

**Tipo de documento:** Tesis de Licenciatura



**Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.**  
*Licenciatura en Estudios Internacionales*

# La política comercial de Japón a través de los casos del arroz y del automóvil

**Autor:** Hara, Juan Sebastián  
**Año:** 2005

## ¿Cómo citar este trabajo?

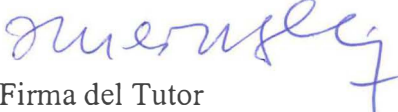
Hara, J. (2005). "La política comercial de Japón a través de los casos del arroz y del automóvil". [Tesis de Licenciatura. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/635>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La Política Comercial de Japón a Través de  
Los Casos del Arroz y del Automóvil**

Alumno: Juan Sebastián Hara  
Tutor: Julio Berlinski

  
Firma del Tutor

Junio, 2005

## ABSTRACT

El objetivo de la presente tesis es demostrar la utilización perjudicial de recursos estatales japoneses destinados a la protección del sector arrocero. Los efectos negativos de esta política proteccionista afectan a los consumidores, a otros sectores de la economía como la industria y los ingresos que podría obtener el Estado japonés. Utilizando la teoría de la ventaja comparativa se demuestra que sería más provechoso para Japón orientar los recursos hacia una industria en la que el país posea competitividad internacional. Japón posee ventaja comparativa en el sector manufacturero, y como caso paradigmático de la industria japonesa competitiva internacionalmente se tomará la industria automotriz. Una vez determinado que existe una protección al arroz que es perjudicial para el país, y que la industria automotriz es en teoría un posible destino para esos fondos, se concluirá considerando la viabilidad de realizar una reforma que cambie el destino de esos recursos.

La organización de la tesis es la siguiente: a continuación se presenta un capítulo introductorio. Luego, se desarrolla el capítulo destinado a describir la situación del mercado del arroz en Japón, separándose el mismo en: a- historia de la protección del mercado del arroz, b- factor cultural, c- teoría de la auto-suficiencia alimenticia, d- la relación entre el Partido Liberal Demócrata y los arroceros, e- consecuencias. El tercer capítulo está dedicado a la industria automotriz y se divide en: a- Antecedentes de la industria, b- los factores de la recuperación de la industria automotriz (el rol del MITI, sistema *keiretsu* y las Compañías Generales de Comercio), c- la consolidación de la industria automotriz, d- ejemplos de éxitos de la industria, e- la heterogeneidad de la industria. La sección final elabora las conclusiones que se desprenden de la tesis.

## I- INTRODUCCIÓN

La economía japonesa ha sido objeto de crítica por su supuesto elevado grado de clausura de mercados<sup>1</sup>. El reporte de la Organización Mundial de Comercio (OMC) confirma el concepto midiendo las inversiones extranjeras directas en Japón, que resultan ser bajas comparadas con las de otros países desarrollados y “considerablemente bajas comparadas con sus inversiones en el exterior”<sup>2</sup>. La estructura que sustenta este escenario tiene dos ejes: por un lado, existen medidas que regulan el ingreso de capitales o empresas extranjeras en algunos mercados; por otro lado, el gobierno provee subsidios favoreciendo industrias que no pueden competir internacionalmente. Dentro de los principales beneficiarios de los subsidios se encuentran las empresas relacionadas con la energía, minería, agricultura y las PyMEs<sup>3</sup>. Si bien cada una de estas áreas merece ser evaluada de forma individual con el fin de aseverar la eficiencia de la política de subsidios japonesa como un todo, esta tesis se concentrará en el mercado del arroz como exponente del sector agrícola, y para contrastar, se estudiará el sector automotor como modelo de la industria manufacturera de Japón. La elección no ha sido aleatoria sino que se responde a que el sector ha sido objeto de numerosos estudios, tanto independientes como de organismos como la OMC, que en general concluyen que un mayor grado de apertura del sector es deseable.

Es interesante observar que las transferencias que realiza el Estado al sector agrícola superan la contribución del sector en el PBI de Japón: en el 2002, según la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés) las transferencias al sector agrícola fueron del 1,4% del PBI mientras que la participación del sector fue del 1%<sup>4</sup>. Sin embargo, el gobierno japonés argumenta válidamente que en

<sup>1</sup> Lawrence, Robert. “How open is Japan?”. *Trade with Japan: has the door opened wider?*. Ed. Paul Krugman. Chicago: The University of Chicago Press, 1995. 9-51.

<sup>2</sup> *Trade Policy Review: Japan*. World Trade Organization. Diciembre 2004. Página 41.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.* Página 59.

realidad Japón es el principal importador de alimentos del mundo y que, por ende, su grado de apertura dista de ser estrecho<sup>5</sup>.

En rigor, una selecta lista de productos agrícolas goza de una alta protección tanto arancelaria como la provisión de subsidios. Una ilustración de esta realidad es el caso del trigo que sólo el 16% del total consumido en Japón es producido domésticamente. El gobierno compra el trigo a los campesinos japoneses a través de la Agencia de Alimentos, y lo vende al público a un precio inferior al de su compra, otorgando un subsidio de un 478% a los productores de trigo. Los productores de porotos de soja, producto que es de libre importación en Japón, están resguardados por barreras no tarifarias de un 424%. El té y el café tostado están sujetos a barreras formales del 10% y el 13,9% respectivamente, pero las barreras no tarifarias equivalen a un 707%<sup>6</sup>.

Dentro de la lista de productos que reciben una protección estatal se destaca el arroz, alimento que fuera la base de la dieta japonesa<sup>7</sup>. La posición privilegiada del arroz permite que este aún se produzca localmente cuando en general la dieta japonesa está integrada por productos importados. ¿Cuál es la razón para que los productores de arroz sean protegidos? Argumentos de tinte nacionalista se pueden dividir en dos corrientes que no se excluyen entre sí: un posible motivo que de origen a las ventajas que obtienen los productores de arroz japoneses por parte del Estado puede ser el rol cultural que juega el arroz dentro del país asiático, pues es de conocimiento general que el arroz integra parte esencial de la culinaria japonesa. La segunda explicación de matiz nacionalista subyace sobre el argumento de la necesidad de auto-suficiencia alimenticia, que se esboza a partir de las vivencias de la Segunda Guerra Mundial. Pese a la existencia de argumentos robustos en apariencia que justifican desde una postura nacionalista un origen racional de la protección al arroz, también se puede explicar la presencia de la protección al mercado del arroz a

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Sazanami, Yoko; Urata, Shujiro y Kawai, Hiroki. *Measuring the costs of protection in Japan*. Washington: Institute for International Economics, 1995.

<sup>7</sup> Chern, Wen y otros. *Analysis of the food consumption of Japanese households*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003.

través del análisis de instituciones que, fortalecidas por el sistema electoral, han establecido fluidas relaciones con partidos políticos como el Partido Liberal Demócrata.

Suponiendo entonces que el mercado del arroz no está abierto al comercio internacional por distintos motivos, ¿qué consecuencias trae ello? En primer lugar, este tipo de prácticas distorsiona el sistema de precios, según cifras oficiales, el precio de los alimentos en general en Tokio ronda entre 1,25 y 2 veces más el precio de otras grandes ciudades<sup>8</sup>, resultando el consumidor un damnificado directo de estas prácticas. A la luz de la teoría de David Ricardo<sup>9</sup>, los elevados precios de los alimentos se traducen en altos salarios, perjudicando a la industria que pierde competitividad internacional. En la actualidad, puede observarse una tendencia de las empresas japonesas a utilizar mano de obra barata de origen extranjero.

En segundo lugar, el PBI de Japón se va marginado de obtener el mayor beneficio que resultaría si se reorientan los recursos destinados a la protección del sector agrícola a otra industria en la que Japón posea ventaja comparativa respecto a otros países<sup>10</sup>. ¿En qué áreas Japón goza de ventaja comparativa con respecto a otros países? Un indicador de los sectores en los que Japón posee la ventaja comparativa se puede obtener analizando sus exportaciones: el 40% de ellas se derivan de la industria automotriz y de maquinaria de oficina y telecomunicaciones<sup>11</sup>. Ello implica que las empresas japonesas que pertenecen a este rubro son competitivas internacionalmente. Pero, ¿cómo fue posible que, pese a los subsidios otorgados al sector agrícola, estas industrias prosperen entrando en contradicción con la teoría ricardiana? Para comprender este fenómeno se estudiará una de las industrias en las que Japón goza de competitividad internacional: el sector automotor.

Las firmas productoras de automóviles en Japón no siempre fueron competitivas internacionalmente. De hecho, en un principio no lo eran siquiera domésticamente.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Ricardo, David. *Principios de economía política y de tributación*. Madrid: Aguilar, 1821.

<sup>10</sup> Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice. *Economía Internacional: Teoría y Política*.

<sup>11</sup> Trade Policy Review: Japan, obra citada.

Entonces, ¿cómo evolucionó la industria pese a las políticas de subsidios al sector agrícola? En rigor, el Estado japonés también subsidió al sector automotor y restringió el ingreso de capitales extranjeros en la industria. La protección brindada al sector automovilístico en Japón le permitió a las firmas ganar el mercado doméstico, pero fue un shock externo lo que les proporcionó la oportunidad de ingresar en el mercado internacional: los shocks petroleros de la década de 1970.

En consecuencia, la teoría de la ventaja comparativa es aplicable al caso japonés a partir de la década de 1970. Sin embargo, se expondrá cómo luego de tres décadas de protección a los arroceros, la solidez de este grupo de interés les permitió conservar el *status quo* y bloquear los intentos de liberalización del mercado del arroz en Japón. Adicionalmente, se analizarán características de las automotrices japonesas como el empleo de mano de obra extranjera y la participación de capitales extranjeros entre sus accionistas, que toman virtualmente imposible la reorientación de los fondos a estas industrias.

El capítulo II analiza el caso de la protección al arroz. En una primera instancia se expone un resumen de la historia de la protección al arroz en Japón. Luego, se introduce una descripción de las variables causales de la situación actual. Finalmente, se mencionan las consecuencias de la política proteccionista.

El capítulo III estudia la industria automotriz japonesa. En la primera parte se resumen los antecedentes de la industria antes de convertirse en un sector con competitividad internacional. En segundo lugar, se exploran los factores que contribuyeron al desarrollo de la industria. Tercero, se destacan como casos paradigmáticos de la competitividad alcanzada por la industria las negociaciones entre Japón y los Estados Unidos (EEUU) en la década de 1980 y 1990. Por último, la heterogeneidad es puesta de manifiesto tomando tres compañías: Toyota, Nissan y Mitsubishi.

El capítulo IV expone las conclusiones que se desprenden de la presente tesis, relacionando al mercado del arroz con el del automóvil. Se pondrá énfasis en la descripción de la situación actual, sus causas y la viabilidad de una reforma.



## II- EL MERCADO DEL ARROZ

En este capítulo se tomará el mercado del arroz como caso de análisis, elegido como paradigma de la protección al sector agrícola en Japón que, pese a ser el mayor importador de alimentos del mundo, subsidia intensamente a los productores del arroz y utiliza barreras arancelarias a las importaciones. Esta política proteccionista afecta directamente al consumidor que debe abonar precios superiores a los del mercado internacional. Adicionalmente, un efecto colateral recae sobre la industria que deja de obtener recursos a costa de los subsidios que les son otorgados a los arroceros y debe pagar mayores salarios como consecuencia del alto precio de los alimentos<sup>12</sup>.

Un caso que ilustra la magnitud de la situación tuvo lugar en 1984, cuando jefes de empresas de envergadura internacional como Sony criticaron la protección al arroz en la Federación de Organizaciones Económicas (*Keidanren*). La reacción de los agricultores no se hizo esperar: convocaron a un boicot de los productos de las empresas participes y demandaron una rectificación inmediata. Las compañías se retractaron y el *chairman* de la Federación de Organizaciones Económicas renunció<sup>13</sup>.

La carencia de una organización por parte de los consumidores, y la protesta de los eventuales perdedores ante una liberalización del mercado del arroz, soslayó la posibilidad de concretar la demanda dispersa de la mayoría (consumidores e industriales). Sin embargo, en la década de 1990, la Ronda Uruguay pareció quebrar el *status quo* al poner énfasis en el sector agrícola. Pese a la nueva influencia externa, no se logró un avance trascendente en el mercado del arroz.

Ante tal muestra de resistencia, como fue la perduración de las medidas protectivas ante la presión de organismos internacionales y los consumidores, resulta relevante entonces

<sup>12</sup> Ricardo, David, obra citada.

<sup>13</sup> Kuo, Cheng-Tian y Yanagisawa, Takuya. "The politics of Japan's rice trade". *Journal of Northeast Asian Studies*. 11:4 (1992). 19-40.

comprender las circunstancias que dieron lugar a estas políticas proteccionistas y los actores involucrados que favorecieron la continuidad de las mismas.

La organización de este capítulo será la siguiente: en primer lugar, se hará mención a la historia de la protección del mercado del arroz. En segundo lugar, se describirá la protección al arroz en la actualidad. Tercero, se explorarán las posibles causas que permiten la existencia de la protección al arroz en Japón: el rol cultural del arroz en la sociedad japonesa, la teoría de la auto-suficiencia alimenticia y la relación entre políticos y agricultores. Por último, se analizarán los impactos de estas políticas desde dos perspectivas: los costos al consumidor que acarrea y la pérdida de las potenciales ganancias del sector industrial (y por extensión el país) según los principios de la teoría de la ventaja comparativa.

#### **a-Historia de la protección al mercado del arroz**

En esta sección se presentará en breve un repaso de la historia de la protección al arroz que puede ser dividida en tres etapas. La primera, que se inicia en el siglo XVIII, es relevante porque es el primer registro de intervención estatal en el sector arrocero y, adicionalmente, porque en este período Japón se urbaniza alterando su competitividad internacional en el mercado del arroz. El segundo período, que tiene su gestación durante la Segunda Guerra Mundial, se distingue por el surgimiento de las principales instituciones que resultan beneficiadas por el cambio de políticas arroceras respecto al período anterior: se prohibió la importación de arroz y se asignó un subsidio a los arroceros. Esta estructura que albergó en su seno a sectores burocráticos, partidos políticos y agricultores, perduró en Japón por décadas, inmune a las presiones de otros grupos de interés. La tercer etapa se distingue por la aparición de una vigorosa presión internacional destinada a liberalizar el mercado del arroz japonés. Los orígenes se remontan a la Ronda Uruguay, a la que le siguió la OMC, estableciendo un requerimiento sin precedentes: para cumplir con las pautas de la organización internacional, Japón debía atenuar su sistema proteccionista al mercado del arroz y establecer la *tariffication*. Esta etapa continúa hasta la actualidad, signada por la

tensión provocada por la petición de liberalizar el mercado del arroz, de la voz de la OMC pero con eco dentro de la sociedad japonesa, y la resistencia de los sectores rurales japoneses que, organizados en diversas instituciones, lograron articular exitosamente sus intereses.

### a.1- Primera Etapa

Japón se mantuvo confinado a un aislamiento internacional que se reflejó en la persecución al Cristianismo y la posterior clausura portuaria a toda embarcación extranjera<sup>14</sup> desde el siglo XVII (período Tokugawa). La Restauración Meiji de 1868, al reestablecer las relaciones comerciales con el resto del mundo, significó entonces un punto de partida en la historia del mercado del arroz, ya que este ingresaba en el mercado mundial. Inicialmente, Japón contaba con ventaja comparativa en el mercado del arroz, la exportación del producto fue promocionada por el gobierno con el fin de obtener divisas extranjeras. En la década de 1890 un proceso de urbanización e industrialización se consolida traduciéndose en una pérdida de la competitividad internacional que gozaban los arroceros japoneses<sup>15</sup>. Japón se convertía en un país importador de arroz.

Aunque el flujo de arroz provenía de los puertos desde entonces, Japón no contó con aranceles aduaneros sino hasta 1905, cuando fueron establecidos con fines fiscales para subvencionar la guerra ruso-japonesa de año<sup>16</sup>. Sin embargo, una vez finalizada la Guerra, el arancel continuó, tomándose una medida de control de las importaciones de arroz en lugar de recaudatoria. Se reflejó en esta continuidad el poder de los agricultores que estaban congregados en un sector del Ministerio de Agricultura y Comercio (en el *Noumukyoku*). Por otro lado estaban los representantes de la industria en otra rama del ministerio (agrupados en el *Shoumukyoku*). Entre ambas partes se suscitó un debate considerado por

<sup>14</sup> Con excepción del puerto de Okinawa que comerciaba con tres países: China, Corea y Holanda. Reischauer, Edwin. *The Japanese Today*. Tokio: Tuttle Co., 1988.

<sup>15</sup> Francks, Penelope. "Rice for the masses: food policy and the adoption of imperial self-sufficiency in early twentieth-Century Japan". *Japan Forum*. 15:1 (2003). 125-146.

<sup>16</sup> *Ibid.* También se explora sobre el tema la obra citada de Kuo y Yanagisawa.

los analistas el equivalente japonés a la Ley de Granos de Inglaterra. El debate cobró vigor en 1910 y concluyó con un acuerdo en 1913 en el que se gravaban en un 23% las importaciones de arroz quedando exentas las provenientes de las colonias Taiwán y Corea.<sup>17</sup>

Un shock provocado por causas externas alteró el delicado equilibrio alcanzado entre agricultores e industriales: en 1918, con Estados Unidos (EE UU) ya partícipe de la Primera Guerra Mundial, las expectativas optimistas en Japón se tradujeron en un aumento del empleo urbano, de los salarios y del consumo *per cápita* de arroz. La consecuencia fue un exceso de demanda de arroz que obligó al Ministerio de Agricultura y Comercio (MAC) a crear una “Oficina Temporal de Administración del Arroz Extranjero”. Pese a los esfuerzos del MAC, la suba de los precios del arroz desencadenó las “Revueltas del Arroz”. En acuerdo alcanzado en 1913 pasó a ser letra muera cuando el Primer Ministro Hara redujo los aranceles a las importaciones de arroz a cero como consecuencia de las Revueltas.

El argumento de los arroceros se centró entonces en la supuesta superioridad del arroz producido en Japón, que era preferido por los consumidores. La debilidad de este razonamiento es que ignora el impuesto que debían pagar los granos extranjeros, distorsionando su precio. El gobierno promulgó en 1921 la Ley de Arroz que estableció un sistema de aranceles diversos según el tipo de arroz y permitiendo al Estado intervenir en el mercado para garantizar la provisión de arroz a la población (facultad explicitada en la enmienda de 1925).

La Gran Depresión fue el período que puso a prueba el balance de poder entre los sectores industriales y agrícolas: la disminución abrupta del precio del arroz gracias a la intervención del Estado reflejó un triunfo de los intereses industriales en la aplicación de la Ley del Arroz.

<sup>17</sup> Francks, obra citada.

En suma, durante esta etapa inicial es cuando el mercado del arroz japonés se abre al comercio internacional. Japón se torna un país industrializado, importador de arroz. En 1905, los agricultores domésticos recibieron una protección aduanera que lograron mantener a través de un acuerdo con el sector industrial. Sin embargo, tras las Revueltas del Arroz y la Gran Depresión, se puso en evidencia la fragilidad del acuerdo, privilegiándose los intereses del consumidor y del sector industrial a costa de los de los arroceros.

## a.2- Segunda Etapa

La política gubernamental hacia el mercado del arroz fue modificada radicalmente cuando el abastecimiento alimenticio de la población, que provenía por vía marina de los países vecinos del Sudeste Asiático, peligraba debido a la Segunda Guerra Mundial. Las entidades que albergaron en su seno las demandas de los arroceros fueron creadas en este marco: en 1942 el gobierno creó la Agencia de Alimentos que controló la producción y distribución de alimentos, función legitimada a través del Acta de Control de Alimentos Básicos. La ocupación de las Fuerzas aliadas no sólo no erradicó la Agencia de Alimentos, sino que, al llevar a cabo una reforma agraria, produjo la creación de millones de pequeños agricultores y propició una circunstancia que fue caldo de cultivo para la aparición de las “cooperativas agrarias”.

El primer éxito de los grupos de interés agrícolas fue obtenido en 1952 cuando, arguyendo que el arroz era parte esencial de la cultura japonesa, logró que se prohiba toda importación de arroz que no contara con una autorización gubernamental<sup>18</sup>. En la práctica, la cantidad de arroz autorizado constituyó un 0,5% del consumo doméstico, declinando hasta llegar al 0,1% en la década de 1980<sup>19</sup>. En las zonas rurales, los candidatos del Partido

<sup>18</sup> Laver, R. y Kakuchi, S. “Protecting the family farm”. *Maclean's*. 104: 46 (1991). 52.

<sup>19</sup> Kuo y Yanagisawa, obra citada.

Liberal Demócrata (PLD) que retuvo el poder desde 1955 por casi cuatro décadas, proclamaban que “ni un solo grano de arroz extranjero entraría en Japón”<sup>20</sup>.

En forma paralela a la restricción de importaciones, el gobierno otorgó generosos subsidios a los agricultores del arroz, producto que cultivaba el 80% de la población rural. Un episodio que ilustra la importancia de los subsidios fue que en la década de 1960, cuando las cosechas de arroz superaron la demanda y el gobierno debió exportar el arroz excedente a un precio por debajo del costo<sup>21</sup>. Posteriormente, el sistema de subsidios se modificó estableciéndose un programa de control de tierra cultivada (se les pagaba a los arroceros para que no trabajen en un porcentaje de sus tierras). Con fluctuaciones pero permanentes, los subsidios continuaron llegando el gobierno a financiar entre el 40% y el 70% de la producción de arroz en la década de 1980, lo que significaba un costo al consumidor de 50 mil millones de dólares estadounidenses<sup>22</sup>.

En síntesis, a partir de la Segunda Guerra Mundial, instituciones como la Agencia de Alimentos y las cooperativas agrícolas organizan los intereses de los arroceros. La relación entre el Estado y los productores de arroz se tornó protectora en esta etapa: el Estado les compraba en un principio sus productos, impedía la importación de arroz y luego pagaba a los productores para regular la cantidad de arroz producida.

### **a.3 - Tercera Etapa**

La característica central de esta etapa es la presión internacional a través de organizaciones internacionales, la prensa, etc., para modificar el sistema proteccionista en Japón. En 1986 se inician las negociaciones del GATT denominadas Ronda Uruguay, en las que el Director General del Organismo (A. Dunkel) presentó el principio de

<sup>20</sup> Laver y Kakuchi, obra citada.

<sup>21</sup> Kuo y Yanagisawa, obra citada.

<sup>22</sup> *Ibid.*

*tariffication*<sup>23</sup> sin excepciones. Las medidas que tomara Japón eran esenciales para determinar el éxito de la Ronda Uruguay<sup>24</sup>. Tres años luego de comenzada la Ronda Uruguay, según la OECD el subsidio al arroz estimado para Japón era del 71%, dato que contrasta con el 41 % estimado para la Comunidad Económica Europea<sup>25</sup>. Sin embargo, un estudio que utiliza datos del mismo año concluyó que la protección al arroz en Japón era de un 737%<sup>26</sup>.

La prohibición de importar arroz continuaba en 1991, cuando 10 libras de arroz estadounidense fueron enviadas a Tokio par una exhibición culinaria. Los “importadores” fueron amenazados con ir a prisión y acudieron a la embajada de los EE UU<sup>27</sup>. Un año más tarde, mientras los medios de comunicación japoneses cubrían el debate acerca de la apertura del mercado del arroz (y la opinión pública se volcaba a favor de la misma), los arroceros trasladaron sus tractores a las calles de Ginza, el barrio comercial más importante de Tokio<sup>28</sup>.

A pesar de la resistencia de los arroceros, luego de 8 años de iniciadas las negociaciones, las autoridades japonesas resolvieron crear un sistema que gravaba una cantidad pequeña de cuotas con una tarifa baja y el resto con una tasa arancelaria extremadamente alta<sup>29</sup>. En 1995, Japón abrió un 3% del mercado del arroz para cumplir con el Programa de Mínimo Acceso del GATT: 379 mil toneladas fueron importadas (sobre un

<sup>23</sup> El proceso de *tariffication* consiste en calcular el gravamen *ad valorem* que debe establecer un Estado en la importación de mercaderías restringidas por cuotas para obtener la misma recaudación.

<sup>24</sup> “Over to Tokio”. *The Economist*. 321:7735 (30/11/91). 71-73.

<sup>25</sup> “Here comes Giles-san”. *The Economist*. 319:7710 (08/06/91). 35-37.

<sup>26</sup> Sazanami, Yoko; Urata, Shujiro y Kawai, Hiroki, obra citada.

<sup>27</sup> “Not a rice day”. *The Economist*. 318:7699 (23/03/91). 36-38.

<sup>28</sup> “Japan’s rice farmers make a last ditch attempt to block imports”. *Time*. 14:26 (28/12/92). 17.

<sup>29</sup> *WTO Agriculture Negotiations: the issues and where we are now*. World Trade Organization, Diciembre de 2004. [www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/)

consumo promedio de 10 mil millones de toneladas)<sup>30</sup>. Sin embargo, la aceptación de la *tariffication* no implicó que el gobierno detuviese sus subsidios a los arroceros<sup>31</sup>.

La OMC, creada en 1995, procuraría extender la liberalización de la agricultura. Un documento de la OMC admite que las reglas del GATT eran “profundamente inefectivas a la hora de disciplinar aspectos fundamentales del comercio agrícola”<sup>32</sup>. La frase alude a una de las características negativas del GATT que era su mecanismo de arbitraje que permitía bloquear fallos a través de apelaciones a los países miembros del organismo aunque fuesen parte de la disputa. La OMC solucionó este defecto procesal por un lado. Por otro lado, comprometió a sus miembros a monitorear y evaluar los resultados de sus políticas destinadas a la liberalización de la agricultura mediante el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura<sup>33</sup>.

En el 2001, en la Cuarta Conferencia Ministerial, se puso como fecha límite para alcanzar un acuerdo sobre las normas regulatorias de la agricultura la siguiente Conferencia Ministerial fechada para el 2003. Ante la presión de la OMC para realizar una liberalización más profunda de la agricultura, Japón implementó una categorización de bienes que estableció distintos grados de apertura según se trate o no de productos “sensibles que están íntimamente relacionados con cuestiones *no comerciales*”<sup>34</sup>. En la Quinta Conferencia Ministerial llevada a cabo en Cancún en 2003, el General Council Chairperson (Pérez del Castillo) presentó un borrador que proponía la expansión de las cuotas arancelarias a los productos “sensibles” y la eliminación de los subsidios gubernamentales. Japón integró el G10, que reunía países de Europa (como Suiza y Noruega) y de Asia (como Corea del Sur), que se opuso a la propuesta. Japón formó parte

<sup>30</sup> Hays, Sandy Miller. “Gearing up to grow rice for Japan”. *Agricultural Research*. 45:3 (Marzo de 1997). 4-9.

<sup>31</sup> Brandon, John. “Lowering the rice barrier for free trade in Asia”. *Christian Science Monitor*. 87:248 (17/11/95). 19.

<sup>32</sup> WTO Agriculture Negotiations ..., obra citada. Introducción.

<sup>33</sup> *Ibid.* Página 7.

<sup>34</sup> *Ibid.* Página 35. Las cursivas mías.



entonces del grupo que anuló el límite temporal para acordar las normas regulatorias de la política agrícola.

En la actualidad, Japón sigue contando con una política proteccionista en el mercado del arroz, llevada a cabo a través de subsidios<sup>35</sup> y de *special safeguards* que son restricciones temporarias a las importaciones. Diez años después de la apertura mínima del 3% del mercado del arroz, las importaciones sólo se han extendido a un 7% del total del mercado<sup>36</sup>. Los agricultores domésticos reciben subsidios tales como el *Rice Farming Income Stabilization Programs* y otros basados en políticas de control de precios, producción y área de cultivo. Además, las cooperativas agrícolas (que eran alrededor de 15 mil en el año 2003) proveen servicios varios relacionados con la agricultura y la subsistencia<sup>37</sup>.

En resumen, en esta tercera etapa se distingue el rol de las organizaciones internacionales que presionaron a Japón para que modifique su estructura de protección al agro en general, y al arroz en particular. Sin embargo, este producto fue catalogado como “sensible” por su relación con cuestiones no comerciales. La ausencia de cambios trascendentes en el mercado del arroz denota la presencia de un fuerte *status quo* arrocero. Su inicio data en la Segunda Guerra Mundial pues, como se ha expuesto en la primera etapa, anteriormente Japón soslayaba los intereses de los arroceros en favor de los consumidores. ¿A qué argumentos recurre Japón a la hora de justificar sus prácticas que no sólo perjudican al consumidor sino que a la vez contrarían las normas de organizaciones

<sup>35</sup> *Annual report on food, agriculture and rural areas in Japan.* (2003). [www.fao.org](http://www.fao.org).

<sup>36</sup> En 2003 y 2004 se produjeron 9,7 y 10,9 millones de toneladas de arroz en Japón respectivamente. Sólo se importaron 700 mil toneladas esos años. Adicionalmente el pronóstico para el 2005 hecho por la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) estima que se producirán en Japón 10,6 millones de toneladas y que el monto de la importación no variará. Ver *FAO Rice Market Monitor*. Vol VII, No 1. Marzo de 2005. Página 13. [www.fao.org/es/ESC/en/index.html](http://www.fao.org/es/ESC/en/index.html) La importación de arroz no aumentó significativamente : 645 mil toneladas en 2001, 655 mil en 200, 664 mil en 1999. Fuente: “Wheat, Rice and Corn-Exports/Imports of 10 Leading Countries” *World Almanac & Book of Facts* ediciones de 2004 y 2002.

<sup>37</sup> Annual Report..., obra citada.

internacionales? La postura oficial para la protección de los mercados que responden a “cuestiones no comerciales” es por un lado, la necesidad de resguardar y garantizar la seguridad de los alimentos, y por otro lado, la “multi-funcionalidad” de la agricultura, concepto que hace referencia a las diversas atribuciones que posee la actividad agrícola como el cuidado del medio ambiente, etc.

En definitiva, se supone que la necesidad de garantizar la calidad del arroz y las funciones que se derivan del cultivo de éste, validan los subsidios a los arroceros japoneses. Sin embargo, un gran rango de productos califican para recibir el trato privilegiado de bienes “sensibles” que atañen a esas “cuestiones no comerciales” pues, en general todo producto agrícola requiere cierto control respecto a su salubridad y también cumple con la diversidad de roles que se derivan de su producción como la expansión de espacios rurales y el cuidado del medio ambiente. No obstante, mientras el arroz es producido en un 93% de forma local, la mayoría de los alimentos consumidos en Japón son importados<sup>38</sup>. Entonces, ¿por qué el arroz recibe este trato preferencial? La respuesta oficial no es consistente. Para comprender las causas de esta protección al arroz en Japón examinaremos tres variables: primero, el factor cultural; segundo, el argumento de la auto-suficiencia alimenticia; tercero, la relación entre los arroceros y los políticos.

## **b- Factor Cultural**

Una explicación que justifica el *status* privilegiado del arroz en Japón es el rol cultural que cumple el producto dentro del país. En esta sección se pondrán de manifiesto los diversos usos que se le dan al arroz en la culinaria japonesa, algunos de ellos únicos del Japón. Pero más allá del uso que se le da en los platos, ¿cómo se percibe el arroz en la colectividad japonesa? ¿A qué se hace referencia en Japón con la palabra “arroz”? Luego de describir las funciones del arroz en la cocina, se pondrá énfasis en la palabra “arroz” en japonés significa mucho más que los granos que se consumen. Por último, se citarán

<sup>38</sup> Trade Policy Review: Japan, obra citada.

algunas evidencias empíricas para establecer el peso explicativo del factor cultural en la protección del mercado del arroz en Japón.

Se estima que el arroz es originario de los pueblos del Este, Sur y Sudeste de Asia, que comenzaron a cultivarlo hace unos quince mil años<sup>39</sup>. En la actualidad, los países de estas regiones son los mayores consumidores y productores de arroz en el mundo. Este origen ancestral regional, que perdura, fue trasladado al arte culinario japonés: el arroz es el componente esencial de la dieta japonesa tradicional<sup>40</sup>. Quizás el plato más famoso mundialmente ilustra este hecho: el *sushi* es en (al menos un) 50% arroz. Se debe destacar también que, más allá de la ración de alimento diaria, el arroz es empleado para condimentar en su forma de vinagre. De hecho, el arroz del *sushi* contiene vinagre de arroz. De la misma forma en que el plato quizás más famoso japonés contiene arroz en proporciones relevantes, la “bebida japonesa” es el vino de arroz: *sake*. Por último, del arroz también se realiza una harina que es con la que se hace una pasta (*mochi*), dulces (*wagashi*) y galletas de arroz (*sembei*). Por ejemplo, un comensal que visita un restaurante japonés podría pedir como plato principal *sushi*, hecho con arroz que está condimentado con un vinagre hecho de arroz, beber vino de arroz, y de sobremesa nutrirse con unas galletas de arroz y unos dulces de arroz.

Un segundo aspecto cultural es merecedor de mención: el significado de la palabra “arroz” (*gohan*) en japonés. *Gohan* además de ser utilizado para referirse al arroz en sí mismo, los japoneses lo pronuncian cuando se refieren a “comida”. De allí que las tres comidas diarias que realizan los japoneses se denominan *asagohan*, *hirugohan* y *bangohan*, que literalmente significa “arroz de la mañana”, “arroz del mediodía” y “arroz de la noche”. Entonces, la traducción literal al castellano de la pregunta “¿desayunaste?” formulada en japonés es “¿Comiste el arroz de la mañana?”. La importancia del arroz como sinónimo de alimento excede la esfera lingüística abarcando también la religiosa: en los rituales budistas

<sup>39</sup> FAO, Graindell, IRI, Asia Rice Foundation, and Indonesia Rice Foundation. Citado en [www.fao.org/rice2004/](http://www.fao.org/rice2004/)

<sup>40</sup> Reischauer, obra citada.

en Japón, se le ofrenda arroz (y agua o sake) a las tumbas para alimentar el espíritu del difunto.

Habiendo visto la importancia del arroz en la cultura japonesa, no resulta sorprendente que una corriente sociológica haya intentado explicar el “ser japonés” a través del arroz. Los argumentos que esboza esta hipótesis extrema es que en los orígenes de Japón, cuando éste estaba conformado por pequeñas aldeas arroceras, las características de la identidad japonesa se templaron derivadas de los requerimientos del cultivo del arroz: trabajo en grupo, persistencia, orientación al grupo por sobre el individuo, adaptación a la convivencia en espacios reducidos y la armonía necesaria para lograr estas combinaciones<sup>41</sup>.

En resumen, desde una apreciación conceptual, el arroz es fundamental en la cultura japonesa, siendo sinónimo de “alimento” en el lenguaje cotidiano del japonés. Incluso ha superado la esfera alimenticia y se le ha llegado a considerar como variable causal de las características del “ser japonés”.

Sin embargo, el consumo del arroz *per cápita* se ha reducido casi a la mitad en los últimos cuarenta años, cambiando su rol de comida base de la dieta japonesa a ser un bien de lujo<sup>42</sup>. La dieta japonesa se “occidentalizó”, lo que no implica que el mercado del arroz sea irrelevante en la actualidad, pues en las últimas dos décadas la caída del consumo del arroz se redujo y el promedio de consumo ronda los diez mil millones de toneladas anuales<sup>43</sup>. ¿Cómo influye este cambio en la dieta japonesa en relación con la política proteccionista del mercado arrocerero? Se materializó por ejemplo en una encuesta realizada en 1990, que arrojó que el 65% de los consumidores preferían la liberalización del arroz (de

<sup>41</sup> Wojtan, Linda. “Rice: it’s more than just food”. *Japan Digest*. National Clearinghouse for the US-Japan Studies. Indiana University. Noviembre de 1993.

<sup>42</sup> Chern, Wen y otros, obra citada.

<sup>43</sup> *Ibid.*

los cuales el 21% del total se inclinaba por una liberalización total del mercado) con vistas a obtener una disminución en el precio del producto<sup>44</sup>.

En conclusión, el arroz juega un rol fundamental en la cultura japonesa. Empero, la característica originaria que le valió el rol, el ser el alimento base en Japón, se ha diluido con los cambios alimenticios de la población. El poder explicativo entonces del factor cultural pierde fuerza si se considera que los japoneses prefirieron liberalizar el mercado del arroz, desasociando el consumo del producto de la protección doméstica. En última instancia se puede clamar por la importancia del arroz, producto que bien puede obtenerse de mercados externos.

Entonces, la protección a los arroceros japoneses no puede ser entendida por el rol cultural del arroz en Japón. Sí el arroz es relevante, pero el consumidor no relaciona necesariamente su dieta con el otorgamiento de subsidios del Estado, puesto que podría (si se libera el mercado) consumir arroz extranjero, o como lo ha hecho en las últimas décadas, consumir productos extranjeros a menor precio. Ahora, ¿qué pasaría si no se pudiese obtener el arroz de un mercado externo? Este interrogante que puede justificar la lógica estatal de la protección al arroz será desarrollado en la siguiente sección.

### **c- El argumento de la auto-suficiencia alimenticia**

La teoría realista de las relaciones internacionales concibe al Estado como unidad de análisis. Los académicos que adhieren a esta corriente advierten que si un Estado opta por especializarse, y obtener aquellos bienes que no produce a través del comercio, se torna vulnerable y dependiente. En consecuencia, la estrategia racional que deberían procurar llevar a cabo los Estados es de “auto-cuidado”, como escribe Kenneth Waltz: “El

<sup>44</sup> La encuesta fue realizada por el Asahi Shinbun, uno de los diarios más importantes de Japón, en 1990. Citada en Kuo y Yanagisawa (obra citada). Página 27.

imperativo internacional es 'cuidate a ti mismo'<sup>45</sup>. A la luz de esta teoría puede comprenderse el argumento de la auto-suficiencia alimenticia.

Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se bloquearon las rutas marinas por las cuales Japón importaba arroz, la provisión de alimentos de los japoneses fue jaqueada. La población japonesa dependió entonces de las donaciones de las Fuerzas Aliadas para obtener su ración básica de alimento. Fue en este contexto en el que surgió el argumento de la auto-suficiencia alimenticia, que subyace sobre la premisa de que es necesario conservar un radio de auto-suficiencia en materia de alimentos para poder sobrellevar circunstancias extremas. La continuidad del argumento se vio favorecida por la vulnerabilidad que demostró Japón tras los shocks petroleros de 1973<sup>46</sup>. En la actualidad, la vigencia de estas ideas se constata, por ejemplo, cuando la comitiva japonesa ante las Negociaciones de la Agricultura de la OMC argumentó que: "... el comercio es vulnerable... [y la] inestabilidad propensa a incrementarse en el corto plazo debido a cambios inesperados en el clima, como el Niño"<sup>47</sup>.

El argumento evolucionó, quizás necesariamente, pues a medida que la probabilidad de un conflicto bélico que hiciera peligrar las importaciones de alimento de Japón disminuía, otras variables independientes podrían ocasionar el mismo efecto (como los cambios climáticos). Las nuevas posibles causas externas no necesariamente debían eliminar la posibilidad de acceso física de alimentos de Japón (como lo haría el corte de una ruta de importación por una guerra o la ruina de una cosecha por un temporal) sino que también podrían afectar la calidad de los alimentos por enfermedades (como la "vaca loca" o la fiebre avícola). De esta manera, el argumento de la autosuficiencia alimenticia se torna perfectamente compatible con el concepto de garantizar la "seguridad" de los alimentos.

<sup>45</sup> Waltz, Kenneth. *Theory of international politics*. Nueva York: McGraw Hill, 1979. 106.

<sup>46</sup> Kuo y Yanagisawa, obra citada.

<sup>47</sup> *Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations*. OMC, Diciembre de 2000. Página 6. [www.wto.org](http://www.wto.org)

A la luz de este argumento, los arroceros japoneses deben ser subsidiados para garantizar un radio mínimo de provisión de alimentos ante un imprevisto, y se obtiene el beneficio de proteger la calidad del alimento y el medioambiente ( los arroceros japoneses utilizan menor cantidad de químicos para producir su arroz<sup>48</sup>). La fortaleza del argumento se encuentra en que, combinando sus tres líneas de “protección” (de cantidad de alimentos, de calidad de alimentos y del medio ambiente), atraviesa transversalmente a la sociedad japonesa incorporando en sus filas a productores del arroz, distribuidores, políticos, medioambientalistas, consumidores y nacionalistas<sup>49</sup>.

Habiendo establecido las líneas teóricas del argumento y sus defensores, es relevante verificar si de hecho Japón ha seguido una política de auto-suficiencia alimenticia. En la década de 1960, el radio de producción local del alimento era de un 91%, lo que indicaba un fuerte radio de auto-suficiencia alimenticia. Sin embargo, a medida que Japón fue ganando jerarquía en la arena económica internacional, su radio de auto-suficiencia alimenticia disminuyó, siendo de un 70% en la década de 1970 y de un 67% en 1990. El decrecimiento continuó hasta mantenerse en un radio del 40% a partir de 1998 hasta el presente. Pese a esta estabilización, el consumo del arroz siguió decreció moderadamente y fue el aumento de la producción de soja y trigo lo que permitió que Japón promedie su radio de auto-suficiencia alimenticia en un 40%<sup>50</sup>. Entonces, el arroz que se ha tornado un bien de lujo<sup>51</sup> no es fundamental para conservar o estimular el radio de auto-suficiencia alimenticia japonesa. De allí que no se explica mediante este argumento por qué, pese a la caída del consumo del arroz en Japón, se lo protege fervientemente. En rigor, el argumento de la auto-suficiencia alimenticia justifica la protección del mercado del arroz en un principio, cuando era la esencia de la dieta japonesa. En consecuencia, la pregunta pertinente es por qué perduró una estructura que se volvió estéril al “occidentalizarse” los hábitos alimenticios de la población japonesa.

<sup>48</sup> Hays, Sandy Miller, obra citada.

<sup>49</sup> Kuo y Yanagisawa, obra citada.

<sup>50</sup> Annual Report ..., obra citada.

<sup>51</sup> Chern y otros, obra citada.

La próxima sección se enfocará en la conexión política de los productores del arroz. Las alianzas con los partidos políticos resultan fundamentales para comprender la continuidad de una medida proteccionista originada que perjudica a los consumidores e industriales sin ser válida para el pretexto de “ser nacional” ni de “seguridad nacional” por lo expuesto anteriormente.

#### **d- La relación entre el Partido Liberal Demócrata y los arroceros**

El partido político que canalizó las demandas de los arroceros fue el Partido Liberal Demócrata (PLD), que fue gobierno entre 1958 y 1993 de forma continua. ¿Qué incentivos encontraba el partido oficialista para responder a las demandas de un grupo reducido? En esta sección se procurará explicar la relación que tenían los miembros del PLD con los arroceros. A continuación se hará referencia a una variable estructural que le otorgó relevancia al sector rural: el sistema electoral. Luego, se analizará el rol de las cooperativas agrarias, la institución que organizó los intereses arroceros para sacar provecho de ese potencial electoral. Por último, se intentará explicar la reforma de la estructura proteccionista centrando el análisis en la relación entre el PLD y los arroceros.

El sistema electoral en Japón que fue establecido en la posguerra tenía dos particularidades en cuanto a las normas regulatorias de las elecciones de la Cámara Baja: por un lado, la confección de los distritos concentró la mayoría de los escaños en los sectores rurales; por otro lado, la intransferibilidad del voto condicionó la estrategia de los candidatos a la hora de obtener recursos. En cuanto a la primer consecuencia del sistema electoral, éste otorgaba una sobre-representación del sector rural en la Cámara Baja como consecuencia de la asignación de 3 a 5 escaños por distrito. La locación de los distritos no respondía a la concentración demográfica, quebrando el principio de representación proporcional con el que debe contar la Cámara Baja (no así la Cámara Alta que debe reflejar la diversidad territorial), habiendo 105 sobre un total de 130 distritos que se



encontraban en áreas rurales o semi-rurales<sup>52</sup>. A pesar de los cambios en las leyes electorales de 1964, 1975 y 1986, en la elección de 1990 el sesgo a favor de los distritos rurales se mantenía, siendo la relación representante por voto 3,38 mayor en algunos distritos rurales que en los urbanos<sup>53</sup>.

En lo que hace referencia a la segunda consecuencia que acarrió la ley electoral, se encuentra el voto no transferible. Lo que significa que los votos a un candidato no pueden ser dirigidos a otro, aunque pertenezcan al mismo partido político. En consecuencia, los candidatos por las áreas rurales debían recurrir a apoyos externos al partido, puesto que debían competir con sus propios colegas, transformando las campañas. El apoyo extrapartidario fue provisto por las cooperativas agrícolas, que entablaron relaciones con los candidatos conocidas como *koenkai*. A continuación se describirá más detalladamente las características de las cooperativas agrarias.

El origen de las cooperativas agrarias data de la posguerra, organizaron a los pequeños agricultores que surgieron tras la reforma agraria promovida por la ocupación de las Fuerzas Aliadas. Su organización jerárquica fue tripartita: nacional, provincial (en Japón el Estado se divide en prefecturas), y unas 4200 unidades distribuidas en todo el país. Por encima de esta columna tripartita, se encuentra la Unión Central de las Cooperativas Agrícolas (*zenchu*) que ejerce supervisión y control sobre todas las áreas. Estas organizaciones fueron las que conectaron a los arroceros con el partido gobernante por décadas, permitiendo que los intereses de los primeros prevalecieran sobre los de otros grupos. La triangulación consistía en que las cooperativas articulaban por un lado, la conexión con los arroceros (que constituyen la mayoría de la población rural) y por otro la conexión política con el PLD. En los siguientes párrafos se describirán las dos relaciones.

<sup>52</sup> Rosenbluth, Francis y Thies, Michael. *The electoral foundations of Japan's financial politics: the case of Jusen*. Borrador presentado en Junio de 1999. [www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/4472.pdf](http://www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/4472.pdf)

<sup>53</sup> Kuo y Yanagisawa, obra citada.

La fortaleza de las cooperativas se aprecia en su expansión: mientras que la población rural japonesa declinó en más de 2 millones desde 1960, el número de afiliados a las cooperativas se incrementó en un 25%. El incentivo de los agricultores para afiliarse son los servicios que proveen las cooperativas: facilidades para la adquisición de maquinarias, semillas y/o fertilizantes; consejos técnicos, por ejemplo de ingenieros agrónomos; préstamos y seguros; recolección, transporte, distribución y publicidad de los productos, entre otros. En retorno, los agricultores utilizan las ramas regionales del Banco Central de Cooperativas de Agricultura y Pesca (*Norin Chuo*) que provee los fondos a las cooperativas y un dato relevante es que era el principal comprador de bonos del gobierno japonés<sup>54</sup>.

En forma paralela a su conexión con los agricultores, las cooperativas agrarias mantenían estrechos vínculos con los candidatos del PLD. Más allá de la influencia que pudieran ejercer las cooperativas sobre el voto del agricultor, contribuían con aportes para la campaña de los políticos en los distritos rurales. Además de recursos financieros, proveían “voluntarios” para promocionar al candidato. En respuesta, los candidatos defendían fielmente los intereses de su electorado en el Parlamento. Debido a la importancia de las zonas rurales en el Parlamento, éstas se convirtieron en el principal bastión del PLD que logró usufructuar exitosamente la sobre-representación rural. Es menester aclarar que el PLD no fue el único destinatario del apoyo brindado por las cooperativas agrarias, el Partido Social Demócrata de Japón recibía “recomendaciones y voluntarios para su campaña”<sup>55</sup>. En rigor, el menor compromiso con el segundo partido era recíproco.

En síntesis, el acuerdo no escrito entre agricultores y gobernantes debía su magnitud a la ley electoral que fortalecía al sector rural. Los puntos de este contrato tácito eran el goce de los arroceros de subsidios y la prohibición de importaciones de arroz por parte del

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> George, Aurelia. “The politics of interest representation in the Japanese Diet: the case of agriculture”. *Pacific Affairs*. 64:4 (1991-1992). 506-528.

Estado; en retorno, el PLD se beneficiaba recibiendo recursos (humanos y financieros) y el Banco de las Cooperativas compraba los bonos de Japón.

Este mecanismo funcionó aceitadamente por décadas. Sin embargo, con la apertura inicial del 3% del mercado del arroz en 1995, el sistema cambió. ¿Implica ello que el poder explicativo de la relación para comprender la protección del mercado del arroz es insuficiente? Para responder esta pregunta se debe primero describir cómo ocurrió la apertura a la luz de los gobiernos en Japón.

En 1993, el PLD perdió las elecciones en un ambiente signado por escándalos de corrupción que afectaron la imagen del partido, la crisis financiera más grave de Japón, y la renuncia de una seguidilla de primeros ministros del PLD. Por primera vez en casi 40 años, otro partido sería gobierno. El turno fue para el Partido de Nueva Frontera, una coalición liderada por Hosokawa, ferviente opositor al PLD. Astutamente, el nuevo primer ministro reformó el Código Electoral en 1994, instalando distritos uninominales con el fin de erradicar la competencia personalista y establecer una pugna de partidos pues, con esta modificación, cobra mayor relevancia la reputación del partido que el candidato ( ello se debe a que con varios escaños por distrito y un voto no transferible el mismo número de candidatos se postularán como mínimo por cada partido, siendo el más popular quien obtenga el escaño; en cambio si el distrito es uninominal -esto es que otorga un solo escaño- cada partido elegirá un candidato por distrito para presentarse con el sello del partido). Sin embargo, Hosokawa mismo se vio involucrado en un escándalo de corrupción y debió renunciar meses después<sup>56</sup>. El PLD se alió con los socialistas, con quienes compartía los “consejos” de las cooperativas, y pasó a ser parte de la coalición gobernante. En 1996, volvió a ganar las elecciones retomando el control en ambas Cámaras.

Considerando el cambio de gobierno que hubo por ese breve período, es admisible que la política del PLD “de no importar ni un solo grano de arroz” haya cedido. Sin embargo, la

<sup>56</sup> Katz, Richard. *Japan: the system that soured- the rise and fall of the Japanese economic miracle*. Nueva York: East Gate Book, 1998.

continuidad de las prácticas de subsidios y el estancamiento del proceso de liberalización que coincide con el retorno del PLD al gobierno, refuerzan la capacidad explicativa de la relación PLD - cooperativas agrícolas - agricultores (arroceros) para comprender la política proteccionista que lleva a cabo Japón en su mercado del arroz. En la siguiente sección se analizarán las consecuencias de esta política proteccionista.

#### e- Consecuencias

En las secciones anteriores se ha puesto de manifiesto la presencia de una política proteccionista al mercado del arroz, y se han realizado aproximaciones desde diversos argumentos para explicar la lógica de las mismas. Pero, ¿cómo impactan estas políticas sobre otras áreas? En esta sección se estudiarán las consecuencias de la protección al mercado del arroz en Japón que pueden dividirse en dos esferas: primero, considerando los costos al consumidor que infiere; segundo, tomando en cuenta la pérdida de potenciales ganancias de otras industrias en Japón.

La protección gubernamental al mercado del arroz japonés infiere costos al consumidor por partida doble: le limita la elección y lo obliga a pagar un precio mayor al que abonaría si el producto estuviese bajo las leyes del libre comercio internacional. En lo que concierne a la elección del consumidor se debe resaltar que para establecer una comparación de bienes debemos medir productos “iguales”. Primero determinemos si es lo mismo el arroz japonés que el del resto del mundo. Desde la época del Japón imperial, existió una diferenciación entre el arroz local (o producido en las colonias) y el importado<sup>57</sup>, al menos en la denominación. Supongamos que el arroz japonés es de hecho único y que el consumidor japonés posee un paladar refinado a punto tal de ser capaz de distinguir la variedad “japónica” (como el *koshihikari* o el *akita komachi*). Sin embargo, la restricción *de facto* de importar arroz inhibe una libre elección de la variedad. Otro argumento a favor de la liberalización para que el consumidor gane opciones, pese a que el arroz variedad japónica es diferente, es que la variedad no se distingue por su “nacionalidad” sino por

<sup>57</sup> Francks, obra citada.

distintos factores de producción. De allí que la variedad japónica pueda ser producida en otros países, que de hecho ocurre en los EE UU, más precisamente en Arkansas<sup>58</sup>. En definitiva, el consumidor ve restringida, no sólo la posibilidad de elección de una variedad de arroz, sino también la elección de la procedencia del mismo.

La otra consecuencia de la política de protección al arroz que afecta directamente al consumidor es el sobreprecio que debe pagar. En Japón el precio del arroz es seis o siete veces mayor que en el resto del mundo<sup>59</sup>. Los precios del arroz en Japón no sólo no responden a la ley de oferta y demanda mundial, sino que tampoco lo hacen a la doméstica: pese a que el consumo de arroz disminuyó en Japón, el precio del arroz se mantuvo, llevando a miembros de la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) a caracterizar al arroz como un bien de lujo en Japón<sup>60</sup>.

Una segunda esfera de consecuencias negativas que conlleva la política proteccionista del arroz en Japón es el costo que infiere a otras industrias. Por un lado, el desaprovechamiento de recursos en una industria en la que Japón carece de competitividad implica un costo de oportunidad de invertir esos recursos en otra industria. El indicador más claro de esta debilidad competitiva japonesa en el mercado del arroz es el precio que está muy por encima del valor de mercado (subvencionado se encuentra entre seis y siete veces por encima del mismo). A la luz de la teoría de la ventaja comparativa<sup>61</sup>, Japón debería destinar sus recursos especializándose en una industria en la que sí posea competitividad internacional. Esta industria en la que Japón es competitiva está limitada por los subsidios al arroz, afectando en última instancia al PBI japonés que también se limita.

<sup>58</sup> Hays, obra citada.

<sup>59</sup> Los artículos citados de *Time*, "Last ditch attempt..." y de *The Economist*, "Not a rice day", calculan un sobreprecio seis veces mayor en Japón *vis-a-vis* el precio del mercado mundial. En cambio el trabajo citado de Sazanami, Uraa y Kawai, midió un precio 7,37 veces mayor en Japón que en resto del mundo.

<sup>60</sup> Chern y *otros*, obra citada.

<sup>61</sup> Krugman y Obstfeld, obra citada.

Por otro lado, la protección de un mercado alimenticio tan grande como es el arroz en Japón eleva no sólo los precios del arroz, si no también de los bienes sustitutos que, al no poder competir contra una industria patrocinada por el Estado, elevan sus precios al mercado japonés. Esto representa una ganancia para los productores de alimentos ya sean japoneses o extranjeros, pero ¿qué ocurre con el sector industrial? Así como hace casi un siglo lo reflejó el debate del arroz en Japón, la industria en general ve afectada su competitividad debido a que el alto precio de los alimentos que provocan la existencia de salarios altos<sup>62</sup>.

En suma, los grandes afectados por estas políticas protectivas son el consumidor por un lado, y el sector industrial por el otro. Esos recursos que destina el Estado bien podrían dirigirse a sectores en los que Japón posea ventaja comparativa respecto a otros países y beneficiar así a la industria, al PBI de Japón y a los consumidores. En el próximo capítulo se estudiará la industria del automóvil como paradigma de industria japonesa competitiva internacionalmente.

<sup>62</sup> Ricardo, David, obra citada.

### III- LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La industria japonesa ha cobrado fama mundial gracias a sus productos de alta tecnología en sectores tales como máquinas de oficina, telecomunicaciones y automóviles. De ese prestigio ganado se puede inferir que Japón cuenta con un sector industrial que goza de competitividad internacional que, a la luz de la teoría de la ventaja comparativa, es mejor candidato que el mercado del arroz para la asignación de recursos.

En este capítulo se analizará la industria automotriz como paradigma del sector industrial japonés. La industria del automóvil fue escogida dentro una gama de industrias exitosas por los sucesos que protagonizó en la década de 1990, cuando la administración Clinton la colocó en el centro de su política comercial con Japón<sup>63</sup>.

El desarrollo de este capítulo está segmentado en cinco secciones. En primer lugar, se expondrán los antecedentes de la industria que originariamente era débil en Japón. Segundo, los factores que influyeron en el desarrollo de la misma serán analizados destacando el rol del Ministerio de Comercio Internacional e Industria, el sistema *keiretsu*, y las Compañías Generales de Comercio. Tercero, se describirá la consolidación de la industria automotriz japonesa, destacando las estrategias utilizadas por las automotrices y la heterogeneidad de la industria. Cuarto, las Restricciones Voluntarias de Exportaciones y las *Trade Talks*, dos casos que ocurrieron en el marco del comercio bilateral con los Estados Unidos, serán mencionados como prueba del éxito de la industria automotriz japonesa en general. Por último, la heterogeneidad de la industria será resaltada a través de la mención de los casos de Toyota, Nissan y Mitsubishi.

<sup>63</sup> Krugman, Paul, ed. *Trade with Japan: has the door opened wider?*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

## a- Antecedentes de la industria

La industria del automóvil en Japón distaba de ser eficiente en sus comienzos. De hecho, el impulso inicial al sector lo brindó el gobierno en 1918, cuando promulgó la ley de subsidios a las productoras de automóviles. Sin embargo, el esfuerzo gubernamental resultó estéril a la hora de competir contra las empresas estadounidenses Ford y General Motors (GM) que acaparaban el 97,5% del mercado local<sup>64</sup>.

La situación se revirtió a medida que la influencia del sector militar se extendía sobre los distintos ministerios japoneses, pues las barreras que afectaban el comercio de Ford y GM crecían a la par. Para la década de 1930, con la corriente militarista efectiva en el poder, las empresas estadounidenses suspendieron su actividad de ensamble en Japón cediendo a las presiones que variaban desde la suba de aranceles a las importaciones hasta la prohibición a Ford de abrir una nueva planta en Yokohama o trabas a la repatriación de capitales de GM.

En consecuencia, el contexto de la industria japonesa previo a la Segunda Guerra Mundial era favorable para los productores domésticos: sólo poseían licencia para ensamblar automóviles las firmas locales. Es relevante destacar que a raíz de la porción del mercado que capturaron las automotrices japonesas en una primera instancia, sólo sobrevivieron aquellas que estaban vinculadas con los *zaibatsu*. Los *Zaibatsu* eran conglomerados de empresas controladas por una sola familia, que no necesariamente se diversificaban (Asano se dedicaba a la fabricación de cemento, Furukawa a la explotación de metales no férreos, Nakajima a la construcción de aeroplanos); también existían aquellos que abarcaban un variado rango de actividades, como ser Mitsui, Sumitomo o Mitsubishi

<sup>64</sup> Encarnation, Dennis y Mason, Mark. "Neither MITI nor America: the political economy of capital liberalization in Japan". *International Organization*. 44:1 (invierno, 1990). 25-54.



que realizaban operaciones bancarias, comercio, minería y manufactura de productos<sup>65</sup>. Las automotrices que se destacaron en este período son Toyota, vinculada financieramente con la rama financiera del *zaibatsu* Mitsui (el Mitsui Bank), Mitsubishi Motors que pertenece al *zaibatsu* homónimo y Nissan que obtenía financiamiento a través de un banco gubernamental/militar<sup>66</sup>.

Sin embargo, este incipiente comienzo de las firmas japonesas que estaban protegidas por el Estado y financiadas por los *zaibatsu* se vio frustrado: la industria quedó literalmente devastada tras la Segunda Guerra Mundial. ¿Cómo fue posible que el sector se haya recuperado, superando sus parámetros previos a la Segunda Guerra Mundial hasta convertirse en una de las industrias más competitivas del mundo? En la sección siguiente se analizarán las variables que permitieron la recuperación de la devastada industria. Se describirán brevemente los tres tópicos: el rol del Ministerio de Comercio Internacional e Industria, el sistema *keiretsu* y las Compañías Generales de Comercio.

#### **b- Los factores de la recuperación de la industria**

Si bien el proceso de reconstrucción de la industria automotriz japonesa fue lento, en el mediano plazo constituyó uno de los casos más exitosos de industria infantil del mundo. En un principio las políticas industriales diseñadas e implementadas por el Ministerio de Comercio Internacional e Industria protegieron el mercado de dos maneras: otorgando créditos a los productores domésticos y, segundo, impidiendo el acceso al mercado de las automotrices extranjeras. La protección gubernamental privilegió entonces la organización de capitales domésticos, pero fueron el sistema *keiretsu* y las Compañías Generales de Comercio los que propiciaron el ingreso de la industria automotriz japonesa en el mercado internacional. A continuación se estudiará cada uno de estos factores.

<sup>65</sup> Minami, Ryoshin. *The economic development of Japan*. Londres: The Macmillan Press Limited, 1994.

<sup>66</sup> Hart, Jeffrey. *Rival Capitalists*. New York: Cornell University Press, 1992.

## **b.1- El rol del Ministerio de Comercio Internacional e Industria**

El Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI por sus siglas en inglés), que sucedió en la posguerra al Ministerio de Comercio, cumplió una función por partida doble en la recuperación de la industria automotriz: por un lado, otorgó créditos a las empresas domésticas y, por otro lado, hostigó a las firmas internacionales dificultando su ingreso en el mercado automotor japonés. En lo que respecta a la primera función del MITI, los créditos eran parte de una estrategia de promoción de las industrias que podían adquirir competitividad internacional en el mediano plazo. El rol del MITI fue decisivo en el sector automotor pues, al brindar créditos a las firmas locales, el MITI se opuso a los diagnósticos pesimistas del Banco de Japón y del Ministerio de Transporte, que no confiaban en que la industria se tornara competitiva internacionalmente. Entonces el MITI actuó a través del Banco de Desarrollo de Japón, proveyendo créditos directos a las automotrices japonesas para su reinstalación durante el primer lustro de la década de 1950. Posteriormente, se orientó a los proveedores de autopartes, otorgando créditos por 50 millones de dólares a bajas tasas de interés<sup>67</sup>.

El segundo rol que cumplió el MITI en el resurgimiento de la industria automotriz japonesa fue de protección: a través de la interpretación arbitraria que realizaba el MITI de la Ley de Inversión Extranjera, el organismo seleccionó los sectores de la industria japonesa que estaban habilitados para recibir capitales extranjeros. Es interesante repasar los orígenes de la Ley de Inversión Extranjera que fue sancionada en 1950. Esta ley (junto a la de Control de Cambios) otorgó al Ministerio de Finanzas el control de las transacciones internacionales. Sin embargo, la Ley de Inversión Extranjera no se aplicaba a las firmas que retornaban al control de las industrias expropiadas durante la guerra pero, sí afectaba a aquellas firmas que decidieron retirarse y pretendían realizar una “re-instalación” en Japón. Lo paradójico del caso es que la Ley de Inversión Extranjera, que a la postre le otorgó al MITI el poder discrecional de regular los sectores que recibirían inversiones extranjeras,

<sup>67</sup> Hart, Jeffrey, obra citada.

fue sancionada durante el gobierno de la ocupación de los Poderes Aliados<sup>68</sup>. El MITI se valió de una ley promulgada durante el gobierno de la ocupación para negar la apertura de plantas de ensamble de Ford y GM en Japón. Con el transcurso de los años, la prohibición de ingreso de capitales foráneos en la industria automotriz sería cuestionada por los intereses (de otros países) afectados.

La política de restricciones al ingreso de capitales extranjeros fue sostenida a pesar de la presión internacional. Sin embargo, cuando Japón ingresó en la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo la industrialización alcanzada fue reconocida por la comunidad internacional. Este reconocimiento estuvo acompañado por una mayor intensidad en la demanda de apertura de su mercado de capitales, pues la situación de Japón ya no justificaba continuar con las regulaciones de posguerra. En respuesta, en 1967 el gobierno lanzó un plan de cuatro etapas que culminaría liberalizando el mercado de capitales el mismo año.

Para el año 1969, el MITI argumentaba que era “muy difícil” liberalizar ciertos mercados estratégicos como el del automóvil<sup>69</sup>. Empero, un episodio inesperado puso fin a estas políticas: en Mayo de ese año el responsable de Mitsubishi Motors anunció que se había llegado a un acuerdo con la estadounidense Chrysler. Chrysler produciría automóviles en Japón (el Dodge Colt) mientras que Mitsubishi utilizaría la red de distribución internacional de la firma de Detroit. Este episodio conocido como el “shock Mitsubishi” fue seguido por acuerdos similares de Isuzu con GM, y Suzuki y Toyo Kogyo (luego Mazda) con Ford. En este marco, el MITI se vio forzado a desregular la inversión de capitales extranjeros en la industria automotriz en 1971.

En síntesis, por alrededor de dos décadas el MITI brindó créditos a la industria automotriz y a sus proveedores. Adicionalmente, privó a los capitales extranjeros instalarse en Japón. El rol paternalista del MITI en la industria del automóvil cambió en la década de

<sup>68</sup> Encarnation y Mason, obra citada.

<sup>69</sup> *Ibid.*

1970 a una función de representante del sector en las disputas comerciales con otros países. Sus créditos se re-orientaron a incentivar el desarrollo de nuevas tecnologías que produjeron un efecto *spill-over* hacia la industria automotriz, pero ya no se trataba de créditos directos al sector<sup>70</sup>.

## b.2- El sistema *keiretsu*

Los *Zaibatsu* fueron disueltos en 1947 a través de la Ley Anti-Monopolio. Una década le llevó a las empresas desarticuladas organizarse para flanquear la ley antimonopólica, recobrando vigor uniéndose como “grupos de negocios”. El sistema que se formó es el *keiretsu* que literalmente significa “sistema / linaje linear” y consiste en que las empresas del sistema se contratan unas a otras. Para mantener fluidas las relaciones, los presidentes de cada compañía que conforman el *keiretsu* se reúnen el segundo viernes de cada mes<sup>71</sup>. Ejemplos de grandes *keiretsu* son Mitsui-Sumitomo (que se fusionaron en la década de 1990), Mitsubishi, UFJ, entre otros.

La industria automotriz no fue la excepción al sistema, y ello la diferenció de las firmas automotrices estadounidenses o europeas pues, mientras que las firmas occidentales integran verticalmente a sus proveedores, las japonesas trabajan con un número alto de proveedores que no pertenecen a la automotriz pero sí dependen de ella. Por ejemplo, Honda contrata productos de forma sistemática de alrededor de 280 compañías, Toyota a 189, Nissan a 234 y Mitsubishi a 377<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Okuno-Fujiwara, Masahiro. “Industrial policy in Japan: a political economy view”. *Trade with Japan*. Ed. Kurgman, Paul. Obra citada.

<sup>71</sup> “All in the family”. *The Economist*. 371:8377 (29/05/04). 67.

<sup>72</sup> Miwa, Yoshiro y Ramseyer, Mark. “Rethinking relationship-specific investments: subcontracting in the Japanese Automobile industry”. *Michigan Law Review*. 98 (Agosto, 2000). 2636-2665.

Es necesario recordar que cuando se origina este linaje linear, Japón se encontraba en un marco de posguerra, había gran cantidad de mano de obra disponible y el yen estaba devaluado. Entonces, era conveniente que los proveedores de autopartes sean domésticos. El sistema *keiretsu* proporcionó dos ventajas de este sistema a las automotrices: en primer lugar, la división financiera de las empresas le permitían a la firma automotriz absorber mejor las fluctuaciones del mercado internacional; en segundo lugar, permitió a las automotrices obtener mayor calidad y mejores precios debido a que la relación entre la firma y los proveedores era asimétrica, esto es que una misma firma automotriz negocia con varios proveedores de un mismo producto mientras que los proveedores son altamente dependientes de una sola marca.

En resumen, el sistema *keiretsu* resultó útil para la recuperación de la industria automotriz japonesa porque le permitió a las firmas compensar los impactos negativos de las fluctuaciones en el mercado internacional con sus proveedores. Un segundo beneficio fue la obtención de autopartes que, al haber competido con autopartes de varios proveedores, garantizaban ser la óptima elección. Un estudio concluyó que las consecuencias del sistema *keiretsu* sobre la industria automotriz fueron o bien la obtención de exportaciones de automóviles japoneses más altas que las esperadas, o bien importaciones más bajas que las esperadas<sup>73</sup>.

### **b.3- Las Compañías Generales de Comercio (*Sogo-Shosha*)**

El tercer factor que influyó para que la industria automotriz se recupere fueron las Compañías Generales de Comercio (CGC). Las CGC son empresas que actúan de intermediarios en el comercio internacional, realizando una variada cantidad de funciones que pueden agruparse en tres áreas: información, conexión y reducción de costos. En cuanto a la primera función, las CGC propician información acerca de los mercados, leyes aduaneras, regulaciones, etc. Asesoran también, utilizando esa información, a la firma

<sup>73</sup> Noland, Marcus. "Public policy, private preferences and the Japanese trade pattern". *The Review of Economics and Statistics*. 79:2 (Mayo, 1997). 259-266.

japonesa sobre la compatibilidad de su producto con las características de la demanda del mercado extranjero. El segundo tipo de actividades que realizan las CGC son las conexiones que brindan a la empresa japonesa, garantizan el envío del producto a los nuevos mercados a través de su red de logística. La tercer característica de las CGC es la reducción de riesgos ya que asesoran a la firma japonesa acerca de los riesgos cambiarios y ofrecen seguros. Las CGC de mayor relevancia son Mitsubishi, Mitsui, Itochu, Marubeni y Sumitomo.

La participación de las CGC en la reconstrucción de la industria automotriz fue trascendente: proveyeron a las firmas su servicio y *expertise*. La experiencia de las CGC en negocios internacionales y la información con la que contaban acerca del modo de operar de las automotrices occidentales, aminoraron la diferencia existente con las automotrices japonesas en cuanto a la escala de operaciones a nivel global, tecnología y financiación. Asimismo, se le advertía a la firma japonesa si podía llegar a incurrir en pérdidas en su expansión internacional. El asesoramiento para que las automotrices japonesas instalen plantas de ensamble en el exterior fue hecho por las CGC<sup>74</sup>.

En resumen, las características de la estructura montada alrededor de la industria automotriz permitieron que ésta se reconstruya tras haber sido devastada en la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, el MITI otorgó créditos y prohibió el ingreso de capitales extranjeros en la industria. Por otro lado, características del sistema japonés como el *keiretsu* y las CGC permitieron que las firmas ganen mercados internacionales.

¿Cómo pasaron las automotrices japonesas de tener la posibilidad de instalarse en mercados externos a ser una de las más productivas del mundo? En la siguiente sección se describirá la evolución de la industria tras el *shock* Mitsubishi para encontrar la respuesta.

<sup>74</sup> Young-Kwan Yoon. "The political economy of transition: Japanese foreign direct investments in the 1980s". *World Politics*. 43:1 (Octubre, 1990). 1-27.

### c- La consolidación de la industria automotriz

El auge de la industria automotriz japonesa tiene lugar en la década de 1970. Como ya se ha expuesto, la apertura del mercado de producción (ensamble) de autos extranjeros que se originó desde los propios productores japoneses, revelan una madurez de la industria capacitada para competir y asociarse internacionalmente. Sin embargo, para comprender la magnitud del éxito alcanzado por las firmas japonesas deben estudiarse el plano externo e interno. Respecto a las variables externas, se destacarán las fluctuaciones de la década de 1970 y 1980. Respecto a las variables internas, que son aquellas sobre las cuales el sector automotor japonés tenía cierto control, se describirán las inversiones realizadas por las automotrices japonesas en el exterior y las recibidas del exterior.

Las crisis petroleras de la década de 1970 incrementaron la demanda mundial de automóviles pequeños, de baja cilindrada que permita economizar combustible. Esto afectó especialmente a las automotrices estadounidenses que producían autos de gran consumo de combustible, en consecuencia, no lograron responder al súbito cambio de las preferencias del consumidor local. Fueron las compañías japonesas, que producían en aquellos años automóviles pequeños, orientados al consumidor japonés que (con un yen devaluado) no poseía un gran poder adquisitivo y estaba limitado en materia de espacio, las que se vieron beneficiadas por este cambio de las preferencias del mercado internacional y acapararon exitosamente aquellos mercados donde la producción local no supo responder a las nuevas demandas (Estados Unidos). La producción de las automotrices japonesas había alcanzado las 11 millones de unidades a comienzos de la década de 1980 (cuando en la década de 1960 producía cerca de 1 millón)<sup>75</sup>.

Sin embargo, el marco cambiaría radicalmente a mediados de la década de 1980. El 22 de septiembre de 1985 se reunió en el Hotel Plaza de Nueva York el G5 (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón), estableciendo los Acuerdos Plaza, que apreciaron al yen en un 59% en un año, alterando la competitividad de las automotrices

<sup>75</sup> Hart, obra citada.

japonesas al incrementar el valor relativo de la mano de obra doméstica<sup>76</sup>. Es a partir de este episodio, conocido como los Acuerdos Plaza, cuando se observa la capacidad de las firmas japonesas para posicionarse en el mercado internacional.

Habiendo visto cómo un episodio externo, las crisis petroleras, catapultó la industria automotriz japonesa y otro, la puso en vilo al alterar su competitividad, es necesario comprender las decisiones tomadas en el seno de las automotrices para explicar el éxito de las empresas después de los Acuerdos Plaza. Las estrategias utilizadas por las automotrices japonesas están relacionadas con las inversiones, tanto las realizadas en el exterior como las provenientes de firmas extranjeras. A continuación se profundizará el tema.

A comienzos de la década de 1980, las automotrices japonesas ya habían comenzado a instalar plantas de ensamble en el exterior con el fin de evitar los costos de exportación, pero, luego de la apreciación del yen en 1986, resultó más conveniente contratar mano de obra extranjera por lo que se aceleró la tendencia a instalar plantas en el extranjero que continúa en la actualidad<sup>77</sup>. Entonces, originariamente el propósito de las automotrices japonesas al instalarse en el exterior era evitar barreras a las importaciones en otros países, pero una vez apreciado el yen, se tornó ventajoso producir en los otros países en lugar de Japón.

Los destinos de los capitales de las automotrices japonesas fueron en un principio los Estados Unidos, luego Europa y , en el Siglo XXI, China. En el caso de los Estados Unidos, la apertura de plantas fue una estrategia para evitar restricciones a las importaciones. Sin embargo, al instalarse en los EE UU no sólo evadían barreras a las importaciones sino que además, se ahorran el tiempo y los costos del flete internacional<sup>78</sup>. Posteriormente, la apertura de plantas en el exterior se incrementó tras los Acuerdos Plaza, motivando a las

<sup>76</sup> Hamada y Patrick. "Japan and the international monetary regime". *The political economy of Japan*. Editores Inoguchi, Takshi y Okimoto, Daniel .California: Standford University Press, 1988.

<sup>77</sup> Flint, Jerry. "Car and currencies". *Forbes*. 171:13 (23/06/03). 98.

<sup>78</sup> Dardis, Rache y Soberon-Ferre, Horacio. "Consumer preferences for Japanese automobiles". *The Journal of Consumer Affairs*. 28:1 (1994). 107-130.



firmas japonesas la conveniencia de utilizar mano de obra, energía y tierras estadounidenses. Toyota instaló una planta de ensamble en Kentucky que emplea a más del 50% de la población local, una fábrica de las partes de aluminio del motor (como las tapas de cilindro, etc.), abrió en 1998 una planta de producción y ensamble de dos modelos de automóviles (Camry y Avalon) en Virginia Occidental<sup>79</sup> y un centro de diseño en California<sup>80</sup>. Nissan estableció una planta de ensamble en Tennessee<sup>81</sup>. Honda abrió una planta de producción de motores y todoterrenos en Alabama<sup>82</sup> y otra en Ohio<sup>83</sup>. Las plantas instaladas en suelo norteamericano le permitieron a las empresas, además de reducir costos, ganar en imagen en el mercado estadounidense<sup>84</sup>.

En Europa el proceso de instalación fue más lento y menos profundo. El sistema de cuotas que existía en el viejo continente retuvo con éxito el ingreso de automóviles japoneses: a finales de la década de 1980, las firmas japonesas sólo capturaron un 9,6% del mercado (Nissan 2,7%; Toyota 2,6%; Mazda 2%; Mitsubishi 1,2% y Honda 1,1%)<sup>85</sup> que contrastaba con el 20% que tenían del mercado estadounidense<sup>86</sup>. Las medidas restrictivas impuestas por la Comunidad Económica Europea estimularon a las firmas japonesas a realizar la misma estrategia que en los Estados Unidos a partir de la década de 1990. Honda financió al Grupo Rover y luego estableció una fábrica en Swindon (Inglaterra). Toyota inauguró fábricas en Burnaston (Inglaterra), Derby (Inglaterra), Decide (Gales del Norte), un centro de diseño en la Costa Azul francesa<sup>87</sup>, plantas de ensamble en Turquía<sup>88</sup> y tiene un acuerdo con Peugeot para abrir una planta en la República Checa en el corriente año<sup>89</sup>.

<sup>79</sup> Greenwald, John y McWhirter, William. "Toyota road USA". *Time*. 148:17 (07/10/96). 72-75.

<sup>80</sup> "The car company in front". *The Economist*. 8411 (29/01/2005). 65-68.

<sup>81</sup> Marcom Jr., "The unacceptable face of protectionism". *Forbes*. 146:11 (12/11/90). 36-38.

<sup>82</sup> "Honda confirms UK as its European base". *Automotive Engineer*. 24:6 (Junio, 1999). 10.

<sup>83</sup> "The 'new' Japanese companies". *Industry Week*. 6 de Septiembre de 1993. 57.

<sup>84</sup> Newman, Richard. "The Honda vote". *US New & World Report*. 136:20 (07/06/04). 42-44.

<sup>85</sup> Marcom Jr, obra citada.

<sup>86</sup> "Domestic and imported retail car sales in the US, 1980-2002". *World Almanac & Book of Facts*. 2004. 321-323.

<sup>87</sup> "The car company in front", obra citada.

<sup>88</sup> "Way to Grow". *Automotive Engineer*. Julio-Agosto de 2001. 36-39.

<sup>89</sup> Edmondson, Gail y Breemner, Brian. "The Asian invasion picks up speed". *Business Week*. 3852 (06/10/03). 62-65.

Mitsubishi acordó con Volvo utilizar sus redes de distribución<sup>90</sup>. Como se puede apreciar, la Europa continental estuvo prácticamente excluida del proceso de instalación de fábricas. Excede los límites de esta tesis evaluar si ello es consecuencia de regulaciones promocionadas por las grandes automotrices europeas.

En los últimos años, las automotrices japonesas se han trasladado también a los países del Este Asiático. La diferencia con los casos de Estados Unidos y Europa radica en que la apertura de plantas en ésta región no responde a una estrategia para evadir barreras a las importaciones sino a reducir los costos de producción utilizando mano de obra barata. El país que se destaca de la región es (presumiblemente) China, que provee hace más de cinco años autopartes a las empresas japonesas. El pionero en instalarse en China fue Toyota que abrió una rama en China. El clásico proveedor de productos de goma (por ejemplo las mangueras del motor) de Toyota y Nissan, Toyo Rubber empezará a producir en Guangzhou, China<sup>91</sup>. El rol de China no se limita a ser una posible fuente de inversiones, sino que también actúa pasivamente al presionar a los proveedores japoneses del sistema *keiretsu* a tornarse más competitivos, para no verse desplazados por la mano de obra China. En consecuencia, no todas las automotrices de Japón compran autopartes hechas en China, la amenaza existe para las compañías del *keiretsu*, forzando a éstas a elevar su eficiencia constantemente.

En síntesis, a partir de la década de 1980 las automotrices japonesas se expandieron al extranjero abriendo plantas de producción o ensamble en Estados Unidos, Europa y China. Sin embargo, la contrapartida de esta expansión fue la incorporación de nuevos “socios” en las empresas ya que la mayoría de las automotrices japonesas no contaban con la capacidad de competir en nuevos mercados, una vez que los efectos de las crisis petroleras quedaron en el pasado. De allí que ante la posibilidad de perder terreno o quedarse fuera del tren de las grandes fusiones que ocurrieron en la década de 1990, varias firmas japonesas buscaron

<sup>90</sup> Lehmann, Jean Pierre. “France, Japan, Europe and industrial competition: the automotive case”. *International Affairs*. 68:1 (1992). 37-53.

<sup>91</sup> “Toyo Rubber launches project”. *China Chemical Reporter*. 16/11/04. 7.

el respaldo de otras automotrices. A continuación se mencionarán brevemente los nuevos “shock Mitsubishi”.

La primera inversión de esta nueva ola de “shock Mitsubishi” fue en 1996, cuando Ford que en 1979 había adquirido el 25% de Mazda incrementó sus participaciones al 33,3%. Se convirtió entonces en el grupo poseedor de más acciones de la firma y designó como *Chief Executive Officer* (CEO) a Henry Wallace quien fuese el primer extranjero al mando de una automotriz japonesa. Luego de 7 años y de una seguidilla de CEOs extranjeros (Wallace 96-97, James Miller 97-98, Mark Fields 99-2001, Lewis Both 2002-03) Mazda volvió a tener en el cargo a un japonés (Hidekazu Imaki).

La segunda gran inversión fue recibida por Nissan, en 1999 cuando la automotriz japonesa atravesaba una crisis financiera producto de reiterados balances negativos. Renault compró el 36,8% de las acciones de Nissan, convirtiéndose en el mayor poseedor de acciones. El CEO a partir de ese momento y hasta el presente es el brasilero, criado en Francia, Carlos Ghosn que incursionó en la desarticulación del sistema *keiretsu* con el fin de reducir costos. El ejemplo más conocido es la reducción de sus proveedores de acero, materia prima en la industria, a tres compañías (antes eran cinco)<sup>92</sup>.

En el 2000 el grupo Daimler Chrysler adquirió el 34 % de las acciones de Mitsubishi (Volvo había comprado el 5% cuando la automotriz japonesa se extendió a Europa). Pese a que la alianza se quebró en el 2004, por dos años el presidente y CEO de la compañía era el alemán Rolf Eckrodt. También en el 2000, GM aumentó sus acciones en Isuzu Motors del 37,5%<sup>93</sup> con el que contaba a un 49%; adquirió de Fuji Heavy Industries, el mayor accionista de Subaru, un 20% de sus acciones sobre la automotriz japonesa; y aumentó su participación en Suzuki Motors a un 10% (ya poseía un 3,2%)<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> “Not-in-time manufacturing”. *The Economist*. 373:8404 (04/12/04). 63-64

<sup>93</sup> Thornton, Emily. “Japan’s carmakers: time to partner or perish”. *Business Week*. 3580 (01/06/98).154.

<sup>94</sup> Thornton, Emily. “Carload of trouble?”. *Business Week*. 3674 (27/03/00). 56-58.

También consultar Flint, Jerry. “The case for chauvinism”. *Forbes*. 166:9 (02/10/00). 145.

En suma, ya no es válido establecer una variable del tipo “nacionalidad” para comprender el éxito de las automotrices japonesas. Salvo por Honda y Toyota, todas las firmas japonesas tienen parte de sus acciones en manos extranjeras y algunas de ellas, también la dirección. Claro que Honda y Toyota son las dos automotrices de mayor tamaño en Japón pero el ingreso de capitales no se hizo, no por una cuestión de *chauvinism* sino, porque no lo necesitaron para permanecer en la arena internacional.

En esta sección se ha descrito cómo evolucionaron las automotrices japonesas, ganando competitividad internacional y demostrando que cuentan con una capacidad de adaptación reflejada en las alianzas que realizaron cuando fue necesario. El éxito de las automotrices japonesas ya no depende de la protección del Estado como ocurría décadas atrás. Ahora bien, las empresas son competitivas internacionalmente, pero ¿cómo se aprecia esto? Hasta aquí se ha expuesto la reconstrucción y la consolidación de la industria. En la siguiente sección se estudiarán dos casos que reflejan el éxito de la industria: las Restricciones Voluntarias de Exportaciones y las *Trade Talks* de la administración Clinton.

#### **d- Ejemplos del éxito de la industria automotriz japonesa**

Dos casos que yacen en el marco de la relación comercial bilateral entre Japón y los Estados Unidos ilustran la magnitud del éxito alcanzado por las automotrices japonesas: las Restricciones Voluntarias de Exportaciones y las *Trade Talks*. Es relevante destacar estos ejemplos porque la intervención del gobierno estadounidense en el tema, que si bien se debe a cuestiones electorales, muestra que el éxito de las firmas japonesas en Estados Unidos no pasaba desapercibido. A continuación se hará un breve resumen de cada episodio.

En el año 1980, mientras que las firmas japonesas proveían el 79% de los automóviles importados en los Estados Unidos, los Tres Grandes (Ford, GM y Chrysler) sufrían una disminución de sus ventas de un tercio. En ese marco y en respuesta a las presiones de las

automotrices estadounidenses que utilizaron su poder de lobby, el Representante de Comercio de los Estados Unidos (por ese entonces Bill Brock) anunció en 1981 las Restricciones Voluntarias de Exportaciones (RVE) que consistían en limitar el ingreso de automóviles japoneses a 1,68 millones de unidades por tres años<sup>95</sup>.

A la luz de la teoría económica, las firmas sujetas a las RVE tienen la posibilidad de mantener o incluso aumentar sus ganancias subiendo los precios de sus productos. En los hechos, el Toyota Lexus se convirtió en el modelo más vendido de la categoría de autos lujosos. Paralelamente a la exportación de autos de mayor precio, las automotrices japonesas realizaron el proceso de apertura de plantas en los Estados Unidos, como se ha expuesto anteriormente, y sortearon así las RVE. Sin embargo, el proceso de instalación no fue inmediato, y la consecuencia en el corto plazo de las RVE fue la ganancia de los Tres Grandes a costa del consumidor estadounidense<sup>96</sup>.

Las RVE fueron extendidas a 1,85 millones de unidades en 1984, y nuevamente a 2,3 millones de unidades en 1985 con fecha de finalización del acuerdo 1992. A esta altura el acuerdo era fútil pues el proceso de apertura de plantas en los Estados Unidos estaba avanzado, a tal punto que en 1988 el MITI anunció que la cuota impuesta por las RVE no había sido alcanzada<sup>97</sup>.

Entonces, las automotrices japonesas aprovecharon la ventana de oportunidad provista por las RVE para subir la calidad de los autos exportados e iniciar un proceso de apertura de plantas en los Estados Unidos, proceso que se vio acelerado tras la apreciación del yen de 1986. Este marco mantuvo hasta el ingreso en la Casa Blanca de la administración Clinton.

<sup>95</sup> Dardis, Rachel y Decker, Susan. "The welfare loss of the voluntary export restraint for Japanese automobiles". *Journal of Consumer Affairs*. 18:1 (1984). 47-63.

También consultar Berry, Steven; Levinsohn, James y Pakes, Ariel. "Voluntary export restraints on automobiles: evaluating a trade policy". *American Economic Review*. 89:3 (Junio, 1999). 400-430.

<sup>96</sup> Ries, John. "Windfall profits and vertical relationships: who gained in the Japanese auto industry from VERs?". *The Journal of Industrial Economics*. 41:3 (Septiembre, 1993). 259-276.

<sup>97</sup> Berry, Levinsohn y Pakes, obra citada.

En 1992, que era año electoral en los Estados Unidos, los diputados demócratas aprovecharon la expiración de las RVE para presionar a la administración Bush padre para que negocie un nuevo acuerdo con Japón, comprometiendo al país asiático a que importe más automóviles y autopartes estadounidenses. Adicionalmente, propusieron extender las restricciones impuestas a los autos importados de Japón a las unidades de automotrices japonesas sin reparar en el lugar de producción<sup>98</sup>.

Los demócratas ganaron las elecciones de ese año y la administración entrante procuró llevar a cabo la esencia del proyecto ya que, según la administración Clinton, los japoneses sacaban provecho del libre mercado estadounidense mientras que ponían barreras al ingreso de firmas extranjeras. En 1993, se llevaron a cabo las “*US-Japan Framework Talks*” que tenían como eje la discusión acerca de las barreras impuestas por Japón a los automóviles y autopartes estadounidenses<sup>99</sup>. Sin embargo, no se alcanzó un acuerdo entre las partes y las negociaciones continuaron por dos años.

En 1995, los Tres Grandes habían capturado un 1,5% del mercado automovilístico japonés, mientras que las automotrices japonesas vendían el 24% de los automóviles de Estados Unidos. En este contexto, el 16 de Mayo de 1995, la administración Clinton dispuso que gravaría en un 100% los automóviles de lujo importados de Japón si no se llegaba a un acuerdo con el país asiático en 30 días. Las negociaciones comenzaron de inmediato, reuniéndose el Representante de Comercio de los Estados Unidos (en esa época era Mickey Kantor) junto con representantes del MITI y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, quienes a su vez se reunían con representantes de las automotrices japonesas no exentos del monitoreo de la CIA<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Cloud, D. S. “Japan, Bush are targets of new Democratic bill”. *Congressional Quarterly Weekly*. 50:19 (09/05/92). 1240.

<sup>99</sup> Maswood, S. Javed. “Does revisionism work? US trade strategy and the 1995 US-Japan auto dispute”. *Pacific Affairs*. 70:4 (1997-1998). 533-554.

<sup>100</sup> MacLachlan, Suzanne y Coolidge, Shelley. “CIA spies eavesdropped on conversations”. *Christian Science Monitor*. 87:224 (16/10/95). 2.

El acuerdo se logró en plazo, pero no incluyó la totalidad de las peticiones de la administración estadounidense, quedando relegados especialmente los objetivos numéricos. El gobierno japonés se comprometió a incrementar el número de concesionarios de automóviles estadounidenses, a simplificar las regulaciones relativas a la inspección de motores extranjeros y a habilitar más cantidad de talleres mecánicos autorizados para los automóviles extranjeros. Sin embargo, las automotrices japonesas que si bien aceptaron incrementar el número de empleados en sus plantas estadounidenses, se negaron a comprometerse a importar una cantidad predeterminada de autopartes estadounidenses, justificados por el estancamiento que atravesaba la economía japonesa por aquel entonces<sup>101</sup>. La esencia de la negación de las automotrices no recaía necesariamente sobre la circunstancia que atravesaba Japón, pues si las automotrices japonesas aceptaban incrementar su dependencia de importaciones, podrían verse desanimadas a la hora de invertir en tecnología y desarrollo, perdiendo posicionamiento en el mercado y arriesgando su sistema de adquisición de partes *just-in-time* que esta íntimamente vinculado con el sistema *keiretsu*.

#### **e- La heterogeneidad de la industria**

En esta última parte se analizarán algunos casos de automotrices japonesas que ponen de manifiesto la heterogeneidad del sector. Primero, se mencionará brevemente el destacado papel de Toyota. Luego, se señalará la experiencia reciente de Mitsubishi. Por último, el particular caso de Nissan, una fiel muestra de pragmatismo en el sector, será estudiado.

En 1990, la investigación de un equipo coordinado por el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) acerca de la industria automotriz japonesa destacó el particular sistema de producción de Toyota que descansa sobre dos pilares: la producción *just-in-time* y la

<sup>101</sup> Maswood, obra citada.

mejora continua (*kaizen*)<sup>102</sup>. La producción *just-in-time* es un concepto según el cual cada parte de la cadena de producción es “escogida” por la siguiente. De ese modo, una sección provee solamente lo que necesita la siguiente en tiempo y cantidad. Este sistema no se limita a las partes que produce la empresa sino que también afecta a los proveedores de autopartes que muchas veces tienen gerentes transferidos directamente desde Toyota<sup>103</sup> y, como fue mencionado anteriormente, sus ventas dependen en gran proporción de las compras de Toyota<sup>104</sup>.

El proceso de mejora continua es aplicado a todas las áreas: desde la búsqueda constante de mejoras tecnológicas en los motores (como los nuevos motores híbridos que se desarrollan en la actualidad) hasta un incremento en la eficiencia del trabajo. Por ejemplo, el principio *jidoka* indica que se debe detener la producción ante la detección de un error. Estrategias de este estilo han convertido a Toyota en la firma con menos fallas cada cien vehículos del mundo<sup>105</sup>.

En 1980 Toyota tenía 11 plantas en 9 países. Hoy tiene 46 plantas en 26 países, dos centros de diseño fuera de Japón (en California y en la Costa Azul francesa) y centros de ingeniería en Detroit, Bélgica y Tailandia<sup>106</sup>. Posee más del 10% del mercado mundial<sup>107</sup>, es el segundo productor de automóviles más grande del mundo, luego de GM empresa a la que espera superar para el 2007<sup>108</sup> y habiendo desplazado del segundo puesto a Ford en el 2003. Sin embargo, ello no causa un “resentimiento nacionalista” en la opinión pública estadounidense ya que emplea a más de 37 mil trabajadores<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> Womack, James; Jones, Daniel y Roos, Daniel. *The machine that changed the world: the story of lean production*. Nueva York: MacMillian Publishing Co., 1990.

<sup>103</sup> Como el caso de Wada gerente de Asin o de Takahashi, subgerente de Denso. Ambos fueron transferidos de la vicepresidencia de Toyota. Ver “Way To Grow”, obra citada.

<sup>104</sup> De los 8 proveedores principales de Toyota, 4 dependen de las ventas a Toyota en más de un 50%, dos en más de un 40% y los dos restantes dependen entre un 5 y un 10%. *Ibid.*

<sup>105</sup> “J.D. Powers readies latest report”. *Wall Street Journal*, 30/05/02. online.wsj.com

<sup>106</sup> “The Car Company in Front”. *The Economist*, 29/01/05. Vol. 374, Nro. 8411. Página 65.

<sup>107</sup> Alex Taylor III, “Toyota’s Secret Weapon”. *Fortune*, 23/08/04. Vol. 150, Nro. 4. Página 60-65.

<sup>108</sup> Chandler, Clay “Full Speed Ahead”. *Fortune*, 7/02/05. Vol. 151, Nro. 3, Página 78.

<sup>109</sup> Naughton, Keith y Caryl, Christian. “Red, White & Bold”. *Newsweek*, 25/04/05. Vol. 145, Nro. 17. Página 17.



Toyota es una compañía de capitales japoneses que puja por instalarse en el primer lugar de la industria mundial. Ha atravesado con éxito el proceso de producción y venta en otros países, y es el mejor caso de éxito que nos provee el sector automotriz japonés. Empero, sólo dos empresa japonesas no poseen capitales extranjeros (Toyota y Honda) entonces, es válido preguntarse en qué grado representa Toyota al sector automotor. En contraste al éxito de Toyota, que ha registrado una ganancia de 6,7 mil millones de dólares durante el 2004<sup>110</sup>, veremos brevemente el caso de Mitsubishi.

Mitsubishi fue pionera en la industria automotriz japonesa cuando en 1917 lanzó el Mitsubishi A. Es la rama automotriz del *zaibatsu* y luego *keiretsu* Mitsubishi, recibe créditos del Banco de Tokio- Mitsubishi, acero de Mitsubishi Heavy Industries, entre otros beneficios que goza por ser parte del Grupo Mitsubishi. Sin embargo, en el año 2000 tras cerrar varias plantas, vender tierras, reducir modelos, despedir empleados, Mitsubishi salió a buscar un socio internacional que la sacara de la difícil situación<sup>111</sup>. Daimler Chrysler adquirió el 34% de las acciones de la automotriz.

Este año Mitsubishi reconoció que las fallas que acapararon la atención de la opinión pública en el año 2002, tras los dos accidentes fatales causados por un embrague fallado y la rueda de un camión que se desprendió, están acarreadas desde el 2000 al menos<sup>112</sup>. Las pérdidas fueron una constante desde entonces, y en el 2004, tras la negativa de Daimler Chrysler de aportar más fondos, el CEO y presidente alemán Rolf Eckrodt renunció, siendo ese el fin de la alianza<sup>113</sup>. Los consumidores japoneses y estadounidenses han quitado a la marca de sus preferencias. Mitsubishi espera duplicar sus pérdidas en el año fiscal del 2005 con respecto a las del año anterior que fueron de 2,06 mil millones de dólares. La empresa

<sup>110</sup> "The Car Company in Front". Artículo citado.

<sup>111</sup> "Mitsubishi Runs Out of Gas". *The Economist*. 25/03/00. Vol. 354, Nro. 8163. Página 68.

<sup>112</sup> "Scandal-Tainted Japanese Automaker Mitsubishi Demands Damages From Former Executives" <http://www.theautochannel.com/news/2005/03/30/024025.html>

<sup>113</sup> "Mitsubishi Motors: Rolf Eckrodt Steps Down as President". En [http://bankrupt.com/TCRAP\\_Public/040428.mbx](http://bankrupt.com/TCRAP_Public/040428.mbx)

no espera tener ganancias hasta Marzo de 2008<sup>114</sup>. En suma, el mal desempeño de Mitsubishi contrasta fuertemente con el éxito de Toyota.

Un tercer caso merece ser mencionado brevemente: el de Nissan. La empresa era la productora automotriz asistida financieramente por el Fuji Bank y recibió el apoyo gubernamental a través del Banco Industrial de Japón. Es el segundo mayor productor de automóviles de Japón y tuvo sus años dorados en la década del 70 cuando tenía un 33,7 % del mercado en Japón, y se instaló en los EE UU en 1972.

Sin embargo, en 1992 obtuvo un balance negativo. Al año siguiente logró revertir los números rojos pero cuatro años fiscales más con déficit obligaron a Nissan que llevaba a cuentas una deuda de 36,5 mil millones de dólares se abrió al mercado de capitales extranjeros. En 1999, Renault compró el 36,8 de las acciones y puso al frente a Carlos Ghosn. El gerente extranjero sí pudo cambiar el rumbo de Nissan, erradicó el sistema *keiretsu* y comenzó a utilizar proveedores no ligados hasta entonces con la firma. La reducción de costos fue tan exitosa que en el año 2004 Nissan fue la empresa automotriz que registró la mayor ganancia en el mundo superando levemente a Toyota y a Renault<sup>115</sup>.

En suma, el sector automotriz japonés es ampliamente heterogéneo. Adicionalmente la presencia de capitales extranjeros en las firmas de nombre japonés ponen en tela de juicio la relevancia del debate sobre la supuesta nacionalidad de las empresas. Como hemos visto, muchas empresas tienen acciones en manos de extranjeros, algunas hasta tienen como CEO a extranjeros y todas tienen plantas en el exterior. En rigor, la industria automotriz que en una época dependía de la cuña protectora del MITI se ha tornado internacionalmente competitiva, adaptándose a las demandas de nuevos mercados, fabricando o ensamblando en el exterior según sea más rentable para su Directorio, abriendo centros de diseño en Estados Unidos y Europa, recurriendo a alianzas para utilizar concesionarios, fusionándose

<sup>114</sup> Bremner, Brian. "Mitsubishi's Road to Ruin?". *Business Week Online*, 15/03/05.

<sup>115</sup> "The Car Company in Front". Obra citada.

de como fue necesario en varios casos, demostrando ser un sector altamente heterogéneo pero a su vez competitivo internacionalmente en general.

#### IV- CONCLUSIÓN

En esta tesis se ha expuesto la existencia de una política proteccionista en Japón a una industria en la que carece de ventaja comparativa: el mercado del arroz. La historia de las políticas que atañen al arroz en Japón revela que la protección es relativamente reciente, comenzando luego de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, originariamente cuando el mercado del arroz ingresó en el sistema mundial, distaba de ser patrocinado por el Estado que priorizaba los intereses industriales. Para comprender el cambio de la política, es menester referirse al cambio de escenario que surge como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Se debe tener en cuenta que la estructura industrial japonesa fue prácticamente destrozada por completo y le tomó 10 años al país recuperar los niveles que tenía previamente a la Guerra<sup>116</sup>. Adicionalmente, las reformas llevadas a cabo por la ocupación de las Fuerzas Aliadas en lo respectivo a la redistribución de las tierras, crearon una nueva clase campesina, compuesta por millones de pequeños agricultores quienes en su mayoría se dedicaron (y aún lo hacen) al cultivo del arroz. Entonces, el contexto de posguerra era el de un país con un sector industrial débil y un sector rural modificado que creó una nueva clase campesina.

Sin embargo, si bien el establecimiento de un marco diferente permite concebir el cambio de políticas respecto al mercado del arroz, se requiere un análisis más profundo para comprender las variables que tradujeron las voliciones de los agricultores en políticas públicas duraderas. De allí la relevancia de la organización de los arroceros en cooperativas agrarias, que articularon los intereses de los arroceros con las necesidades de los candidatos políticos, y sus conexiones con el aparato burocrático-partidario (recuérdese que el Partido Liberal Demócrata gobernó de forma continua por 38 años) que se convertía en un aliado fundamental para defender los intereses de los arroceros.

Habiendo estudiado los motivos por los cuales el Estado japonés se tomó proteccionista respecto de su sector arrocero cuando se alteró su estructura como consecuencia de la

<sup>116</sup> Reischauer, obra citada.

Segunda Guerra Mundial, la pregunta lógica es qué pasó cuando recuperó sus niveles de producción industrial previos al evento bélico. ¿Se retornó a las políticas públicas que se orientaban a proteger la industria? En rigor, Japón procedió a ejercer una política de protección a la industria, a través del Ministerio de Comercio Internacional e Industria, desde la posguerra. Es imprescindible destacar que la protección al agro impuesta desde la posguerra no excluyó que el MITI otorgue créditos y evite el ingreso de inversiones extranjeras en el sector industrial en general, y en el automotor en particular.

En ese sentido, desde la posguerra Japón llevó a cabo una estrategia dual de protección al mercado del arroz y al sector automotor. Realizar cuestionamientos contrafácticos cinco décadas más tarde, y con conocimiento del exitoso proceso de *catch-up* de Japón, no parece ser útil para los fines de esta tesis. No obstante, si se consideran los argumentos utilizados oficialmente para justificar los subsidios de una y otra industria, se constata que los motivos brindados en los discursos de protección al arroz eran (y son) de índole “conservador” de la cultura y de la autosuficiencia alimenticia; mientras que la protección a la industria automotriz respondía a la teoría económica de la industria infantil<sup>117</sup>. Se aprecia entonces la diferencia entre una perspectiva política de la utilización de recursos, y otra lectura económica para hacer uso de los mismos.

A la luz de la teoría ricardiana por ejemplo, la protección de los sectores rurales se traduciría en un costo al consumidor que eleva los salarios y le quita competitividad a la industria. En el caso del mercado del arroz, el costo al consumidor está presente e implica que éste pague un precio por encima del valor de mercado internacional, no sólo por el arroz sino también por otros alimentos (bienes sustitutos) que aprovechan el sobreprecio existente en ese mercado para elevar los suyos y obtener mayores ganancias sin arriesgarse a que el consumidor opte por el arroz. La suba del precio de los alimentos provoca una suba en los salarios nominales, perjudicando a las empresas que aspiran participar del mercado internacional.

<sup>117</sup> Okuno-Fujiwara, obra citada.

Adicionalmente, los recursos destinados a la protección del arroz representan un costo de oportunidad de subvencionar al sector industrial. A medida que Japón se industrializó, la competitividad internacional del sector automotor japonés se incrementó tomando más elevados los costos de oportunidad de protección al agro. Como ejemplo se analizó el caso de la evolución de la industria automotriz que dejó de recibir la protección sectorial del MITI en la década de 1970, y adquirió competitividad internacional tras los shocks petroleros. Es a partir de entonces que la industria automotriz japonesa goza de ventaja comparativa internacional, consolidándose en la década de 1980 al instalar plantas en el exterior proceso que continúa hasta el presente.

En consecuencia, los subsidios estatales y las restricciones de importación en el mercado del arroz representan una contradicción a la teoría de la ventaja comparativa. Ante este hecho, ¿cómo se explica entonces que las políticas proteccionistas en el mercado del arroz hayan perdurado luego de la década de 1970, en un contexto de disminución del consumo del arroz y de la población rural, cuando Japón contaba con ventaja comparativa en la producción de automóviles? La respuesta se encuentra en gran medida en el sistema electoral japonés que rigió hasta 1994, pues el mismo influyó en la limitación de las reformas en dos aspectos. Por un lado, la limitación en el número de escaños tanto mínimo como máximo, brindó a los sectores rurales una representación desproporcionada en la Cámara Baja *vis-a-vis* los distritos urbanos, afectando la cantidad de representantes en el Parlamento japonés que respondían a los intereses de los arroceros. Por otro lado, el sistema de elección de un candidato cuyo voto no puede ser transferido a otro impidiendo la conformación de listas partidarias, influyó sobre la relación entre los candidatos y la base electoral, volviendo la campaña personalista y estableciendo fuertes vínculos entre los representantes de las zonas rurales y su electorado. Entonces, el sistema electoral japonés actuó tanto sobre la cantidad como sobre la calidad de representantes de las zonas rurales. Una lógica que bien puede comprenderse a la luz de la teoría de Mancur Olson<sup>118</sup>, pues la organización de los arroceros soslayó las demandas de los consumidores e industriales en lo

<sup>118</sup> Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de los grupos*. México Distrito Federal: Limusa, 1992.

relativo a los subsidios al arroz; siendo más efectivas las protestas de los perdedores que de los potenciales ganadores.

En la década de 1990, la presión ejercida por la Ronda Uruguay y la posterior OMC, alteró el balance que regía en el mercado del arroz japonés desde la Segunda Guerra Mundial. En ese marco, ante la posibilidad de que el Estado japonés sea señalado como no colaborador de la Ronda Uruguay y responsable de un potencial fracaso de la OMC (formada en 1995), se abrió el mercado del arroz lo mínimo necesario. A pesar de ello, la política de subsidios continuó y en la actualidad la cantidad de arroz importada no ha evolucionado, lo que significa que los costos al consumidor siguen siendo altos y los costos de oportunidad (subsidiar a la industria) perduran.

Al cabo de tantas décadas de permanencia del sistema que beneficia a los arroceros japoneses, es difícil concebir una transformación en el mismo. Si bien el consumidor se vería beneficiado, la carencia de una organización relevante de consumidores junto con los argumentos paternalistas esbozados por los representantes del Estado disminuyen la posibilidad de un cambio de las políticas proteccionistas giran sobre este eje. Es entonces, el argumento de la teoría de la ventaja comparativa la que tiene mayores chances de promover una eventual reforma, pues los argumentos nacionalistas quedan invalidados ya que en última instancia el beneficiario global es el país. Sin embargo, no es evidente que los recursos destinados a los arroceros puedan llegar a ser utilizados en, por ejemplo, la industria automotriz. Los argumentos de índole nacionalistas resurgirían ya que, con excepción de Honda y Toyota, todas las automotrices japonesas poseen inversiones extranjeras. Adicionalmente, la producción en el extranjero de las mismas hacen menos viable el hecho de que el Estado pueda derivar los fondos hacia el sector automotor, recursos que hace décadas se destinan a los agricultores. En suma, la potencial ganancia del sector industrial puede verse afectada por una cuestión de viabilidad, pero no ocurre lo mismo con el caso del argumento del consumidor japonés. La estructura acaba por dismantelar ambos argumentos, desechando toda posibilidad de reforma en la práctica de

subsidios al mercado del arroz, que tan costoso toma el alimento en Japón y tan elevados los salarios.



## Bibliografía

- “All in the family”. *The Economist*. 371:8377 (29/05/04). 67.
- Altman, Roger. “The US-Japan rift: why pressure Tokyo?”. *Foreign Affairs*. 73:3 (Mayo/Junio, 1994). 2-6.
- *Annual report on food, agriculture and rural areas in Japan*. (2003). [www.fao.org](http://www.fao.org).
- Armacost, Michael. *Friends or rivals? The insiders account of the US-Japan relations*. Nueva York: Columbia University Press, 1996.
- Armstrong, Larry y otros. “Japanese Car Design”. *Business Week*. 3596 (21/09/98). 94.
- Berry, Steven; Levinsohn, James y Pakes, Ariel. “Voluntary export restraints on automobiles: evaluating a trade policy”. *American Economic Review*. 89:3 (Junio, 1999). 400-430.
- Bhagwati, Jagdish. “The US-Japan rift: samurais no more”. *Foreign Affairs*. 73:3 (Mayo/Junio, 1994). 7-12.
- Brandon, John. “Lowering the rice barrier for free trade in Asia”. *Christian Science Monitor*. 87:248 (17/11/95). 19.
- Bremner, Brian. “Mitsubishi’s Road to Ruin?”. En Business Week Online, 15/03/05.
- Bremner, Brian y Edmondson, Gail. “The Asian invasion picks up speed”. *Business Week*. 3852 (06/10/03). 62-65.
- Bremner, Brian y otros. “Can anything stop Toyota?”. *Business Week*. 3858 (17/11/03). 114-122.
- Castro, Jorge. “Japón se globaliza a través de China”. *La Nación: Opinión*. 6 de Enero de 2004, 15.
- Chem, Wen y otros. *Analysis of the food consumption of Japanese households*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003.
- Chandler, Clay. “Full Speed Ahead”. En Fortune, 7/02/05. Vol. 151, Nro. 3, Página 78-83.
- Coolidge, Shelley y MacLachlan, Suzanne. “CIA spies eavesdropped on conversations”. *Christian Science Monitor*. 87:224 (16/10/95). 2.

- Cloud, D. S. "Japan, Bush are targets of new Democratic bill". *Congressional Quarterly Weekly Report*. 50:19 (09/05/92). 1240.
- Dardis, Rachel y Decker, Susan. "The welfare loss of the voluntary export restraint for Japanese automobiles". *Journal of Consumer Affairs*. 18:1 (1984). 47-63.
- Dardis, Rache y Soberon-Ferre, Horacio. "Consumer preferences for Japanese automobiles". *The Journal of Consumer Affairs*. 28:1 (1994). 107- 130.
- Dawley, Heidi y Woodruff, David. "Japanese cars spins their wheels on the Continent". *Business Week*. 3548 (13/10/97). 50.
- Dawson, Chester. "Saying sayonara". *Business Week*. 3750 (24/09/01). 108-111.
- Dawson, Chester y otros. "The americanization of Toyota". *Business Week*. 3778 (15/04/02). 52-55.
- Dawson, Chester. "A 'China price' for Toyota". *Business Week*. 3921 (21/02/05). 50-51.
- "Domestic and imported retail car sales in the US, 1980-2002". *World Almanac & Book of Facts*. 2004. 321-323.
- Encarnation, Dennis y Mason, Mark. "Neither MITI nor America: the political economy of capital liberalization in Japan". *International Organization*. 44:1 (invierno, 1990). 25-54.
- Elsenstodt, Gale y Jaffe, Thomas. "Unique Taste?". *Forbes*. 153:4 (14/02/94). 20.
- FAO, Graindell, IRI, Asia Rice Foundation and Indonesia Rice Foundation. [www.fao.org/rice2004/](http://www.fao.org/rice2004/)
- *FAO Rice Market Monitor* Vol VII, No 1. Marzo de 2005. Página 13: [www.fao.org/es/ESC/en/index.html](http://www.fao.org/es/ESC/en/index.html)
- Flint, Jerry. "Car and currencies". *Forbes*. 171:13 (23/06/03). 98-99.
- Flint, Jerry. "The case for chauvinism". *Forbes*. 166:9 (02/10/00). 145.
- *Food balance sheet*. General Food Policy Bureau, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. [www.maff.go.jp/toukei/abstract/2\\_5/75.htm](http://www.maff.go.jp/toukei/abstract/2_5/75.htm) y [www.maff.go.jp/toukei/abstract/2\\_5/76.htm](http://www.maff.go.jp/toukei/abstract/2_5/76.htm)

- Francks, Penelope. "Rice for the masses: food policy and the adoption of imperial self-sufficiency in early twentieth-Century Japan". *Japan Forum*. 15:1 (2003). 125-146.
- Gawande, Kishore y Hansen, Wendy. "Retaliation, bargaining and the pursuit of 'free and fair' trade". *International Organization*. 53:1 (Invierno, 1999). 117-159.
- George, Aurelia. "The politics of interest representation in the Japanese Diet: the case of agriculture". *Pacific Affairs*. 64:4 (1991-1992). 506-528.
- Greenwald, John y McWhirter, William. "Toyota road USA". *Time*. 148:17 (07/10/96). 72-75.
- Hart, Jeffrey. *Rival capitalists: international competitiveness in the United States, Japan and Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
- Hays, Sandy Miller. "Gearing up to grow rice for Japan". *Agricultural Research*. 45:3 (Marzo de 1997). 4-9.
- Heaton, George. "Government structural policies and the automobile industry". *Policy Studies Review*. 2:4 (Mayo, 1983). 762-781.
- "Here comes Giles-san". *The Economist*. 319:7710 (08/06/91). 35-37.
- "Honda confirms UK as its European base". *Automotive Engineer*. 24:6 (Junio, 1999). 10.
- Inoguchi, Takshi y Okimoto, Daniel. *The political economy of Japan*. California: Standford University Press, 1988.
- "J.D. Powers readies latest report". *Wall Street Journal*, 30/05/02. online.wsj.com
- "Japan's rice farmers make a last ditch attempt to block imports". *Time*. 14:26 (28/12/92). 17.
- Johnson, Chamers. *Japan: Who governs?* Nueva York: Norton, 1995.
- Katz, Richard. *Japan: The system that soured- The rise and fall of the Japanese economic miracle*. Nueva York: East Gate Book, 1998.
- Krugman, Paul, ed. *Trade with Japan: has the door opened wider?*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice. *Economía internacional: teoría y política*. Madrid: McGraw Hill, 1994.

- Kuo, Cheng-Tian y Yanagisawa, Takuya. "The politics of Japan's rice trade". *Journal of Northeast Asian Studies*. 11:4 (1992). 19-40.
- Laver, R. y Kakuchi, S. "Protecting the family farm". *Maclean's*. 104: 46 (1991). 52.
- Lehmann, Jean Pierre. "France, Japan, Europe and industrial competition: the automotive case". *International Affairs*. 68:1 (1992). 37-53.
- Marcom Jr., "The unacceptable face of protectionism". *Forbes*. 146:11 (12/11/90). 36-38.
- Maswood, S. Javed. "Does revisionism work? US trade strategy and the 1995 US-Japan auto dispute". *Pacific Affairs*. 70:4 (1997-1998). 533-554.
- Minami, Ryoshin. *The economic development of Japan*. 2da Edición. Houndmills: Macmillan, 1994.
- "Mitsubishi Runs Out of Gas". *The Economist*. 25/03/00. Vol. 354, Nro. 8163. Página 68-69.
- "Mitsubishi Motors: Rolf Eckrodt steps down as president". [http://bankrupt.com/tcrap\\_public/040428.mbx](http://bankrupt.com/tcrap_public/040428.mbx).
- Miwa, Yoshiro y Ramseyer, Mark. "Rethinking relationship-specific investments: subcontracting in the Japanese Automobile industry". *Michigan Law Review*. 98 (Agosto, 2000). 2636-2665.
- Miyamoto, Masao. *Straitjacket society: an insider's irreverent view of bureaucratic Japan*. Tokio: Kodansha International, 1994.
- Naughton, Keith y Caryl, Christian. "Red, White & Bold". En *Newsweek*, 25/04/05. Vol. 145, Nro. 17. Página 17.
- *Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations*. OMC, Diciembre de 2000. [www.wto.org](http://www.wto.org)
- Newman, Richard. "The Honda vote". *US New & World Report*. 136:20 (07/06/04). 42-44.
- Noland, Marcus. "Public policy, private preferences and the Japanese trade pattern". *The Review of Economics and Statistics*. 79:2 (Mayo, 1997). 259-266.
- "Not a rice day". *The Economist*. 318:7699 (23/03/91). 36-38.

- “Not-in-time manufacturing”. *The Economist*. 373:8404 (04/12/04). 63-64
- “Of rice and men”. *The Economist*. 316:7665 (28/07/90). 56.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de los grupos*. México Distrito Federal: Limusa, 1992.
- “Over to Tokio”. *The Economist*. 321:7735 (30/11/91). 71-73.
- Overholt, William. “Japan’s economy, at war with itself”. *Foreign Affairs*. 81:1 (Enero/Febrero, 2002). 83-95.
- Reischauer, Edwin. *The Japanese Today*. Tokio: Tuttle Co., 1988.
- Ricardo, David. *Principios de economía política y de tributación*. Madrid: Aguilar, 1821.
- Ries, John. “Windfall profits and vertical relationships: who gained in the Japanese auto industry from VERs?”. *The Journal of Industrial Economics*. 41:3 (Septiembre, 1993). 259-276.
- Rosenbluth, Francis y Thies, Michael. *The electoral foundations of Japan’s financial politics: the case of Jusen*. Borrador presentado en Junio de 1999.  
[www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/4472.pdf](http://www.columbia.edu/cu/polisci/pdf-files/4472.pdf)
- Sazanami, Yoko; Urata, Shujiro y Kawai, Hiroki. *Measuring the costs of protection in Japan*. Washington: Institute for International Economics, 1995.
- “Scandal-tainted Japanese automaker Mitsubishi demands damages from former executives”. [www.theautochannel.com/news/2005/03/30/024025.html](http://www.theautochannel.com/news/2005/03/30/024025.html).
- Schoppa, Leonard. “The social context in coercive international bargaining”. *International Organization*. 53:2 (Primavera, 1999). 307-342.
- Shirouzu, Norihiko y Sapsford, Jathson. “Toyota apuesta por los países emergentes para ser la mayor automotriz del mundo”. *La Nación: Wall Street Journal Americas*. 12 de Mayo de 2005. Página 6. Sección 2.
- Taylor III, Alex. “Japan’s car crash in North America”. *Fortune*. 130:12 (12/12/94). 17-19.
- Taylor III, Alex. “Toyota’s Secret Weapon”. *Fortune*, 23/08/04. Vol. 150, Nro. 4. Página 60-65.

- “The car company in front”. *The Economist*. 8411 (29/01/2005). 65-68.
- “The ‘new’ Japanese companies”. *Industry Week*. 6 de Septiembre de 1993. 57.
- Thornton, Emily. “Carload of trouble?”. *Business Week*. 3674 (27/03/00). 56-58.
- Thornton, Emily. “Japan’s carmakers: time to partner or perish”. *Business Week*. 3580 (01/06/98).154.
- *Total agricultural output and agricultural income, 2000*. Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. [www.maff.go.jp](http://www.maff.go.jp)
- “Toyo Rubber launches project”. *China Chemical Reporter*. 16/11/04. 7.
- *Trade Policy Review: Japan*. World Trade Organization. Diciembre 2004.
- Tsuru, Shigeto. *Japan’s capitalism: creative defeat and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Waltz, Kenneth. *Theory of international politics*. Nueva York: McGraw Hill, 1979.
- “Way to Grow”. *Automotive Engineer*. Julio-Agosto de 2001. 36-39.
- “Wheat, Rice and Corn- Exports/Imports of 10 Leading Countries” *World Almanac & Book of Facts* ediciones de 1997-99, 2000, 2002 y 2004.
- *WTO Agriculture Negotiations: the issues and where we are now*. World Trade Organization, Diciembre de 2004. [www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/)
- Wojtan, Linda. “Rice: it’s more than just food”. *Japan Digest*. National Clearinghouse for the US-Japan Studies. Indiana University. Noviembre de 1993.
- Young-Kwan Yoon. “The political economy of transition: Japanese foreign direct investments in the 1980s”. *World Politics*. 43:1 (Octubre, 1990). 1-27.