una tensión visible entre el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, que tienen proyectos distintos de reforma y reglamentación bancaria. El desacuerdo entre ambas instituciones, los bancos extranjeros, los bancos japoneses y las grandes compañías de valores independientes convierte la plaza financiera de Tokio en uno de los escenarios más espectaculares de presiones opuestas.

B. LA POSICION INTERNACIONAL DEL JAPON

Parece crucial que el Japón se mantenga unido y fuerte dentro del archipiélago y desempeñe, al mismo tiempo, un papel internacional a la altura de su potencialidad económica, tecnológica y financiera. El asunto no es trivial y los antecedentes históricos del Japón lo obligan a adoptar procedimientos pragmáticos y cautelosos, en una estrategia defensiva y ofensiva que evite, hasta el máximo posible, interpretaciones del tipo "imperialismo japonés". Los japoneses están muy conscientes de los desastres imperiales anteriores y no han mostrado ningún interés en enfrentarse a los antiguos enemigos, en particular los Estados Unidos. A fin de cuentas, ¡el comercio es mejor que la guerra!

Sin embargo, no se trata de frenar las ansias legítimas de expansión internacional de las empresas japonesas, sino de conservar la lealtad de los grandes agentes económicos hacia el Estado nacional, sin apelar al "enemigo externo" y, en particular, sin crear conflictos innecesarios con los estadounidenses. El problema principal radica en que la rivalidad económica y la "competencia excesiva" podrían controlarse y administrarse fácilmente por consenso cuando se invocaba el interés nacional y la vulnerabilidad de la economía del Japón. Pero es difícil encontrar en la actualidad un burócrata o empresario japonés que recurra en forma coherente a la tesis de la fragilidad externa de la economía japonesa. Más aún, después de los ajustes sucesivos a que fue sometida la economía nacional durante el período de 1970 a 1985 y el éxito resonante del último quinquenio, resulta difícil evitar un legítimo sentimiento de orgullo y de superioridad, aunque encubiertos como siempre por la proverbial modestia del ritual japonés. El protagonismo excesivo de Morita, lindante con la arrogancia, en sus "relaciones públicas" con los estadounidenses todavía es mal visto por la élite del Japón.

Los agentes también consideran el interés nacional desde una óptica diferente y es indiscutible que algunos empresarios, últimamente, tienden a confundir los intereses permanentes del país con un proyecto de hegemonía a escala mundial. Sin embargo, ese no es un asunto aceptado de buena gana por la mayoría de la burocracia, que sigue en una posición defensiva, ni por las élites culturales del Japón, conscientes de que tanto el idioma como la supuesta unidad racial constituyen problemas de fondo para que la nación pueda volverse hegemónica, como lo ha sido la cultura anglosajona y, en particular, la de los Estados Unidos durante los dos últimos siglos.

No puede invocarse la noción de hegemonía porque, además de los elementos culturales e ideológicos, estuvo clara e históricamente asociada al ejercicio de la supremacía militar y monetaria, es decir, a la existencia del imperio. La visión de los altos burócratas japoneses es mucho más compleja, implica elementos políticos y culturales y, sobre todo, una estrategia global de

internacionalización económica que proceda por esferas de influencia y con distintas intensidades en las relaciones internacionales. Ellos, naturalmente, se consideran actualmente en la ofensiva económica, pero el carácter defensivo del país, que no es continental y depende del comercio exterior de manera tan vital, siempre es tenido en cuenta en sus descripciones de estrategias.

Unicamente a guisa de ejemplo se presentan, a continuación, los argumentos de un alto burócrata del Ministerio de Finanzas. Su concepción de las prioridades está claramente ordenada: primero, el anillo de Asia; segundo, las relaciones con los Estados Unidos y, después, las relaciones con Europa. América Latina queda, por el momento, excluida del mapa, no sólo a causa de la deuda externa y el peso de los intereses estadounidenses, sino principalmente por las modificaciones habidas en los 15 últimos años en la división internacional del trabajo.

Digamos de paso que el anillo del Pacífico no es un concepto japonés, sino que parece ser una invención europea de finales del decenio de 1970, cuando los europeos vislumbraron la posibilidad de quedar a la zaga, es decir, antes de poner en marcha el gran sueño de la integración europea.

En la estrategia económica del Japón, las relaciones internacionales deben pensarse siempre en términos globales, es decir, evaluando en cada etapa la posición de la economía del país frente al resto del mundo. Deben acompañarse de una diplomacia discreta para no despertar sospechas de hegemonía y evitar la aparición de antiguos o nuevos fantasmas y prejuicios. Deben concebirse en términos globales también desde otra perspectiva, teniendo en cuenta las relaciones intersectoriales entre empresas. Cabe mencionar que el comercio, la industria y los servicios son sectores en los que las empresas deben penetrar y prestarse apoyo mutuo. Las inversiones de capital también deben diversificarse a fin de minimizar riesgos y penetrar en todos los mercados importantes. Por ejemplo, las inversiones del Japón en el exterior, que crecieron en forma acelerada durante el último decenio, comprenden desde inversiones en cartera y la presencia activa en los principales mercados financieros internacionales, hasta la apertura de nuevas filiales, empresas mixtas y la compra de inmuebles para los más diversos propósitos.

La actitud del Japón en Asia es de estrecha colaboración con los "tigres asiáticos", de acercamiento cauteloso hacia China y, actualmente, de reserva frente a la República de Corea en los sectores de la tecnología de avanzada. Australia, por su situación geográfica peculiar como proveedora importante de materias primas y con un gran endeudamiento externo, fue atraída hacia la órbita japonesa, lo que se vio favorecido por el peso decisivo de los grupos japoneses que operan en el mercado de productos básicos y el mercado financiero de Londres. Inglaterra desempeña, de esta

manera, un papel decisivo como cabeza de playa de los capitales japoneses no solamente para los países de la ex Comunidad Británica, sino sobre todo para Europa continental.

El acercamiento al Mercado Común Europeo es más difícil y parece descomponerse en dos movimientos. El primero --y más importante-- es la compra de empresas vinculadas con la moda, el turismo, el diseño y los servicios ultramodernos en general. Se trata de los ramos más dinámicos de la demanda de consumo a escala mundial, además de que permiten adquirir fácilmente todo el capital, por ser generalmente empresas de tamaño financiero mediano. El segundo se refiere a los sectores industriales estratégicos: telecomunicaciones, aeronáutica y electrónica. En vista del proteccionismo de Europa continental en materia de comercio y mercado de capitales y de los importantes intereses de las multinacionales estadounidenses y europeas en estos sectores industriales estratégicos, la penetración de las inversiones directas del Japón se ha realizado, hasta el momento, en forma lenta. La manera predilecta ha sido a través de la constitución de empresas mixtas con participación minoritaria, que supone la operación en mercados hipotéticos o en los nuevos mercados abiertos gracias a la expansión del Mercado Común Europeo.

Las relaciones económicas y políticas del Japón con los Estados Unidos son, con mucho, las más importantes desde el punto de vista internacional, las que consumen más la atención y energía de todas las burocracias públicas y privadas. Resulta evidentemente imposible dar cuenta de la complejidad de tal situación en unas pocas observaciones, pero podríamos reseñar los siguientes problemas estructurales y macroeconómicos:

- a) Las relaciones comerciales del Japón con los Estados Unidos constituyen actualmente la fuente principal del déficit estadounidense, ya que la desvalorización cambiaria de los Estados Unidos en 1985 tuvo un efecto razonable, aunque desfasado, en casi todos los países, especialmente en el área de las manufacturas de alto contenido tecnológico. Sin embargo, el superávit del Japón aumentó en vez de disminuir, gracias a la política de precios bajos en dólares de las empresas japonesas, en particular en el área de los productos de alta tecnología. La dimensión y el dinamismo del mercado estadounidense de consumo y las altas tasas de inversión en modernización se volvieron, inclusive, indispensables para mantener el dinamismo de la industria japonesa en el decenio anterior. De modo que la política comercial de liberalización de la economía japonesa tardará en surtir efecto, tanto por razones macroeconómicas como por problemas de reorganización industrial de ambas economías. La sustitución del dinamismo externo (exportaciones) por el interno (inversiones) sólo

resolvería el problema de la balanza comercial si las inversiones directas de los Estados Unidos en el Japón superaran las de éste en aquél. Como se sabe, ello está lejos de suceder, tanto por las razones ya señaladas como por el hecho de que el margen de utilidad que buscan las empresas estadounidenses es superior al de las japonesas.

- b) Los problemas de coordinación macroeconómica empeoraron. Los bancos japoneses que tuvieron pérdidas con los títulos de la deuda pública estadounidense no están dispuestos a servir de financiadores externos del déficit fiscal de los Estados Unidos. Por ello, su penetración en el mercado financiero estadounidense en las operaciones bursátiles y en la compra directa de empresas de ese país fue la condición indispensable para financiar, junto con el Banco del Japón, la sustentación del dólar. Las operaciones de coordinación interbancaria entre los bancos centrales y los bancos privados internacionalizados son cada vez más complicadas. En la práctica, las políticas monetarias y crediticias adquieren cada vez un carácter más pasivo y sólo la autocoordinación conservadora de los grandes bancos japoneses y estadounidenses ha sido capaz de evitar perturbaciones más espectaculares en los principales mercados monetarios y financieros internacionales.
- c) El gobierno estadounidense insiste ante el de Japón para que refinance la deuda externa del Tercer Mundo, además de la propia. Toda vez que las condiciones de financiamiento de las dos deudas son de índole totalmente distinta, los japoneses se muestran renuentes a hacerlo, además de imponer como condición para reciclar las deudas de alto riesgo una mayor participación en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Para ello, piden incrementar sus cuotas en el FMI y más poder de decisión en los organismos internacionales en proporción a su peso político y su aporte de capital. Los estadounidenses se han opuesto sistemáticamente a ello y acaban de vetar, una vez más, el aumento de la participación japonesa con el apoyo de los británicos, cuyo peso político en estas instituciones no guarda ninguna relación con su aporte financiero.

En síntesis, desde el punto de vista de las relaciones internacionales de los dos países, parece válido afirmar que el peso de los Estados Unidos respecto del Japón es, por razones obvias, completamente diferente de la evolución económica de ambos. Un último tema que cabe plantear es la dimensión del mercado estadounidense como espacio de transnacionalización del gran capital internacional, incluido en este caso el japonés. Resulta difícil apreciar cuál de las dos fuerzas, la política o la

económica, perturba más el modelo hasta ahora vigente de capitalismo organizado japonés. Sospechamos que, en el largo plazo, la fuerza de atracción del mercado estadounidense será más conflictiva para los intereses nacionales del Japón que las relaciones de gobierno a gobierno.

C. CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACION DEL JAPON PARA LAS RELACIONES ECONOMICAS CON EL BRASIL

No podríamos concluir el presente trabajo sin formular algunos comentarios provisionales que muestren con alguna franqueza nuestras intuiciones principales sobre algunos puntos que consideramos fundamentales, aunque someramente estudiados. En nuestra opinión, los problemas de las relaciones económicas del Brasil con Japón no se deben sólo al monto de nuestra deuda externa o al hecho de que nos hallamos en el continente americano. El problema principal radica en el cambio de la estrategia de internacionalización del Japón, que se basa más en la asociación a nivel empresarial en sectores con perspectivas dinámicas o de alta tecnología, que en la clásica división internacional del trabajo.

En el plan estratégico japonés de 1975, Brasil figuraba explícitamente como una economía complementaria y como proveedor importante y confiable de materias primas; de ahí la importancia atribuida a proyectos como el del Cerrado y Carajás. Además, seguía considerándose como un mercado potencialmente dinámico y protegido para futuros desarrollos de segundo plano en las industrias siderúrgica, naval, automovilística, petroquímica y electrónica. Todos los grandes proyectos se fueron postergando sucesivamente, cuando no se interrumpieron, tanto por la crisis de 1975-1977 --que condujo al cambio de la estrategia del Japón-- como por las sucesivas crisis brasileñas a partir de 1979.

En cuanto a las industrias siderúrgica y naval, Japón fue uno de los países más duramente afectados por la crisis internacional; se redujo, en cifras absolutas, la participación de estas industrias y quedaron inactivos diversos proyectos en los planos interno y externo. En estas circunstancias, se esperaba el conflicto de USIMINAS, como también la paralización de nuevas inversiones japonesas en todas las áreas de bajo crecimiento internacional.

Cualquier burócrata japonés responsable señala el caso de USIMINAS como el origen de todos los males en el endurecimiento de las relaciones con el Japón. Habida cuenta de la solidaridad del gobierno japonés con las empresas de su país, en este caso la Nippon Steel, pueden comprenderse las razones de esta argumentación, pero no parecen ser motivo suficiente. ¿Cómo se explica la falta de interés de la Toyota en desarrollar su fábrica

automovilística y el desinterés de la NEC en avanzar más en el área de la informática y las telecomunicaciones? Nos parece que no se trata de un asunto de ineficiencia del "sistema" japonés para relacionarse con la burocracia o con los grupos industriales brasileños. Parece evidente que la cuestión se debe también a decisiones estratégicas de las empresas japonesas de dar preferencia a sus relaciones con otras empresas internacionales en mercados mas promisorios, en los que la asociación y la división del trabajo entre las empresas prima sobre la rivalidad competitiva.

Cuando los intereses vitales del Japón, en cuanto a expansión, se hallan en el mercado de los Estados Unidos ¿para qué arriesgar dinero e invertir en un país tan endeudado con los bancos estadounidenses en sectores de alto riesgo? ¿Para qué producir cereales, acero y minerales con inversiones directas cuando las empresas estadounidenses y las empresas privadas y estatales brasileñas se disputan entre sí el mercado japonés? Está claro que Brasil es el segundo exportador mundial de productos como soja y jugo de naranja. Pero el Japón no puede dejar de comprar a los Estados Unidos, debido al enorme déficit comercial pendiente entre ambos países. Sólo puede utilizar la producción brasileña como mercado secundario tanto para garantizar los suministros en caso de escasez como para forzar la baja de precios en caso de superproducción mundial. De manera que la injerencia directa del Presidente de los Estados Unidos en el caso del Ferrocarril del Pacífico se comprende perfectamente.

Las compañías de comercialización y los bancos japoneses tienen fama de ser los negociadores más duros del mundo y, con justa razón, no arriesgan su capital si no existe un plan de largo plazo. ¿Cómo podría, entonces, el capital japonés operar en gran escala en el Brasil sin el apoyo interactivo de las relaciones comerciales, financieras e industriales, que le es característico en su forma conglomerada? En la división internacional de mercados, el juego entre las grandes empresas pesa mucho más de lo que la diplomacia de gobierno a gobierno puede soportar.

Sin embargo, sería recomendable efectuar un estudio más minucioso de las inversiones directas del Japón en Brasil que pudiera abordar en profundidad las causas micro y macroeconómicas que llevaron a las grandes empresas japonesas a tener un desempeño tan poco glorioso en el Brasil.

Se pueden invocar, de memoria, explicaciones específicas que se centran en las peculiares relaciones "burocratizadas" del Brasil, las que, en el Japón llevan la denominación más elegante de "orientaciones administrativas" (administrative guidance). La competencia de los cabilderos es importante, pero evidentemente las relaciones permanentes del "sistema" parecen más importantes para la adopción de decisiones. Sólo a guisa de ejemplo, piénsese en el caso de la fracasada participación del Banco de Tokio en el

lamentable episodio del Investbank y en la feliz y prolongada relación del City Bank con el mercado financiero brasileño; en la relación exitosa del Vale do Rio Doce y en el conflicto de la USIMINAS; en la permanencia y preeminencia de la Volkswagen do Brasil y en el deficiente desempeño de la Toyota.

Sin embargo, si pensamos desde una perspectiva macroeconómica, veremos que las participaciones en el comercio, las inversiones directas y el endeudamiento son prácticamente proporcionales durante un período prolongado. El orden de magnitud es previsible: primero los Estados Unidos, después Europa y, en tercer lugar, el Japón.

En el decenio de 1980 disminuyeron las inversiones directas del Japón en Brasil medidas en dólares, pero se mantuvieron estables estimadas en yen. Quiere decir que el Japón no ha desistido en el Brasil, tan sólo espera renegociar con dureza sus intereses en nuestra economía, con la condición fundamental de que éstos no afecten sus acuerdos prioritarios con las grandes empresas estadounidenses y sus negociaciones estratégicas con los Estados Unidos.

Notas

1. Para profundizar más sobre este punto, consúltese Bellah (1957), Morishima (1982) y Murakami (1987).
2. La expresión free-rider significa oportunista y tiene en este caso la connotación de un comportamiento, por parte de las empresas, orientado a seleccionar a los triunfadores (pick up the winners) en las otras empresas, en vez de "producirlos internamente".
3. Citado en Tyson y Zysman (1989), pp. 135 y 136.
4. Es evidente que, dado el "pro-growth consensus" endémico en la economía japonesa, esa lógica no funciona en sentido inverso, es decir, la lealtad y la estabilidad relativas en el relacionamiento entre las empresas no contemplan el perdón a la ineficiencia o la resistencia a la innovación. Al contrario, esos mecanismos existen para eliminar esas características; su presencia es condición suficiente para la desaparición de todas las garantías relacionadas con el "compromiso productivista".
5. La expresión "weberiana" se justifica, a nuestro parecer, no sólo por el hecho de haber sido Weber el gran teórico de la burocracia y las consecuencias de su desarrollo para las sociedades industriales modernas, sino también por haber sido él uno de los primeros en destacar la característica de las burocracias de desarrollar sus propios intereses y, en consecuencia, la tendencia a competir entre sí. Se trata, sin embargo, de una ampliación de sus ideas, lo que aconseja el uso del adjetivo.
6. Véase, por ejemplo, "Parlamento e Governo numa Alemanha reconstruída" en Weber (1974), pp. 7 a 92. En cuanto a la posible existencia de puentes entre Weber y Schumpeter, consúltese Collins (1986), cap. 5.
7. Véase Schumpeter (1942), partes 2 y 4, capítulos 22 y 23; Brittan (1975 y 1988), nota final; y Bell (1976), caps. 1 y 5. Para una buena reseña de los modelos de ciclo político electoral, véase Santos (1988), cap. 3.
8. Véase Torres (1983).
9. Véase Torres (1983).
10. Véase Tavares y Teixeira (1981).
11. Véase Torres (1983).
12. Véase Torres (1983).
13. Véase Torres (1983).

14. Véase Torres (1983).

15. Debido a la valorización del dólar, desde 1979 hasta 1984, el tipo de cambio se mantuvo favorable a la moneda japonesa. Esta situación se invirtió rápidamente a partir de 1985. En menos de dos años, el yen pasó de 240 a casi 120 por dólar.

16. Véase Nakamura (1983).

17. Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1981.

18. Los Estados Unidos absorbieron el 74% del crecimiento de las exportaciones del Japón durante este período y el 66% del incremento registrado en las exportaciones de maquinaria.

19. Las adquisiciones especiales de guerra (special procurements) corresponden a los gastos efectuados por el gobierno estadounidense en el Japón para adquirir suministros para los miembros de sus Fuerzas Armadas que participaron en la guerra de Corea.

20. Tanaka había publicado un best-seller en el Japón, titulado "Construyendo un Nuevo Japón: Un Plano para Remodelar el Archipiélago Japonés".

21. Véase Nakamura (1983).

22. Véase Torres (1983).

23. Véase el capítulo III.

24. Kanban es una palabra japonesa que significa "anotación", pero pasó también a denominar un sistema de técnicas, perfeccionadas en el Japón, para aumentar la productividad y la calidad industrial, que procura, a partir de la creatividad de los trabajadores, aplicar a la producción por lotes (batch), basada en la división y la ordenación consecutiva del trabajo humano, la lógica de la producción continua, en que la intervención humana directa, y, por ello, la productividad y la calidad del producto final pueden ser más homogéneas; el sistema kanban se ha conocido también como just-in-time, o producción y demanda sincronizadas, porque trata de vincular las diversas etapas de producción y, por lo tanto, reducir considerablemente la necesidad de existencias. Véanse Schomberger (1984) y el capítulo III.

25. El petróleo constituye un buen ejemplo de este ajuste: el Japón que había importado un máximo de 281.2 millones de kilolitros en 1979, se limitó a comprar 188.8 millones de kilolitros en 1986, es decir dos tercios del volumen importado en 1979, básicamente mediante la reducción de la demanda de combustóleo del sector industrial. (Véase Banco del Japón, 1988).

26. En 1981 las importaciones japonesas de petróleo ascendieron a 53 300 000 millones de dólares, mientras que en 1986 se limitaron a 19 500 000 millones de dólares. (Véase Banco del Japón, 1988.)
27. Para un análisis del tema, véase Bergsten y Cline (1985).
28. Véanse Tavares (1985) y S. Marris (1985).
29. Esa diferencia refleja los tipos medios de cambio de 194.60 y 242.49, correspondientes a 1978 y 1982; sin embargo, si se considera el tipo de cambio mínimo de 1978 (175.50), y el máximo de 1982 (278.50), la diferencia pasa a ser de 59%.
30. Véase Bergsten y Cline (1985), pp. 6, 50 y 127.
31. Véase J. Zysman y S. Cohen (1987).
32. Véase Bergsten y Cline (1985).
33. Véase Bergsten y Cline (1985).
34. Véase el capítulo III.
35. Véase Olson (1982).
36. Un ejemplo de esas limitaciones de orden social es la importancia que pasó a tener la cuestión ambiental en la política industrial del Japón después del episodio de la Bahía de Minamata, a finales de los años sesenta.
37. "En estrategias de actualización tecnológica --catch-up--, los mapas del futuro están disponibles en la historia industrial de los competidores (más adelantados)" (Zysman, 1983).
38. Véase Boltho (1985) y Yamamura (1986).
39. Véase Yamamura (1986).
40. Según Freeman (1987), el concepto de sistema nacional de informaciones se relaciona con la gestión del proceso productivo y las formas mediante las cuales se generan y difunden en la economía las innovaciones de proceso y producto.
41. Véase Torres (1983).
42. Véase Torres (1983).
43. Véanse Torres (1983) y Miazaki (1967).
44. Véase Otsuka (1987).

45. Del inglés "economies of scope", que se refieren a las economías obtenidas en el volumen de producción de una serie de productos, en oposición a las economías de escala, adquiridas mediante la producción de un único producto (véase J. Zysman y S. Cohen, 1987).
46. Véase Otsuka (1987).
47. Véase Torres (1983).
48. La elasticidad/precio de la demanda se explica para los segmentos industriales consumidores de nuevos productos.
49. Véase J. Zysman y S. Cohen (1987).
50. Del inglés "work station".
51. Véase J. Zysman y S. Cohen (1987).
52. La expresión automatización programada designa a un sistema de producción cuyas funciones pueden realizarse prácticamente sin la intervención del hombre --automatización-- y cuyas máquinas pueden realizar diferentes tareas con facilidad y rapidez mediante instrucciones programadas.
53. Véase Jaikumar (1987).

BIBLIOGRAFIA

- Agencia de Planificación Económica (1987), Economic Survey of Japan, Tokio.
- Anderson, Perry (1974), Lineages of Absolutist State, New Left Books.
- Banco del Japón, Economic Annual Statistics, 1987, 1988, 1989, Tokio.
- Bell, Daniel (1976), The Cultural Contradictions of Capitalism, Nueva York, Basic Books Inc. Publishers.
- ____ (1980), "Models and reality in economic discourse", The Public Interest, special edition, "The Crisis in Economic Theory".
- Bellah, Robert (1957), The Tokigawa Religion, Nueva York, Free Press.
- Berger, P. (1986), The Capitalist Revolution, Nueva York, Basic Books Inc. Publishers.
- Bergsten, C. Fred y William R. Cline (1985), The United States-Japan Economic Problem, serie Policy Analysis in International Economics, N°13, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), octubre.
- Bessant, John y Howard Rush (1988), Integrated Manufacturing, serie Technology Trends, N°8, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), octubre.
- Boltho, Andreas (1985), "Was Japans industrial policy successful?", Cambridge Journal of Economics, N°2, vol. 9, Londres, Academic Press, junio.
- Bouzas, Roberto y otros (1988), Informe sobre la coyuntura económica internacional, serie Documentos e informes de investigación, N°5, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), abril.
- Brittan, Samuel (1975), "The economic contradictions of democracy", British Journal of Political Science, N°5.
- ____ (1988), A Restatement of Economic Liberalism Capitalism, Nueva Jersey, Humanities Press.
- Burlamaqui, L. (1989), História, política e organização do capitalismo em Keynes, serie Texto para Discussão, N°213, Río

- de Janeiro, Instituto de Estudos Internacionais de la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Collins, R. (1986), Weberian Sociological Theory, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Dore, R. (1983), A Case of Technology Forecasting in Japan: the Next Generation Base Technologies Development Program, The Technical Change Center.
- _____ (1986), Flexible Rigidities, Stanford, California, Stanford University Press.
- _____ (1987), Taking Japan Seriously, Stanford, California, Stanford University Press.
- Eads, G. y K. Yamamura (1987), "The future of industrial policy", The Political Economy of Japan, K. Yamamura y Y. Yasuda (comp.), Stanford, California, Stanford University Press.
- Estados Unidos de América, Departamento de Comercio (1972), Japan: the Government-Business Relationship, Washington, D.C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1989), Estadísticas financieras internacionales, Washington, D.C., mayo.
- Foreign Press Center of Japan (FPC), Facts and Figures, 1987 y 1989.
- Freeman, C. (1987a), Changes in the National System of Innovation, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____ (1987b), Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan, Piter.
- Gregory, G. (1988), "New materials technology in Japan", The Materials Revolution, T. Foster (comp.), Nueva Jersey, Basil Blackwell.
- Hilferding, R. (1983), "The organized economy", Readings in Marxist Sociology, Bottomore y Goods (comps.), Nueva York, Oxford University Press.
- Hirschman, Albert (1970), Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hollerman, L. (1988), Japan Desincorporated: The Economic Liberalization Process, Stanford, California, Hoover Institution Press, Stanford University.

Imai, K. (1986), "Industrial policy for high technology industries", Japan's High Technology Industries, H. Patrick (comp.), Tokio, Universidad de Tokio.

____ (1988), "Industrial policy and technological innovation", Industrial Policy in Japan, R. Komyia (comp.), San Diego, California, Academic Press Inc.

Inoguchi, T. y D. Okimoto (comps.) (1988), The Political Economy of Japan: The Changing International Context, vol. 2, Stanford, California, Stanford University Press.

Jaikumar, R. (1986), "Post industrial manufacturing", Harvard Business Review, Glasgow, Kentucky, R.R. Donnelley & Sons Company, noviembre/diciembre.

JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón) (1988), White Paper on International Trade, Tokio.

Japón, Ministerio de Industria y Comercio Internacional (1989), Statistics on Japanese Industries, Tokio.

Japón, Secretaría del Primer Ministro, Japan Statistical Yearbook, Tokio, varios años.

Johnson, Chalmers (1982) "MITI, MPT and the Telecom Wars. How Japan makes policy for high technology", Politics and Productivity, C. Johnson y otros (comps.), Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.

Ken-Ichi, I. (1989), "Technological innovation and industrial policy in Japan", documento presentado a la Conference for Industrial Policy: Past, Present and Future, Tokio.

Keynes, John Maynard (1972), The Collected Writings of John Maynard Keynes. Essays in Persuasion, vol. 9, Cambridge, Massachusetts, The MacMillan Press Ltd.

Komyia, R. e I. Mutsunori (1989), "Japan's industrial policy in the 1980's", documento presentado a la Conference for Industrial Policy: Past, Present and Future, Tokio.

Kossai, Y. (1987), "The politics of economic management", The Political Economy of Japan, K. Yakamura y Y. Yasuda (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.

Kuroda, M. (1987), "Japan's trade and the yen", The Amex Bank Review, Londres, abril.

Lockwood, W. (1954), The Economic Development of Japan, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

- Loopesko, B. y R. Johnson (1987), Realignment of the Yen-Dollar Exchange Rate: Aspects of the Adjustment Process in Japan.
- Marris, Stephen (1985), "Deficits and the dollar: the world economy at risk", Policy Analyses in International Economics, N°14, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), diciembre.
- Miazaky, Y. (1967), "Rapid economic growth in post-war Japan", The Developing Economies.
- Morishima, Michio (1982), Why Has Japan 'Succeeded'?, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Murakami, Y. (1987), "The Japanese model of political economy:", The Political Economy of Japan, K. Yamamura y Y. Yasuda (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.
- Nakamura, T. (1983), The Postwar Japanese Economy, Tokio, Tokyo University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), Japan Economic Survey, 1978 y 1981.
- _____ (1986), OECD Economic Outlook, N°40, París, diciembre.
- Okimoto, D. (1988), "Political inclusivity: the domestic structure of trade", The Political Economy of Japan, T. Inoguchi y D. Okimoto (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.
- _____ (1989a), Between MITI and the Market, Stanford, California, Stanford University Press.
- _____ (1989b), "Industrial policy and technological innovation: the Japanese case", documento presentado a la Conferencia for Industrial Policy: Past, Present and Future, Tokio.
- Olson, Mancur (1982), The Rise and Decline of Nations, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Otsuka, R. (1987), "Industrial restructuring through technological blending", Opinions on Japan's Economic Restructuring, Foreign Press Center of Japan.
- Patrick, H. (comp.) (1986), Japanese High Technology Industrial Policy in Comparative Context.
- _____ (1989), "Thoughts on government policies regarding declining and troubled industries in Japan and the United

States", documento presentado a la Conference for Industrial Policy: Past, Present and Future, Tokio.

Pentel, T.J. (1982), Policy and Politics in Japan: Creative Conservation, Filadelfia, Temple University Press.

Rathenau, W. (1976), L'economia nuova, Piccola Biblioteca Einadu.

Rosenbeth, F.M. (1989), Financial Politics in Contemporary Japan, Nueva York, Cornell University Press.

Santos, W.G. (1988), Paradoxos do liberalismo, Vértice.

Saxonhouse, G. (1986), "Industrial policy and factor markets: biotechnology in Japan and the U.S.", Japanese High Technology Industrial Policy in Comparative Context, H. Patrick (comp.).

Schomberger, F. (1984), Técnicas industriais japonesas.

_____ (1988), Fabricação classe universal, Pioneira.

Schumpeter, Joseph (1971a), Capitalismo, socialismo y democracia, Madrid, Aguilar S.A. ediciones.

_____ (1971b), Historia del análisis económico, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Schutze, C. (1983), "Industrial Policy: a dissent", The Brookings Review, Washington, D.C., segundo trimestre.

Sekigushi, S. y T. Horiushi (1986), "Trade and adjustment assistance", Japanese High Technology Industrial Policy in Comparative Context, H. Patrick (comp.).

Shinjo, K. (1988), "The computer industry", Industrial Policy in Japan, R. Komyia, Londres, Academic Press.

Tatsuno, S. (1986), The Technopolis Strategy, Nueva Jersey, Prentice-Hall, Inc.

Tavares, M. da Conceição (1985), "A retomada da hegemonia norteamericana", Revista de Economia Política, São Paulo, Editorial Brasiliense, abril-junio.

Tavares, M. da Conceição y L.G. Belluzzo (1985), "As ilusões da inflação", Revista Senhor, 27 de febrero.

The World Economy Post, 19 de octubre de 1987.

Time Magazine, "Big versus small", Nueva York, 5 de septiembre de 1988.

Torres, E. (1983), O mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no pós-guerra, 1945-1973, serie Texto para Discussão, N°37, Rio de Janeiro, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.

_____, (1988), "Reestruturação industrial e política industrial no Japão no pós-1973", Anais da ANPEC (Asociación nacional de Centros de Postgraduados de Economía).

_____, (1990), O novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil, serie Texto para Discussão, N°237, Rio de Janeiro, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.

Treize, P. (1983), "Industrial policy is not the major reason for Japan's success", The Brookings Review, Washington, D.C.

Uekusa, M. (1987), "Industrial organization", The Political Economy of Japan, K. Yamamura y Y. Yasuda (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.

Uekusa, M. e I. Hideki, "Industrial policy in Japan", inédito.

Weber, Max (1974), Parlamento e governo numa Alemanha reconstruída.

_____, (1977), Economía y sociedad, 2 volúmenes, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Wheeler, J. y otros (1986), Japanese Industrial Development Policies in the 1980's, Nueva York, The Hudson Institute.

Wolf, M.J. (1984), The Japanese Conspiracy, New English Library.

World Financial Markets, diciembre de 1987.

_____, "Japan under pressure", 1987.

_____, "Is Japan adjusting enough?", marzo de 1988.

Yamamura, Kozo (1986), "Caveat emptor: the industrial policy of Japan", Strategic Trade and the New International Economics, Paul Krugman (comp.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Yamamura, Kozo y Y. Yasuda (comps.) (1987), The Political Economy of Japan. The Domestic Transformation, vol. 1, Stanford, California, Stanford University Press.

Yanezawa, Y. (1986), "The shipbuilding industry", Japanese High Technology Industry Policy in Comparative Context, H. Patrick (comp.).

Zysman, John (1983), Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change, Londres, Cornell University Press.

Zysman, John y Stephen Cohen (1987), Manufacturing Matters: the Myth of Post-Industrial Economy, Nueva York, Basic Books.

Zysman, John y otros (comps.) (1989), Politics and Productivity: How Japan's Development Strategy Works, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.