

documento de trabajo

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, ASISTENCIA FINANCIERA OFICIAL E INVERSIÓN PRIVADA DIRECTA: LA EXPERIENCIA JAPONESA

Gustavo Yamada Fukusaki



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

Gustavo Yamada Fukusaki

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO,
ASISTENCIA FINANCIERA OFICIAL E
INVERSIÓN PRIVADA DIRECTA:
LA EXPERIENCIA JAPONESA**



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

LIMA - PERÚ
1994

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, ASISTENCIA FINANCIERA
OFICIAL E INVERSIÓN PRIVADA DIRECTA:**

LA EXPERIENCIA JAPONESA

Gustavo Yamada Fukusaki

1a. Edición: junio 1994

Diseño de la carátula: Chantal Nichtawitz

BUP - CENDI

Yamada Fukusaki, Gustavo

Estrategias de desarrollo, asistencia financiera oficial e inversión privada directa: la experiencia japonesa. -- Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1994. (Documento de Trabajo ; 17)

/ESTRATEGIA DEL DESARROLLO/DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL/AYUDA AL DESARROLLO/INVERSIONES/JAPÓN/

33.34(52) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

INDICE

Introducción	11
1. Lecciones del desarrollo económico japonés	14
1.1 Estrategias de desarrollo hoy.....	15
1.2 Debate actual en torno a las políticas de ajuste estructural.....	17
1.3 El papel de la política industrial en el desarrollo japonés.....	18
1.4 Otros roles públicos claves en el desarrollo japonés.....	23
1.5 La filosofía japonesa de desarrollo	26
1.6 Dinámica generada por el activismo intelectual japonés en el campo del desarrollo.....	29
1.7 Conclusiones y lecciones sugeridas para el caso peruano.....	31
2. Análisis del programa japonés de asistencia oficial para el desarrollo (AOD)	34
2.1 ¿Son los montos de AOD japonesa suficientes?.....	36
2.2 Muchos préstamos, muy pocas donaciones	39
2.3 Del "atamiento" al "desatamiento" extremo.....	43
2.4 La recompensa de la ayudamultilateral	45

2.5	Personal insuficiente para la AOD japonesa.....	48
2.6	¿Son necesarios cuatro ministerios para la aprobación de los préstamos de la AOD?	50
2.7	¿Existe una política japonesa para la AOD?	53
2.8	¿Es Japón una potencia global o regional en el financiamiento del desarrollo?.....	55
2.9	El programa japonés de AOD para el Perú . . .	59
2.10	Conclusiones.....	71

3. . Perspectivas de la inversión externa directa (IED) japonesa en los países en desarrollo..... 72

3.1	Una corta pero espectacular historia de IED	73
3.2	Perspectivas generales de la IED japonesa	75
3.3	Perspectivas regionales de la IED japonesa....., . .	76
3.4	Fomento a la IED en países en desarrollo por parte del gobierno japonés	90
3.5	La IED japonesa en el Perú	92
3.6	Conclusiones.....	106

Bibliografía..... 108

ÍNDICE DE CUADROS

1.	Crecimiento económico comparativo en distintas regiones del mundo: 1965-1990	16
2.	Asistencia oficial japonesa para el desarrollo (Cantidades anuales totales en yenes y en dólares)	35
3.	Asistencia oficial japonesa para el desarrollo (Ratios de AOD/PBI y comparaciones internacionales)	37
4.	Asistencia oficial japonesa para el desarrollo: proporción de donaciones AOD y comparaciones internacionales	40
5.	Asistencia oficial japonesa para el desarrollo: proporción de préstamos AOD atados y comparaciones internacionales ...	44
6.	Asistencia oficial japonesa para el desarrollo: proporción del AOD multilateral y comparaciones internacionales	46
7.	Asistencia oficial para el desarrollo: distribución regional de la AOD de los donantes principales	56
8.	Asistencia oficial japonesa para el desarrollo: principales países receptores y porcentaje de AOD recibido, 1960-1991 .	57
9.	Asistencia oficial para el desarrollo no reembolsable destinada al Perú: 1972-1993	60
10.	Préstamos de la OECF japonesa al Perú: 1970-1982	61
11.	Proyectos peruanos financiados con AOD japonesa financiera no reembolsable: 1987-1990	63
12.	Países en desarrollo con los mayores montos de cooperación no reembolsable japonesa en 1991	64
13.	Detalle de la cooperación técnica y financiera no reembolsable del Japón al Perú en 1992	68

14.	Flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de Japón hacia América Latina en 1991	70
15.	Inversión externa directa (IED) japonesa durante periodos de auge	74
16.	Inversión externa directa japonesa, perspectivas a mediano plazo por industria	77
17.	Inversión externa directa japonesa: ranking de países preferidos de acuerdo a encuesta 1992	78
18.	Inversión externa directa japonesa: perspectivas a mediano plazo por región en encuesta 1992	79
19.	Inversión externa directa japonesa: distribución por regiones . .	80
20.	Inversión externa directa japonesa: motivos principales para invertir por regiones en 1992	82
21.	Inversión externa directa japonesa: autoevaluación de inversiones acumuladas por regiones en 1992	86
22.	Inversión japonesa directa en América Latina	93
23.	Inversión japonesa directa en el Perú: distribución por sectores de actividad de acuerdo a registros japoneses	95
24.	Inversión japonesa directa en el Perú: distribución por sectores y empresas de acuerdo a registros de CONITE	97
25.	Inversión extranjera directa en el Perú	104

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.	Crecimiento per cápita comparado	15
2.	Japón, asistencia oficial para el desarrollo	34

Introducción

El Japón ha obtenido el *status* de superpotencia económica en un período de tiempo impresionantemente corto. Un rápido proceso de crecimiento y desarrollo se ha traducido en la quintuplicación de los estándares de vida de la población japonesa en sólo dos generaciones (Banco Mundial, 1992; Ito, 1992). Este logro ha significado también un papel creciente en la escena internacional. Con la desaceleración del dinamismo estadounidense y el colapso de la Unión Soviética, se espera que el Japón asuma un rol global no sólo con respecto a otros bloques de países desarrollados, sino también con el destino de más de cuatro mil millones de habitantes del Tercer Mundo.

Existen grandes expectativas en los países en desarrollo acerca de lo que Japón puede hacer con sus excedentes récord de recursos financieros para promover oportunidades de desarrollo en el Tercer Mundo. La presión proviene también de otros miembros de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCED) -EE.UU. y Europa-, los cuales enfrentan sus propios problemas para cumplir con sus compromisos con los países menos desarrollados.

Japón ha compartido el liderazgo mundial en montos totales de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) con los Estados Unidos en los últimos cuatro años. El flujo neto de AOD japonesa al Tercer Mundo sumó 42 mil millones de dólares durante la segunda mitad de los ochenta (Banco Mundial, 1992). Y los flujos privados japoneses al Tercer Mundo fueron de 28 mil millones de dólares durante el mismo período (EXIMBANK, 1992). Este ensayo discute las fortalezas y las debilidades del programa japonés de AOD y revisa las tendencias en inversión externa directa (IED) del Japón, especialmente en países en desarrollo.

Sin embargo, Japón podría hacer más por los países en vías de desarrollo que simplemente transferir recursos y tecnología a través de la AOD y la IED. Los formuladores de política de los países en desarrollo podrían aprender mucho acerca

de políticas de desarrollo de la experiencia japonesa. Después de todo, Japón fue el primer país no occidental en alcanzar la plena industrialización y desarrollo. Y otros países del Este Asiático parecen haber seguido su modelo con éxito.

Este reporte resume nuestros hallazgos acerca de estos tres tópicos durante nuestra estadía en Tokio, Japón, en el verano (boreal) de 1993 como Investigador Visitante en el Instituto de Estudios Económicos Internacionales (IIES¹).

En el Capítulo 1 intentamos interpretar la visión académica y gubernamental japonesa de su propio desarrollo económico y su aplicabilidad actual a los países en desarrollo. Resaltamos diferencias y similitudes entre las "recetas" japonesas y las recomendaciones de política del Banco Mundial y del FMI, especialmente con respecto al rol del Estado en la economía. Encontramos que existe igual énfasis en el papel del Estado en la inversión en capital humano, infraestructura y una macroeconomía estable, tanto en el caso japonés como en las políticas ortodoxas actuales. Sin embargo, parece que una política industrial al estilo japonés no debiera intentarse si no existe una burocracia pública altamente calificada y aislada de presiones políticas y empresariales, que pueda eliminar la protección estatal a sectores que demuestran su ineficiencia permanente.

El Capítulo 2 analiza tópicos seleccionados de la AOD japonesa. Este programa ha crecido rápidamente, pero ha sido objeto de varias críticas, las cuales pueden ser resumidas bajo los rubros de insuficiente cantidad y baja calidad. En cuanto a lo primero, concluimos que los recursos de la AOD están creciendo de acuerdo con las posibilidades fiscales japonesas. Los mayores flujos de capitales hacia los países en desarrollo deberán provenir cada vez más del sector privado. Con respecto a la calidad de la AOD japonesa, discutimos diversos puntos, desde el grado de "atamiento", la "concesionalidad", el personal encargado y el sistema de administración, hasta la distribución de la AOD en distintas regiones del Tercer Mundo.

En cuanto al programa de AOD japonesa con el Perú, encontramos que la insuficiencia de recursos humanos en la planeación y ejecución de proyectos (tanto del lado peruano como por la parte japonesa) ha impedido un crecimiento de la cooperación no reembolsable de acuerdo a las elevadas expectativas de los últimos

1. El nombre de todas las instituciones japonesas visitadas aparecerá en castellano a lo largo del documento. Sin embargo, mantenemos las siglas respectivas en inglés por ser la forma como se conoce, a estas instituciones en todo el mundo.

años. Por otro lado, Japón ha respondido con mayor celeridad con préstamos AOD al Perú de magnitudes nunca antes observadas en su programa para América Latina. Por último, auguramos buenas perspectivas de crecimiento en la cooperación japonesa no reembolsable y la continuación de préstamos AOD para el desarrollo peruano de los próximos años.

El Capítulo 3 presenta las tendencias recientes y perspectivas de la inversión privada japonesa, con énfasis especial en los países en vías de desarrollo. Observamos que el fin del tercer "boom" de IED japonesa ha afectado proporcionalmente más los flujos de inversión a los EE.UU. y a Europa. Todavía hay un fuerte dinamismo de la IED japonesa en China, en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y en otros países asiáticos, lo que refleja la "asianización" del aparato industrial japonés. Por otro lado, aún no hay signos de un resurgimiento significativo de la IED japonesa en el sector productivo de América Latina (debido a los malos recuerdos de la crisis de la deuda), salvo en casos específicos de inversión en recursos naturales estratégicos para Japón. *

En particular, las inversiones japonesas están tardando en concretarse en el Perú, a pesar del clima económico más estable y promotor de inversiones extranjeras que se ofrece. Los problemas de seguridad en nuestro país han influido notablemente en esta demora ya que los ejecutivos japoneses son especialmente sensibles a este factor y el terrorismo los apuntaló como objetivos frecuentes de sus atentados. Se prevén algunas inversiones japonesas en nuestro medio en el futuro cercano con prioridad en los sectores pesquero, minero y agroindustrial.

Quisiéramos reconocer la asistencia y el apoyo de todo el personal del ICES durante nuestra grata estadía allí, y en especial las deferencias del Embajador Bunroku Yoshino, Toshio Niwa y Atsuchi Ideta. Asimismo, agradecemos el acceso a las bibliotecas y centros de investigación del DES, la Universidad de Tokio, la Casa Internacional del Japón, OECF, JICA, el Banco Japonés de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK), la Organización Japonesa para el Comercio Exterior (JETRO), la Federación Japonesa de Organizaciones Económicas (KEIDANREN) y los ministerios relacionados con la AOD.

En nuestro medio, recibimos el apoyo de la Embajada de Japón en el Perú, las oficinas de JICA y JETRO y de la Comisión Nacional de Inversión y Tecnología Extranjera (CONITE). En la Universidad del Pacífico, Felipe Portocarrero y Carlos Aquino hicieron valiosas sugerencias y Renzo Massari y Alicia Campos prestaron asistencia de primer nivel con el texto y los cuadros.

Cuadro No. 1

**CRECIMIENTO ECONÓMICO COMPARATIVO EN
DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO: 1965-1990**
(Regiones/países ordenados por tasas de crecimiento)

Regiones/países	PBI per cápita (dólares de 1990)		Crecimiento promedio anual(%)
	1990	1965	
Este Asiático y Pacífico	600	165	5.3
Japón	25,430	9,313	4.1
Países miembros de la OECD	20,170	11,148	2.4
Sur Asiático	330	206	1.9
América Latina y el Caribe	2,180	1,396	1.8
Medio Oriente y Nor-Africa	1,790	1,146	1.8
Promedio mundial	4,200	2,895	1.5
Africa Subsahariana	340	323	0.2

Fuente: Banco Mundial (1992: 214).

Aun así, un hecho aparentemente paradójico es que la estrategia de desarrollo más exitosa de las últimas décadas, el modelo del Este Asiático, no habría aplicado esquemas de economía de mercado a plenitud. Todos los gobiernos de esta región parecen haber ido más allá de las cosas básicas, influyendo en mayor o menor medida en la asignación de recursos con el uso de aranceles diferenciados, subsidios, exoneraciones tributarias, préstamos preferenciales, coordinación con el sector privado, etc. Al menos éste es el estereotipo de la retididad asiática que se maneja con frecuencia en los países en desarrollo. Más aún, esta interpretación se vería reforzada con los reportes de la prensa internaciontd actuides acerca de las dificultades para terminar de abrir el mercado japonés a las importaciones. En este sentido, el objetivo de nuestra treintena de entrevistas con académicos, burócratas y empresarios japoneses fue trattir de desmitificar, las visiones superficiales sobre el desarrollo asiático, particularmente en el caso de Japón.

De hecho, existe un consenso hoy en día en el mundo en desarrollo para preferir la economía de mercado sobre cualquier extremo de economía planificada. Pero la aparente confusión surge al explicitar el rol del Estado dentro de una economía de mercado. Un argumento poderoso para zanjar el tema es reconocer que la mayoría de países en desarrollo han experimentado ya costosos esquemas de intervención gubernamental en la economía por varias décadas y han fracasado estrepitosamente. De esta forma, las políticas de *laissez faire* serían la única opción que queda. Otro argumento esgrimido para descifrar el acertijo es postular que las condiciones en las economías del Este Asiático han sido "diferentes" al trasfondo de otros países en desarrollo, de modo que las políticas que funcionaron en los primeros no tendrían porque dar resultados positivos en los últimos. Por supuesto, descubrir qué condiciones habrían hecho diferente la experiencia de los países del Este Asiático es la clave del asunto.

1.2 Debate actual en torno a las políticas de ajuste estructural

«

Alimentando esta embrionaria divergencia conceptual Este-Oeste, funcionarios oficiales japoneses discutieron recientemente "cuatro puntos específicos que parecen haber sido pasados por alto por (las políticas de ajuste estructural de) el Banco (Mundial)" (OECF, 1992c: 2), en un artículo que ha tenido gran circulación en Tokio y Washington.

En primer lugar, los funcionarios de la Organización para la Cooperación Económica con Ultramar del Japón (OECF) sugieren que el ajuste estructural es insuficiente para reactivar la inversión en los países en desarrollo. Se necesitan medidas adicionales tales como un tratamiento impositivo preferencial y préstamos subsidiados de manera similar a la experiencia japonesa interna después de la Segunda Guerra Mundial.

En segundo término, la OECF no está de acuerdo con la completo liberalización del comercio exterior promovida por el Banco Mundial-FMI pues ignora el concepto de ventaja comparativa dinámica. Los funcionarios japoneses argumentan que la protección arancelaria es necesaria para el desarrollo de las industrias líderes en la siguiente etapa de desarrollo. "Como se resalta cada cierto tiempo, la política industrial se adoptó como una medida central en las estrategias de desarrollo económico en el Este Asiático" (OECF, 1992c: 4).

La OECF está también en desacuerdo con la liberalización total de los mercados financieros. Esto se recalca especialmente porque los préstamos subsidiados de la OECF son recibidos por compañías privadas de países en desarrollo a través de la intermediación de agencias gubernamentales locales (Okuda, 1993). Casos frecuentes de imperfecciones del mercado en países en desarrollo como la existencia de economías de escala, larga gestación de proyectos, aumento del riesgo asociado con investigación y desarrollo de productos, externalidades positivas e información imperfecta justifican esos subsidios a las tasas de interés.

Finalmente, la OECF se opone a los procesos de privatización realizados sin consideración a la estabilidad política y social. El sector privado nacional puede ser muy poco desarrollado, especialmente en caso del Africa subsahariana. Entonces, la idea de transferir industrias básicas al capital extranjero es un tema político y social muy serio en países con amargas experiencias de colonialismo.

Con la excepción de este último punto respecto a la privatización, todas las otras críticas a las políticas del Banco Mundial se basan supuestamente de manera directa en la experiencia de desarrollo japonés, al menos en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, cabe preguntarnos si existe un consenso acerca del efecto positivo de estas intervenciones gubernamentales en el desarrollo japonés.

1.3 El papel de la política industrial en el desarrollo japonés

La mayoría de las referencias escritas y nuestro conjunto de entrevistas dan un balance positivo a la política industrial japonesa, aunque en grados bastante distintos.

Una posición extrema es la de atribuirle el rol esencial para el desarrollo japonés de la posguerra. Esta versión resalta los mecanismos de intervención directa aun en contra de las preferencias del sector privado y las señales de mercado. Esta es la tesis de Japón Inc., con un Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) todopoderoso a cargo de cada decisión importante en la economía. Creemos que esta visión está fuertemente influenciada por el período de transición japonés inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Debido a las necesidades urgentes de reconstrucción

y a las escaseces generalizadas, el gobierno japonés tuvo un poder directo sobre las decisiones del sector privado a través de estrictos controles de precios y asignaciones de moneda extranjera, así como con medidas indirectas tales como préstamos preferenciales y medidas impositivas especiales².

Una interpretación menos extrema y con más apoyo entre los intelectuales y funcionarios japoneses es que la política industrial, principalmente las medidas indirectas para influenciar la estructura industrial tales como aranceles, préstamos preferenciales, exoneraciones tributarias, mecanismos acelerados de depreciación, subsidios y guías administrativas, fue positiva en términos generales, pero sólo uno de los factores y no el más decisivo para el rápido desarrollo del Japón³. Todos los estudiosos modernos del Japón ubican a la iniciativa privada dinámica en un contexto de feroz competencia doméstica como el factor explicativo número uno del desarrollo japonés. Así por ejemplo, existen muchos casos de industrias que obtuvieron éxito sin ayuda alguna del gobierno: máquinas de tejer, cámaras, bicicletas, motocicletas, televisores a color, relojes, herramientas mecánicas, cemento, papel, vidrio, bienes ópticos y *robots*, entre otras.

Un famoso ejemplo de la influencia limitada de la política industrial japonesa en los resultados obtenidos por el sector privado es el caso de la estructura actual de la industria automotriz, la cual se desarrolló de modo distinto a los planes gubernamentales. "MITI trató de 'cartelizar' la industria automotriz en los cincuenta y primeros años de los sesenta, bajo la noción de que sólo una o dos compañías eran necesarias para un país pequeño como el Japón. La industria automotriz combatió la presión del MITI y hoy vemos numerosas

2. Para una lista extensa de referencias sobre el debate académico acerca del rol de la política industrial en Japón, véase Eads, George y Kozo Yamamura, "The Future of Industrial Policy", en Yamamura, Kozo y Yasukichi Yasuba (Eds.), *The Political Economy of Japan, The Domestic Transformation*, California: Stanford University Press, 1987.

3. Identificamos un cierto agolpamiento de opiniones de acuerdo con la edad de los funcionarios e intelectuales. La generación mayor tiende a apoyar una visión más fuerte sobre el tema. Una generación más joven aún acepta el rol positivo de la política industrial, pero más débil y siempre resalta que la clave del desarrollo fue el dinamismo del sector privado. Esta diferencia generacional es una ruta interesante de investigación. Podría postularse que los oficiales y estudiosos de más edad tienen una opinión más autorizada en el tema por haber vivido y discutido los eventos que ocurrieron en los cincuenta y los sesenta. Por el contrario, se podría argumentar que la generación joven tiene una visión más objetiva del asunto precisamente por la mayor perspectiva temporal

firmas automotrices japonesas no sólo sobreviviendo, sino prosperando alrededor del mundo" (Ito, 1992: 20).

Sin embargo, este caso de la industria automotriz ilustra al mismo tiempo el aparente efecto positivo de la intervención gubernamental en la economía japonesa. "La liberalización de las importaciones de vehículos para pasajeros no ocurrió hasta mediados de los sesenta, cuando el sistema de producción en masa había sido completado a través de la expansión de los complejos industriales y la construcción de nuevas plantas especializadas en la producción de vehículos para pasajeros. La liberalización de capitales fue pospuesta hasta inicios de los setenta, cuando la industria había ganado más fuerza a través de la reorganización industrial bajo la forma de fusiones. Hasta entonces, la introducción de capital extranjero fue regulada estrictamente" (Watanabe, 1993: 210).

Otros casos clásicos de industrias exitosas gracias al apoyo inicial del gobierno son el hierro y el acero, la construcción de barcos, los químicos y las computadoras. De otro lado, el Japón no logró crear industrias competitivas en la agricultura, los textiles y la refinación del petróleo, a pesar del substancial apoyo gubernamental y los esfuerzos para racionalizarlas y combinar las empresas más pequeñas.

En líneas generales, una manera de evaluar la política industrial japonesa es subrayar que fue exitosa en promover industrias con costos decrecientes, esto es, sectores con economías de escala tales como la industria del acero y la industria automotriz. Sin embargo, la política industrial japonesa fracasó cuando trató de proteger industrias con costos crecientes, es decir, sectores sin economías de escala, tales como el carbón.

Incluso los economistas japoneses cercanos a la tradición neoliberal otorgan un rol positivo a la política industrial en su rol de complementar los mecanismos de precios. "Ha habido algo cercano al consenso entre los (nueve) participantes en este proyecto conjunto acerca de que los ejemplos de políticas que deben ser evaluadas favorablemente incluyen el uso de restricciones al comercio para proteger y alimentar la industria doméstica; y los diversos mecanismos que funcionaron para transmitir de manera efectiva información valiosa para las actividades de empresas privadas, a través de organismos tales como el Consejo

de Estructura Industrial y el uso de otros consejos y comités gubernamentales y a través de planes de hogo plazo y visiones" (Komiya, et.al., 1988: 533).

La idea era ayudar al sector privado a "escoger ganadores". No fue un proceso perfecto: existía mucho de ensayo y error, fracasos y éxitos. Los burócratas japoneses trataban de encontrar, de la manera más objetiva posible, sectores promisorios en el futuro. Pero su secreto más importante fue el pragmatismo: "El Japón no buscó construir industrias que requiriesen una protección constante. El apoyo a las industrias protegidas que no mostraban signos de viabilidad comercial fue abandonado gradualmente -el mejor ejemplo es el caso de las aeronaves comerciales-, (Del mismo modo) al desarrollar la guía administrativa (...) los funcionarios japoneses se basaron generalmente en consideraciones de eficiencia económica. Su objetivo era contrarrestar las oscilaciones del mercado y anticipar el desarrollo del mercado, no ir contra los mercados" (Eads y Yam amura, 1987: 434).

Este "activismo burocrático" fue, y es todavía de acuerdo con funcionarios japoneses, una estrategia menos incierta que esperar que el mercado ofrezca todas las señales del futuro. Como dijo un funcionario entrevistado: "la ventaja comparativa no es algo pasivo, es una noción con la mirada en el futuro".

"En industrias nacies (así como en política económica anticíclica), los formuladores de política japoneses han optado por resolver el problema de incertidumbre con su pragmatismo característico, jugando a seguro. Mientras la mayor parte de sus contrapartes occidentales optaron por la inacción debido a su confianza en el juego de las fuerzas autónomas de mercado, ellos prefirieron la acción por si acaso las fuerzas de mercado por sí solas no produjesen la estructura industrial deseada" (Schmiegelow, 1989: 88),

Seguramente esta política industrial ha tenido más posibilidades de éxito en el caso de economías de desarrollo tardío como Japón luego de la restauración Meiji y luego de la Segunda Guerra Mundial (y de manera similar en el caso de Corea y otras economías recientemente industrializadas). En el intento de alcanzar al Occidente, la tecnología y necesidades del consumidor eran conocidas en cierta medida, de modo que la incertidumbre se reducía. En la actualidad, en cambio, las políticas industriales pitra economías maduras como el Japón son mucho más riesgosas porque tratan de anticiparse a un futuro más incierto.

Una opinión divergente (Kosai y Harada, 1982) que niega cualquier rol positivo a la política industrial japonesa y a la intervención gubernamental en la posguerra, se encuentra en una posición minoritaria. Se afirma que todas las corrientes interpretativas principales del desarrollo del Japón están parciales porque se concentran exclusivamente en la historia japonesa de los cincuenta y los sesenta. Pero el desarrollo japonés ha sido una empresa de mayor plazo y en la mayor parte del siglo de desarrollo económico han existido políticas de libre mercado⁴.

- * Luego de la restauración Meiji, se le prohibió a Japón adoptar aranceles proteccionistas debido a tratados comerciales desfavorables firmados con países occidentales. "Sólo después de 1900 Japón recuperó la autoridad autónoma para imponer aranceles. La tasa arancelaria implícita obtenida como el ratio de ingresos arancelarios sobre el valor de las importaciones fue de 5% hasta 1900, definitivamente menor que los estándares internacionales" (Kosai y Harada, 1982: 50). Aun así, el Japón desarrolló una industria relativamente sofisticada con potencial exportador.

Esta interpretación alternativa del desarrollo japonés afirma que la era de alto crecimiento de fines de los cincuenta y los sesenta se debió precisamente a la creciente liberalización de los mercados. "Es cierto que la economía japonesa mantuvo un sistema cerrado en los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En 1959, el 74% del total de importaciones japonesas estuvo sujeto a cuotas. Sin embargo, para 1963, el 92% de todas las importaciones japonesas fue liberalizado. Así, las importaciones en los cincuenta fueron restringidas, pero en los sesenta progresó la liberalización, aumentando considerablemente la tasa de crecimiento japonesa" (Kosai y Harata, 1982: 54).

Los estudiosos japoneses argumentan, sin embargo, que esta sugerente opinión pasa por alto los efectos positivos de la intervención gubernamental a través de más de un siglo de desarrollo económico japonés, especialmente en dos

4. Este punto de vista pone un peso significativo en la capacidad japonesa de disminuir la búsqueda de rentas económicas por parte de los empresarios con las reformas luego de la restauración Meiji y la Segunda Guerra Mundial (Kosai, Yutaka y Yutaka Harata, "Economic Development in Japan: A Reconsideration", en Scalapino, Robert (Ed.), *Asian Economic Development, Present and Future*, U.C. Berkeley, Instituto of East Asian Studies, Research Papers and Policy Studies 14, 1982, p. 56.

períodos claves: los inicios del gobierno Meiji y la preparación para la era de alto crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial.

"El papel significativo del gobierno en los inicios del período Meiji ha sido descrito como políticas para promover la industrialización" (Minami, 1986: 54). "El gobierno (luego de la restauración Meiji) identificó y subsidió industrias claves y construyó fábricas modelo (...) Más aún, el gobierno vendió o arrendó terrenos públicos para fábricas modernas con un descuento. También protegió algunas industrias, incluida la construcción de barcos, de la competencia internacional por medio de licencias y regulaciones implícitas y explícitas" (Ito, 1992: 20). En cuanto a la política industrial de la posguerra, "las restricciones a la importación fueron levantadas sólo después de que los productores domésticos se tomaron fuertes y competitivos (...) Las restricciones a los autobuses y camiones fueron levantadas en 1961, aquéllas a películas a color en 1971, aquéllas a máquinas registradoras en 1973, las de circuitos integrados de alta memoria en 1974 y las de computadoras en 1975" (Ito, 1992: 98).

La mayoría de estudiosos y funcionarios japoneses apoyan la afirmación según la cual, al menos en el caso de Japón, la intervención gubernamental en la economía no fue muy dañina, como en el caso de otros países, y fue positiva en el caso de algunos sectores importantes. Esta lección de la experiencia japonesa contradice ciertamente la recomendación estándar de evitar la interferencia gubernamental en la operación del mercado. La política industrial es todavía un tema contencioso en el área de desarrollo económico. Por otro lado, la experiencia japonesa tiene otras lecciones para la teoría y práctica del desarrollo. Ella confirma el consenso básico alcanzado acerca del poderoso rol de la provisión gubernamental de capital humano, infraestructura y una macroeconomía estable (Banco Mundial, 1991).

1.4 Otros roles públicos claves en el desarrollo japonés

Evaluaciones recientes de la teoría y contabilidad neoclásica del crecimiento (Lucas, 1988; Romer, 1990) han resaltado el papel de la acumulación de capital humano en el proceso de crecimiento y desarrollo económico. Más aún, existe un acuerdo básico por el cual el libre mercado por sí solo no puede asegurar que toda la población, especialmente la más pobre, pueda desarrollar plenamente sus posibilidades físicas e intelectuales. Por ello, el gobierno debe invertir en el destirrollo del capital humano (Banco Mundial, 1991). El caso

japonés así como otras experiencias recientes en el Este Asiático proveen quizás la mejor evidencia sobre este punto.

El sentido común nos dice que una mayor producción per cápita está relacionada con una mayor productividad, la cual a su vez se asocia con tecnología moderna. Y la absorción eficiente de tecnología moderna sólo es posible con una población educada. "El esfuerzo para conducir la transferencia tecnológica que satisfaga eficientemente los requerimientos locales es esencial para todos los países que llegan tardíamente al desarrollo económico. Japón fue un caso típico (...) la transferencia tecnológica eficiente depende del nivel y ritmo de mejora de la capacidad social" (Ohkawa y Kohama, 1989: xiii). Esta capacidad social es mejorada por la educación formal y el aprendizaje práctico en la firma.

El crecimiento económico moderno en la era Meiji fue posible porque Japón tenía ya una educación básica generalizada al terminar el período Tokugawa. Se estima que el 43% de los hombres y el 10% de las mujeres habían recibido algún tipo de educación fuera de sus casas en 1868 (Ito, 1992: 18). Más aún, el gobierno Meiji aceleró el proceso haciendo compulsiva la educación en 1879, a pesar de una fuerte oposición a la medida (Minami, 1986: 18). Para 1905, el 96% de los niños japoneses asistía ya a la escuela primaria (Ito, 1992: 19).

El período de alto crecimiento de la posguerra fue desencadenado de manera similar por la eficiente adopción y mejora de tecnología previamente desarrollada en Occidente. "A pesar del enorme daño físico que Japón experimentó en la Segunda Guerra Mundial, el conocimiento tecnológico y la capacidad humana sobrevivieron casi intactas. Más aún, el conocimiento tecnológico mejoró enormemente y fue difundido ampliamente durante la guerra sobre un gran rango de industrias" (Hokawa y Kohama, 1989: 275).

El papel de la infraestructura básica en el desarrollo también ha sido reconstruido recientemente en la literatura empírica y teórica (Banco Mundial, 1991). El punto clave aquí son las externalidades positivas creadas por la extensión de medios de comunicación y transporte. Por sí solas, las empresas privadas no invierten lo suficiente en infraestructura básica de uso general debido a la diferencia entre los retornos privados y sociales al proyecto. Por tanto, los gobiernos deben suplir al libre mercado con inversión pública en infraestructura básica.

La infraestructura nacional básica para apoyar el crecimiento económico moderno existía ya en Japón en la era Meiji. Una red de caminos principales se había desarrollado por el sistema Sankin-Kotai (el Shogun exigía la presencia alternada de los señores locales en Tokio y en sus feudos) durante el período Tokugawa. El sistema de irrigación también había sido mejorado durante esa era. Y el gobierno Meiji construyó la infraestructura japonesa moderna. El servicio telegráfico entre Tokio y Yokohama comenzó en 1870. En 1871, se inició el servicio postal. La primera línea ferroviaria japonesa, conectando Yokohama y Shimbashi, fue construida en 1872, y para 1900, Japón tenía 6,200 kilómetros de líneas ferroviarias (Ito, 1992: 20).

La conexión causal entre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y desarrollo económico ha sido confirmada recientemente con una mayor diversidad de experiencias de inflación y crecimiento económico en el mundo. Países con desequilibrios fiscales y monetarios persistentes y tasas de inflación altas e inestables muestran menores tasas de crecimiento en sus economías. El ahorro de largo plazo y la inversión en el sector real son severamente desincentivados con inflaciones altas e inestables. En dicho contexto, la especulación a corto plazo con activos financieros y físicos genera retornos más altos que la actividad productiva. Otro precio relativo clave, el tipo de cambio real, se aprecia de modo que las exportaciones pierden competitividad y el país no puede mantener el crecimiento económico.

Japón ha tenido una decidida preocupación por mantener una tasa de inflación mínima y un presupuesto público balanceado. Inmediatamente después del fin de la Segunda Guerra Mundial, Japón experimentó altas tasas de inflación y una fuerte recesión productiva. Esta situación resulta familiar para muchos países en desarrollo luego de severos shocks políticos o económicos. La tentación de controlar la inflación con medios artificiales y expandir rápidamente la producción está siempre presente. Pero el gobierno japonés optó primero por la estabilidad de precios y desde entonces ha habido siempre bajas tasas de inflación y políticas presupuestarias creíbles en Japón.

Una conclusión doble para los gobiernos de los países en desarrollo emerge de esta revisión de la experiencia japonesa. Por un lado, se debe invertir fuertemente en educación, infraestructura y una macroeconomía estable. Por otro lado, se debe investigar más la política de industrialización japonesa y su aplicabilidad a otros países en desarrollo.

1.5 Filosofía japonesa de desarrollo

En Japón ha habido intervención gubernamental en la economía en diferentes etapas de su desarrollo, pues no había nada conceptual o ideológico para evitarlo. Pero al mismo tiempo, a través de toda la era moderna japonesa, uno encuentra feroz competencia, iniciativa y dinamismo en el sector privado. Tal vez no sea fructífero tratar de adecuar el caso japonés a alguna ideología o modelo específico. I&S formuladores de política japonesa en el sector público (así como en el sector privado) han usado flexiblemente toda estrategia o política que pudiese resultar útil en un momento particular de su historia.

Schmiegelow argumenta que "provistos obviamente de un alto grado de conciencia de la incertidumbre metodológica de la ciencia económica, los formuladores de política japonesa no fueron tentados por un exceso de confianza en la doctrina ni intimidados por limitaciones de la misma. Han formulado valerosamente metas prácticas en territorios prohibidos en una teoría económica y recomendados por otra. Han utilizado instrumental rechazado como heterodoxo por gobiernos y empresas en otras partes del mundo industrializado. Pero también fueron más rápidos que otros para autocorregirse sabiamente en los casos en los que se percibía el fracaso y en adaptarse a shocks imprevistos" (Schmiegelow, 1989: 183).

Un nivel más alto de acción, tanto por parte del sector privado como del público, ha sido la mejor respuesta a la incertidumbre. Ésta es la consecuencia de una aproximación basada en los resultados, en lugar de un enfoque basado en principios.

Yanagihara (1992, 1993a) ha bautizado este estilo japonés de hacer política como el enfoque de los "ingredientes" en contraposición con el enfoque occidental de "marco conceptual". Lo que los países occidentales hacen -y recomiendan hacer a los países en desarrollo- es diseñar el marco correcto (las reglas de juego, los mecanismos de incentivos para los agentes económicos, y los arreglos políticos e institucionales) y dejar luego a la "mano invisible" del mercado hacer el resto del trabajo. Éstas son las condiciones necesarias, e incluso a veces suficientes, prescritas para el desarrollo.

Los formuladores de política japoneses se sintieron más cómodos con el enfoque de los "ingredientes". Primero buscaron un acuerdo en cuanto a una

visión. Por ejemplo, la estructura industrial que el país debería tener en un punto dado del futuro. Esta visión fue transformada cuantitativamente en metas de producción y comercio internacional. El próximo paso fue deducir cuáles eran los "ingredientes" necesarios para alcanzar esa visión. Estos ingredientes eran literalmente cosas físicas y contables, como el número de fábricas, trabajadores y habilidades específicas.

Un esquema específico de políticas económicas también era necesario. Es como si estas políticas fueran también ingredientes tangibles requeridos. Así, existió una demanda derivada de instrumentos de política, subordinados a esta visión. Algunas políticas podrían causar distorsiones en los mercados, pero esto era un costo menor comparado con los beneficios dinámicos de alcanzar la visión.

Este proceso mental tipo MITI fue ampliamente compartido en el resto del gobierno y en el sector privado, de acuerdo con Yanagihara. Después de todo, la visión e ingredientes del gobierno eran sólo la suma y sistematización de visiones e ingredientes de compañías grandes del sector privado.

Este esquema conceptual de visión e ingredientes está conectado a otro concepto clave del desarrollo de la política japonesa: las etapas de desarrollo económico. Toda visión sucesiva podría ser interpretada como una etapa siguiente del proceso de desarrollo. "Se puede asumir que un cambio a una nueva fase de desarrollo sea el objetivo de la política industrial" (Ohkawá y Kohama, 1989: 249). Los formuladores de política japonesa tuvieron y todavía tienen este esquema de desarrollo en etapas implícito en sus mentes. Este hecho explica el pedido japonés de diferentes estrategias y políticas en países de acuerdo, a sus diferentes estados de desarrollo (MITI, 1992).

Ohkawa y Kohama (1989) tienen la formalización más detallada en este punto. Ellos identifican cinco etapas de desarrollo económico. "Un marco simple de fases y sus cambios es el siguiente: 1) exportación de productos tradicionales, 2) sustitución de importaciones primarias de bienes de consumo no duradero, 3) sustitución de exportaciones primarias por bienes manufacturados ligeros, 4) sustitución de importaciones secundarias de bienes duraderos para productores y consumidores mediante la profundización del desarrollo de manufacturas domésticas y, 5) sustitución de exportaciones secundarias en las cuides la

exportación de bienes no duraderos es-reemplazada por la de bienes duraderos" (Ohkawa y Kohama, 1989: 5)⁵.

Existirían variaciones a este esquema estándar, de acuerdo con el tipo específico de economía en referencia. Las variables idiosincráticas más importantes a considerar serían el tamaño de población, la dotación de recursos naturales y, tal vez, algunos factores institucionales. De esta forma, de acuerdo con el tipo específico de economía, algunos países podrían tener etapas más largas o cortas o incluso saltar etapas.

Esta interpretación japonesa del desarrollo económico se encuentra apenas en sus inicios en términos de verbalización y formalización teórica. En primer lugar, esta potencial teoría de desarrollo económico necesita de mayor escrutinio conceptual para ser fortalecida. En particular, es posible que a nivel descriptivo todo proceso de desarrollo económico tenga en forma más o menos regular las cinco etapas propuestas por Ohkawa. Lo que no queda claro, sin embargo, es que el Estado necesariamente tenga que intervenir en la planificación de la economía y alteración de los precios e incentivos para tratar de acelerar el desarrollo de estas etapas. Desde un punto de vista menos intervencionista, se puede argüir que una economía de libre mercado también produciría un proceso de desarrollo pasando por las mismas etapas descritas por Ohkawa. Conforme la dotación relativa de factores de la economía cambia con la inversión en capitales físico y humano y el acceso a tecnología, las ventajas comparativas de un país van evolucionando y el proceso de sustitución de importaciones y exportaciones ocurriría naturalmente.

En el caso de aprobar este examen conceptual previo, la teoría japonesa de desarrollo tendría como segundo reto un trabajo colosal para deducir de su clasificación propuesta, las políticas de desarrollo apropiadas para diversas etapas y tipos de economía. Este acercamiento diferenciado produciría un amplio rango de análisis y recomendaciones específicas a cada país (a diferencia de las recomendaciones estándares desprendidas del enfoque occidental) (Yanagihara, 1993). Por el momento, sin embargo, mucho de este esquema carece de aplicabilidad práctica (Okuda, 1993).

5. Ver también Inoue, Ryuichiro, Hirohisa Kohama y Shujiro Urata (Rds.), *Industrial Policy in East Asia*, Tokio: JETRC, 1993, pp. 10-11.

1.6 Dinámica generada por el activismo intelectual japonés en el campo del desarrollo

El gobierno del Japón es el segundo proveedor más grande de fondos en el Banco Mundial y otras instituciones financieras (ver la sección 2.5) de manera tal que sus opiniones tienen una repercusión considerable. Yasushi Mieno, Gobernador del Banco de Japón, propició un renovado debate acerca de políticas de desarrollo con sus comentarios en la Reunión Anual del Banco Mundial-FMI, en Bangkok en 1991. Basándose en la experiencia asiática de desarrollo, el funcionario japonés resaltó la necesidad de intervención gubernamental para "complementar los mecanismos de mercado y crear la clase de ambiente en el que el libre mercado pueda funcionar efectivamente" (FEER, 12/3/92).

Un segundo incidente se originó con la publicación de un estudio de la estrategia industrial en Corea del Sur, Indonesia y la India hecho por el Banco Mundial. El reporte concluye que "a pesar del éxito de la intervención gubernamental en estos países, particularmente en Corea del Sur, el Banco Mundial no tuvo esto lo suficientemente en cuenta al preparar sus propias políticas de desarrollo" (FEER, 18/6/92). Muchos funcionarios del Banco Mundial se opusieron a la circulación pública de este estudio. Pero Masaki Shiratori, el director japonés en el Banco Mundial, juzgó que el reporte era objetivo y debía ser publicado. Finalmente, Lewis Preston, Presidente del Banco Mundial, decidió que el reporte debía ser publicado sin revisión.

Recientemente, el Banco Mundial y WIDER tuvieron un seminario de discusión -WIDER (1993)- acerca del reporte del Banco Mundial sobre las lecciones de cuatro décadas de experiencia de desarrollo, a menos de dos años de su publicación (Banco Mundial, 1991). Éste fue un hecho muy significativo porque el Banco Mundial ofreció en ese documento un plan detallado de su "acercamiento amistoso al mercado" como estrategia recomendada de desarrollo. El gobierno debe concentrarse en invertir en el capital humano de su población, proveer un clima competitivo para la empresa privada, incluir políticas de libre comercio y una macroeconomía estable. El resto debe ser dejado a la iniciativa privada siguiendo las señales de mercados libres. El reporte fue desafiado (y defendido) elocuentemente (WIDER, 1993). Por un lado, algunos participantes señalaron la experiencia del Este Asiático para favorecer un cierto grado de guía estatal en estrategias de desarrollo como oposición al acercamiento amistoso al mercado. Pero otros, incluidos altos

funcionarios del Banco-Mundial, prefirieron un mínimo de interferencia gubernamental en materia industrial (WIDER, 1993).

La OECF celebró su trigésimo aniversario a inicios de 1992 con un simposio titulado "La experiencia del desarrollo del Este de Asia", El énfasis fue en las políticas de financiamiento preferencial y medidas de promoción de exportaciones en Japón, Corea, Tailandia y Taiwán. Hubo un consenso básico en la necesidad de una política de crédito preferencial en el caso de imperfecciones de mercado y mercados incipientes. Sin embargo, las opiniones-estaban divididas sobre si esta política preferencial significaba necesariamente grandes subsidios, o si la disponibilidad de fondos suficientes pirra sectores estratégicos es la política corree ta*(OECF, 1992b: 28-29).

El activismo japonés encabezado por los señores Mieno y Shiratori ha generado proyectos de investigación concretos en el Banco Mundial acerca de los milagros del Este Asiático. Un grupo de estudios analiza las experiencias de desarrollo del Este Asiático en banca, política de pequeñas empresas y promoción de exportaciones. El otro grupo de estudios ha analizado el espectacular crecimiento de ocho casos relativamente exitosos en Asia Oriental. El propósito es clarificar el rol de las políticas de libre mercado *versus* los efectos de las políticas industrial, financiera, comercia) y laboral gubernamentales⁶.

Este último informe fue publicado después de nuestra visita al Japón y lo consideramos complementario al documento presentado aquí. Se concluye que el milagro del Este Asiático demuestra que hay más de un patrón posible para llegar al desarrollo y crecimiento sostenido. Pero el modelo seguido por las economías asiáticas ha demandado mucho más en términos institucionales. La burocracia tuvo un poder discrecional muy fuerte para otorgar premios y castigos a las empresas (en la forma de protección y desprotección) y, de esta forma, preservar una fuerte competencia interna. Asimismo, la burocracia fue muy profesional y objetiva al basar su política de incentivos en los resultados de exportación por industria, rama y empresa.

6. De manera similar, dentro del Japón, instituciones como la OECF y el IDE están embarcados en proyectos de |>ran escala reconsiderando políticas de desarrollo y las lecciones dé las experiencias del Este Asiático, bajo la óptica de políticas apropiadas para diferentes etapas de desarrollo.

1.7 Conclusiones y lecciones sugeridas para el caso peruano

La experiencia de desarrollo japonés y las recomendaciones estándares de política a los países en desarrollo tienen mucho en común en el rol fundamental del gobierno en la inversión de capital humano e infraestructura y en asegurar una macroeconomía estable. Sin embargo, existe una diferencia: la función adicional que el gobierno japonés jugó con su política industrial.

Una intervención gubernamental selectiva e indirecta en distintos momentos de la historia moderna de Japón ha recibido una mayoría de opiniones positivas. El gobierno trató de identificar y apoyar a sectores manufactureros prometedores y tuvo éxito en varios casos. Pero este logro debe ser puesto en la perspectiva adecuada. En primer lugar, no se debe olvidar que muchos de los sectores manufactureros más importantes del Japón de hoy se desarrollaron sin ningún apoyo estatal. Asimismo, hay que tener en cuenta que la política industrial fracasó en varios casos importantes. De todas formas, debemos rescatar del caso japonés de política industrial su transparencia, la temporalidad del apoyo estatal selectivo, la prevalencia de fuerte competencia entre firmas privadas y el uso del desempeño exportador como indicador objetivo del grado de éxito o fracaso del apoyo otorgado.

¿Se debe recomendar una política industrial de corte japonés a otros países en desarrollo? Casi todos los estudiosos y funcionarios japoneses entrevistados se mostraron muy reticentes en hacerlo. Escoger industrias y productos "ganadores" siempre ha sido una actividad difícil y riesgosa. Los burócratas del gobierno japonés lo hicieron a través de un proceso constante de ensayo y error. De esta forma, las industrias y productos que no mostraron éxitos suficientes en el mínimo plazo razonable perdieron todo el apoyo gubernamental. En este sentido, el gobierno sí siguió las señales de mercado y evitó apoyar industrias ineficientes en forma permanente.

Se podría argumentar que escoger industrias y productos "ganadores" no es una tarea difícil para los actuales países en desarrollo porque éstos pueden aprender la secuencia de etapas "correctas" a seguir de la experiencia de otras economías de industrialización tardía. Quizás no sea muy riesgoso tratar de acelerar el desarrollo con una política industrial. Sin embargo, la descripción de Ohkawa de las etapas usuales de desarrollo económico apenas ayudaría a emprender el proceso. Las industrias y productos específicos con potencial dentro de cada

etapa propuesta dependerían de las condiciones actuales del mercado mundial y la dotación presente y futura de factores en el país. Es decir, existiría el grado de incertidumbre y riesgo usual en cuanto a qué Sectores apoyar (y qué sectores dejar de apoyar). Se tendría que reproducir el mismo proceso de ensayo y error acontecido en Japón con tantos aciertos (industrias y productos "ganadores") como fracasos (industrias y productos "perdedores"). Desafortunadamente, la historia económica contemporánea nos enseña que en t , América Latina (y otras regiones más) "ganadores" y "perdedores" por igual reciben el privilegio de protecciones gubernamentales indefinidas.

La mejor lección de desarrollo económico comparado de la posguerra es la trayectoria divergente de las economías del Este Asiático en relación a Lis economías de América Latina. Ambas*regiones empezaron con procesos de sustitución de importaciones similares en la década del cincuenta. Pero en el Este Asiático dicho proceso fue moderado y tuvo plazos fijos, pues se tenía claro que sólo era una etapa transitoria para preparar el salto exportador. En este sentido, el secreto del desarrollo asiático no fue el corto proceso de sustitución de importaciones (que podría ser justificado con argumentos económicos de industria naciente) sino su rápido paso a una economía exportadora. En América Latina, en cambio, el esquema proteccionista se profundizó creando una base productiva ineficiente en forma permanente y un comportamiento empresarial rentista, lo que terminó por lapidar toda posibilidad de crecimiento económico sostenido. ¹

Con esta frustrante historia tan fresca en nuestras mentes, sólo se puede recomendar a nuestros países la disciplina de la economía de mercado por un período prolongado. Habrán economistas que prometen tasas de crecimiento económico más altas con esquemas intervencionistas remozados. Sin embargo, el riesgo de caer nuevamente en la competencia por rentas e involución económica es muy alto⁷. Los intereses creados por la protección t;tn prolongada deben estar intactos todavía y podrían reaparecer para tomar til Estado como rehén de sus pedidos al menor intento de volver a un esquema proteccionista. De otro lado, no existe un grupo mínimo de burocracia pública de nivel suficiente como para aventurarse á intentar adivinanzas sensatas acerca

7. Por otro lado, tasas de crecimiento económico sostenido del 6% en un esquémk de libre mercado -tal como se registraron en e>I Perú de los cincuenta- son perfectamente factibles y serian consideradas como un gran logro.

de las industrias y productos con potencial. Y tampoco está asegurada su independencia institucional de las presiones políticas y empresariales, como para poder retroceder en el apoyo a industrias y productos que fracasen.

El propio argumento de la industria naciente, tan utilizado para justificar las políticas proteccionistas del pasado, debe invocarse ahora para sustentar la necesidad de mantener una política de libre mercado por mucho tiempo. Tres décadas de protección generalizada a la industria deberían haber sido suficientes para hacer madurar a todas las industrias nacientes posibles. Si algún día iban a ser competitivas, dicho plazo ya se ha cumplido con creces. La liberalización actual debe revelar cuáles de estas industrias tenían potencial verdadero para competir internacionalmente.

Por último, no debemos perder de vista la necesidad de una burocracia pública altamente capacitada⁸, estable e independiente de las presiones políticas y empresariales⁹. Somos escépticos frente a la posibilidad de que alguna vez se pueda aplicar con éxito la política industrial de estilo asiático en nuestro medio. No obstante, reconocemos que se necesita de una buena burocracia pública para que detecte y remedie las imperfecciones del mercado en el mejor sentido neoclásico (en áreas tales como la investigación y desarrollo de productos, la difusión de tecnologías, el acceso a mercados internacionales, etc.).

Sin embargo, no todos coincidirán en las bondades de tener una burocracia poderosa pues se correría el riesgo de terminar con una "dictadura" tecnocrática. Por otro lado, los economistas más incrédulos argumentarán que el éxito de las intervenciones burocráticas, aun en el caso de las imperfecciones del mercado, no está asegurado pues así como el mercado falla, la burocracia estatal también puede fracasar y quizás con mayores costos. La conveniencia o no de tener una burocracia de estilo japonés en nuestro país y cómo balancear y compatibilizar su potencial poder con aquel emanado del pueblo debe ser un asunto de debate nacional.

8. Al respecto, el caso japonés es un excelente ejemplo. Los burócratas del gobierno japonés en el MITI, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores son de los más talentosos miembros de sus generaciones, dado el mecanismo de admisión basado estrictamente en méritos académicos y el prestigio y la fructífera carrera ofrecida en la administración pública.

9. En Japón, sólo el cargo de ministro es político, todos los demás cargos en los ministerios, incluyendo el poderoso viceministerio de política, son ocupados por burócratas de carrera que pueden formular e implementar políticas de interés nacional permanente sin el riesgo de perder el puesto por crisis políticas /coyunturales.

Este compromiso creciente a la ayuda para el desarrollo económico es una de las áreas más visibles de la política exterior japonesa. Es aún más significativa cuando se considera que otros países donantes han estado más bien inactivos en los últimos años, agobiados con sus propias dificultades domésticas y el fenómeno de "la fatiga asistencia!".

Este rol creciente del Japón en el financiamiento del desarrollo del Tercer Mundo no ha estado libre de críticas de otros países donantes y de los países recipientes de la ayuda. La literatura en este punto es vasta. Para un estudio detallado y comprensivo de la AOD japonesa, Rix (1980), Orr (1990) e Islam (1991) son, entre otras, buenas referencias. Nuestro propósito en este capítulo es más limitado. Analizamos algunos de los puntos actualmente debatidos entre funcionarios oficiales y estudiosos de la materia en Japón y en el resto del mundo. El objetivo es ofrecer a los formuladores de política de países en desarrollo y a los especialistas en desarrollo un rápido análisis de las fortalezas y debilidades del programa japonés de AOD vigente. Culminamos el capítulo con una discusión del programa japonés de cooperación financiera para el Perú.

2.1 ¿Son los montos de AOD japonesa suficientes?

Un primer tema en discusión es el monto mismo de la ayuda japonesa. Los US\$ 11 mil millones otorgados en 1992 fueron el mayor monto absoluto en ayuda no militar en el mundo. Sin embargo, representaron sólo un 0.3% del PNB japonés. Este porcentaje es menor al promedio de 0.33% registrado entre los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en la OECD. Asimismo, el porcentaje japonés se ubicó en decimoquinto lugar entre los países del CAD (ver el Cuadro No. 3) (OECD, 1993a).

Finalmente, este porcentaje alcanzado aún es significativamente inferior al 0.7% de PNB aceptado por Japón y otros miembros del CAD como el mínimo a otorgar en programas de AOD.

La comparación con el otro gran donante mundial, los Estados Unidos, favorece al caso japonés -la razón AOD/PNB en los EE.UU. es 0.20%-. Pero algunos analistas sostienen que una comparación justa debe efectuarse con el agregado de los gastos de AOD y defensa dadas las diferencias en contribuciones a la seguridad global (Hofmann, 1985: 9). En ese caso, la cifra aumenta a más de 6% para los EE.UU. y a 1.3% para Japón.

Cuadro No. 3

ASISTENCIA OFICIAL JAPONESA PARA EL DESARROLLO
(Ratios de AOD/PBI y comparaciones internacionales)

Serie temporal, Japón	Ratio AOD/PBI	AOD Total (Mill.\$)
1977	0.21	1,424
1978	0.23	2,215
1979	0.26	2,638
1980	0.31	3,304
1981	0.27	3,171
1982	0.28	3,023
1983	0.32	3,761
1984	0.34	4,319
1985	0.29	3,797
1986	0.29	5,634
1987	0.31	7,454
1988	0.31	9,134
1989	0.31	8,965
1990	0.31	9,069
1991	0.32	10,952
1992	0.30	11,149
Comparaciones internacionales 1992 ^{1/}		
Australia	0.37	1,017
Austria	0.29	529
Bélgica	0.38	842
Canadá	0.46	2,518
Dinamarca	1.03	1,408
Finlandia	0.62	644
Francia	0.63	8,288
Alemania	0.39	7,572
Irlanda	0.16	69
Italia	0.31	3,778
JAPÓN	0.30	11,149
Luxemburgo	0.29	40
Países Bajos	0.86	2,748
Nueva Zelanda	0.26	97
Noruega	1.16	1,273
Portugal	0.31	267
España	0.28	1,615
Suecia	1.03	2,463
Suiza	0.46	1,140
Reino Unido	0.31	3,202
Estados Unidos ^{2/}	0.20	11,656
Promedio OECD	0.33	60,763

1/ Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OECD.

2/ Incluye condonación de deuda militar por US\$ 894 millones.

Fuente: MOFA (1992) y OECD (1993).

¿No tiene Japón la capacidad financiera para una expansión más rápida de la AOD? Después de todo, Japón es el país con los mayores superávit comercial y en cuenta corriente, alcanzando actutivamente los USX 137 y US\$ 135 mil millones al año. Un punto importante que destacar de la macroeconomía japonesa es que el exceso de ahorros reflejado en los superávit externos ocurre en el sector privado -empresas y hogares-. El gobierno nacional, apenas equilibra con impuestos y otros ingresos sus gastos, incluidas sus donaciones de AOD (el gobierno central tuvo un déficit de -0.2% del PNB en el año fiscal de 1991) -Kubota (1993)-.

De todos modos, el gobierno japonés utiliza una parte importante de los ahorros privados a través de la cuenta de Inversión y Préstamos Fiscales y los ahorros postales, fondos de pensión y sistemas de seguridad social. Al considerar esas entradas y salidas de efectivo, la cuenta fiscal consolidada arroja un superávit: el sector "gobierno general" tuvo un superávit de 3.5% del PNB en el año fiscal de 1991 (Kubota, 1993). Pero claramente, estos recursos adicionales son tomados prestados del sector privado. La mayoría de los fondos para préstamos de AOD en Japón provienen de esta fuente.

Una aceleración mayor de la expansión de la AOD sin ocasionar un aumento del déficit fiscal primario tendría que ser financiado por mayores apropiaciones de la Cuenta de Préstamos e Inversiones y necesariamente ser entregados como préstamos de AOD. Pero dos hechos complican la materia en este punto. Primero, existen ya críticas a la preferencia japonesa por préstamos y el tamaño insuficiente de las donaciones. Segundo, como el sistema de ahorro postal paga tasas competitivas al público, cobra también tasas de mercado a sus préstamos al gobierno; pero este hecho se traduce en tasas de interés más altas para préstamos de AOD adicionales, reduciendo su concesionalidad. Regresaremos a esta discusión en la sección 2.3.

Una restricción igualmente importante para una aceleración mayor de la expansión de la AOD es la capacidad insuficiente de la burocracia japonesa para administrar estos flujos crecientes de AOD. Un funcionario japonés de AOD maneja, en promedio, US\$ 6.74 millones en un año, mientras sus similares estadounidenses y alemanes administran US\$ 2.34 y USX 1.39 millones respectivamente. Éste es un punto discutido en detalle en la sección 2.4.

Finalmente, otro factor a considerar en la expansión de la AOD es su rol potencialmente desequilibrador en la división geográfica de influencias entre los principales países donantes. Un mayor crecimiento en la AOD japonesa significará probablemente más recursos japoneses para América Latina, el Medio Oriente, Africa y Europa Oriental. En la sección 2.5 discutimos la hipótesis de que el Japón sería reticente de perturbar a los EE.UU. y a los donantes europeos con una creciente influencia económica y política en sus áreas tradicionales de poder.

En todo caso, el más reciente compromiso japonés de mediano plazo es, desde todo punto de vista, un aumento significativo de la AOD y llevaría su razón AOD/PNB hasta alrededor de 0.4% (con los tipos de cambio actuales) para 1997.

2.2 Muchos préstamos, muy pocas donaciones

De acuerdo con las prácticas estándares de la OECD, los flujos oficiales hacia países en desarrollo se clasifican como recursos de AOD si se entregan tanto como donaciones -sin obligación de repago- o como préstamos con al menos un elemento de donación del 25%¹⁰.

El Japón ha mostrado su preferencia por préstamos en vez de donaciones desde los primeros días de su programa de AOD. Por ejemplo, entre 1965 y 1972, sólo 35.4% de sus flujos de AOD fueron otorgados como donaciones (ver Cuadro No. 4). En el período 1989-1990, el 45.6% de la AOD fue conferida como donaciones, el nivel más bajo entre los países de la OECD. El Japón ha sido muy firme al justificar su política como la mejor forma de promover el esfuerzo propio de parte de los países receptores (ver sección 2.7.).

10. El elemento de donación mide la concesionalidad de un préstamo a través del valor presente de una tasa de interés menor a la de mercado durante la vida del proyecto. Convencionalmente, se asume una tasa de mercado de 10%. De esta forma, el elemento de donación es nulo para un préstamo con una tasa de interés del 10%; es 100% para una donación; y se encuentra entre estos dos límites para un préstamo concesional. En general, un préstamo no otorgará un elemento de donación por encima del 25% si su maduración es menor a los 10 años, a menos que su tasa de interés esté muy por debajo del 5%. Ver OECD, *Financial Resources for Developing Countries: 1992 and Recent Trends*. Conferencia de Prensa de la OECD, París, 29 de junio, 1993, p. 20.

Cuadro No. 4

**ASISTENCIA OFICIAL JAPONESA PARA EL DESARROLLO:
PROPORCIÓN DE DONACIONES AOD Y
COMPARACIONES INTERNACIONALES**

Serie temporal, Japón	Donaciones AOD (%)	Préstamos AOD (%)
1965-72	35.4	64.6
1973-77	25.2	74.8
1978-80	29.2	70.8
1981-85	40.2	59.8
1986-88	44.0	56.0
1989-90	45.6	54.4
Comparaciones internacionales, 1989-90 ^{1/}		
Australia	100.0	0.0
Austria	52.4	47.6
Bélgica ^{2/}	93.4	6.6
Canadá	97.7	2.3
Dinamarca	100.0	0.0
Finlandia	98.8	1.2
Francia ^{2/}	68.4	31.6
Alemania	70.5	29.5
Irlanda	100.0	0.0
Italia	74.9	25.1
JAPÓN	45.6	54.4
Países Bajos	90.8	9.2
Nueva Zelanda	100.0	0.0
Noruega	99.7	0.3
Suecia	100.0	0.0
Suiza	100.0	0.0
Reino Unido	97.8	2.2
Estados Unidos	94.8	5.2

1/ Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OECD.

2/ Estimados del Secretariado del CAD.

Fuente: Yamazawa e Hirata (1992: 31) y MOFA (1992: 18).

La contraparte de esta preferencia por préstamos en la AOD japonesa es la alta proporción de flujos de AOD hacia proyectos con retornos económicos positivos, especialmente para la construcción de infraestructura física. Este estilo de AOD se deriva del modelo de "ingredientes" de desarrollo discutido en la sección 1.5.

Sin embargo, otros donantes y las agencias de Naciones Unidas han establecido su prioridad en la asistencia para el alivio de la pobreza en los países en desarrollo, esto es, el llamado enfoque de las necesidades básicas. De acuerdo a esta posición, el apoyo al desarrollo de infraestructura es llevado a cabo por los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y sus contrapartes regionales. Algún esfuerzo internacional institucionalizado debe ocuparse de los más pobres. Si este esfuerzo no es llevado a cabo con las donaciones bilaterales, ¿quién lo hará?

Para algunos economistas, un país logra el *status* de país desarrollado cuando sus índices de incidencia de pobreza (la proporción de la población considerada pobre) se reduce a niveles de un dígito. Los funcionarios japoneses dicen que la mejor manera de reducir la pobreza es con el crecimiento económico sostenido. En este sentido, explican, los préstamos de la AOD que erian infraestructura económica necesaria para el despegue del país son consistentes con la reducción de la pobreza en el largo plazo.

Sin embargo, mencionamos en el primer capítulo el rol clave del capital humano en el proceso de crecimiento económico. Efectos irreparables de la extrema pobreza, especialmente entre niños y madres, se dan precisamente en las áreas de desnutrición crónica y limitaciones para la acumulación de capital humano. Entonces, ¿cómo puede crecer un país que pone en desventaja a parte de una generación de potencial capital humano productivo? Ésto es la justificación económica más concreta para los programas de alivio de la pobreza financiados con donaciones en Africa, Latinoamérica y Asia.

Otro tema clave en la AOD que va muchas veces en contra de la preferencia japonesa por préstamos es la protección del medio ambiente. Los países en desarrollo se quejan de que usar recursos en programas ambientales sin retornos económicos tangibles retrasaría o detendría su proceso de desarrollo económico. Por ello, la realización de dichos proyectos debe financiarse con donaciones de países desarrollados. Después de todo, estos países desarrollados se benefician directamente de la protección ambiental en el Tercer Mundo.

El Japón, un país que logró controlar el daño ambiental causado por su proceso acelerado de crecimiento económico, ha mostrado un liderazgo activo en promover la protección ambiental en el resto del mundo. Se ha comprometido a proveer recursos de AOD por US\$ 7 mil millones en el campo del medio ambiente por el período quinquenal que empezó en 1992 (Daily Yomiuri, 28/5/93); pero no existe un compromiso específico para hacerlos disponibles como donaciones.

Afortunadamente, un análisis más completo de la economía del medio ambiente evidencia que las metas de desarrollo y protección ambiental no tienen que contradecirse necesariamente (Banco Mundial, 1992). Para los países en desarrollo, proyectos como el suministro de agua, sanidad, desecho de sólidos, prevención de la desertificación y protección de suelos son importantes para la salud, nutrición y acumulación de capital humano, al mismo tiempo que reducen los problemas ambientales sufridos por mucha gente pobre.

Para todos estos casos, los préstamos de la AOD japonesa son todavía una alternativa razonable de financiamiento. En otros casos, sin embargo, cuando los proyectos ambientales no producen suficientes ganancias económicas para países en desarrollo, como en la protección de la selva tropical, el Japón debería hacer un esfuerzo especial por contribuir con donaciones.

El Japón ha hecho más flexible su postura respecto a la preferencia de préstamos sobre las donaciones, especialmente al considerar la ayuda a los países menos desarrollados del Africa subsahariana. La cifras en el Cuadro No. 4 muestran una creciente, si bien irregular, tendencia en la proporción de donaciones. Más aún, el monto absoluto de donaciones japonesas de US\$ 5.5 mil millones en 1991 se ubicó en el tercer lugar entre los países donantes del CAD, después de US\$ 10.3 mil millones de los EE.UU. y US\$ 6.4 mil millones de Alemania (MOFA, 1992: 17).

Pero la situación fiscal limita la factibilidad del crecimiento de las donaciones. Como se explicó antes, las donaciones se financian con el dinero recaudado con impuestos a los contribuyentes japoneses en el contexto de una situación fiscal precaria. Cualquier aumento de impuestos es en extremo improbable. Por el contrario, se ha aprobado recientemente un recorte del impuesto al ingreso para impulsar la demanda doméstica y la producción.

2.3 Del "atamiento" al "desatamiento" extremo

El Japón ha sido criticado históricamente por usar la AOD como instrumento de promoción de sus exportaciones en los países en desarrollo. La inclusión del MITI en la complicada administración de préstamos de AOD fue una clara evidencia de intereses comerciales detrás de la AOD. Inicialmente, todos los préstamos de AOD estaban atados a la compra de bienes y servicios japoneses. En fecha tan reciente como 1972, el 70.7% de los préstamos de AOD japoneses estaban completamente atados (ver Cuadro No. 5) y la AOD japonesa era la más restrictiva al interior de la OECD. La presión de otros donantes y las quejas de países receptores forzó al Japón a empezar a desatar sus préstamos durante los setenta. En la actualidad, las cifras muestran una completa reversión: sólo el 14.8% de los préstamos japoneses de AOD están completamente atados¹¹.

El Japón es el segundo país con menores restricciones a este respecto, luego del 0% de préstamos totalmente atados en el caso de Nueva Zelandia. Esta conclusión no cambia al incluir la proporción de préstamos parcialmente atados a licitación competitiva entre firmas japonesas y locales en los países en desarrollo. Aun considerando los ajustes necesarios a las cifras para incluir el condicionamiento japonés a través de servicios de consultoría y relaciones con proveedores de terceros países -Ensign (1993)-, la mejora ha sido excepcional^{11 12}.

Una consecuencia de esta tendencia es un menor apoyo de compañías privadas japonesas a los planes de expansión de la AOD japonesa. Dado el sistema de iniciativa de país para solicitar AOD, este hecho puede estar afectando la demanda por AOD japonesa. Como la burocracia de la AOD japonesa no puede darse abasto para encontrar proyectos en países en desarrollo que financiar, las compañías comerciales japonesas han sido una institución efectiva en la búsqueda de proyectos en países en desarrollo. Ciertamente, el incentivo era que los préstamos de AOD poían ser atados a la provisión de maquinaria, bienes y servicios japoneses. Este incentivo ha sido reducido con el "desatamiento" de préstamos (Keidanren, 1992: 8).

11. En el caso de donaciones, la práctica común de todos los países donantes es atarlas a la provisión de bienes y servicios nacionales.

12. Las compañías japonesas obtuvieron efectivamente un 31 % de los contratos ofrecidos a través de préstamos de la AOD japonesa; ver MOFA-Ministry of Foreign Affairs, *Japan's Official Development Assistance, 1992, Annual Report*, Association for Promotion of International C'operation, Tokio, 1992, p. 33.

Cuadro No. 5

**ASISTENCIA OFICIAL JAPONESA PARA EL DESARROLLO:
PROPORCIÓN DE PRÉSTAMOS AOD ATADOS Y
COMPARACIONES INTERNACIONALES**

Serie temporal, Japón	Atados (%)	Parcialmente atados (%)	No atados (%)
1972	70.7	1.0	28.3
1973-75	56.6	5.1	38.3
1976-77	38.5	16.5	45.0
1978-80	31.6	25.4	43.0
1981-85	21.1	15.8	63.1
1986	13.4	15.6	71.0
1987-88	11.4	14.8	73.8
1989	13.8	3.0	83.2
1990	14.8	3.3	81.9
Comparaciones internacionales, 1990 ^{1/}			
Australia	84.2	0.0	15.8
Austria	58.1	3.1	38.8
Bélgica	n.d.	n.d.	n.d.
Canadá	43.3	17.9	38.8
Dinamarca	n.d.	n.d.	n.d.
Finlandia	71.2	1.4	27.4
Francia	48.6	4.3	47.1
Alemania	56.4	0.0	43.6
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	83.4	0.0	16.6
JAPÓN	14.8	3.3	81.9
Países Bajos	5.4	43.4	51.2
Nueva Zelanda	0.0	0.0	100.0
Noruega	38.7	0.0	61.3
Suecia	21.5	0.0	78.5
Suiza	37.0	0.0	63.0
Reino Unido ^{2/}	76.0	0.0	24.0
Estados Unidos ^{2/}	45.4	19.7	34.9

1/ Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de OECD.

2/ Datos para 1989.

n.d. No disponible.

Fuente: Yamazawa e Hirata (1992: 28) y MOFA (1992: 20).

2.4 La recompensa de la ayuda multilateral

Una tendencia importante en la AOD japonesa ha sido la creciente proporción de flujos de AOD bajo la forma de contribuciones a organizaciones multilaterales para el desarrollo. Mientras entre 1960 y 1969, el 12.9% de la AOD fue canalizada a través de organizaciones multilaterales, el promedio para 1981-1991 fue de 32.1% (ver el Cuadro No. 6).

Estos recursos pudieron haber sido dedicados a la ayuda bilateral del Japón con al menos dos ventajas importantes: 1) una cuidadosa y flexible compatibilización con los intereses de la política exterior japonesa y 2) la promoción directa y efectiva de actitudes positivas hacia el Japón por parte de los países receptores. Entonces, ¿qué explica la preferencia japonesa por asistencia multilateral? ■

Un factor importante es que una parte creciente de la demanda por nuevos préstamos se dirige a apoyar reformas económicas, en vez de la tradicional AOD orientada hacia proyectos individuales. En estos nuevos casos, la condicionalidad en política económica es esencial para el éxito de las reformas -y para asegurar la capacidad de repago de los países-. El Japón siempre ha remarcado su política exterior de no interferencia en asuntos internos de sus países amigos. Así que otorgar los recursos a los bancos multilaterales es una manera de evitar este delicado tema.

Otro factor es la capacidad insuficiente del personal de la AOD japonesa para enfrentar montos crecientes de AOD y un análisis macroeconómico más sofisticado país por país. Como se explica en la sección 2.5, el personal de la AOD ha aumentado muy poco en este *boom* de AOD japonesa. Entonces la ayuda multilateral se ha convertido en uno de los únicos medios para canalizar montos adicionales de AOD japonesa. Después de todo, otros donantes principales con peores limitaciones fiscales que el Japón no pueden mantenerse al día con los pedidos de estas instituciones por fondos adicionales.

Cuadro No. 6

**ASISTENCIA OFICIAL JAPONESA PARA EL DESARROLLO:
PROPORCIÓN DEL AOD MULTILATERAL Y
COMPARACIONES INTERNACIONALES**

Serie temporal, Japón	AOD multilateral (%)	AOD bilateral (%)
1961-64	9.0	91.0
1965-72	16.9	83.1
1973-77	28.7	71.3
1978-80	33.6	66.4
1981	28.7	71.3
1982	21.7	78.3
1983	35.5	64.5
1984	43.8	56.2
1985	32.7	67.3
1986	31.7	68.3
1987	29.6	70.4
1988	29.7	70.3
1989	24.4	75.6
1990-91	21.8	78.2
Comparaciones internacionales, 1989-90 ^{1/}		
Australia	26.3	73.7
Austria	22.1	77.9
Bélgica	22.0	78.0
Canadá	31.4	68.6
Dinamarca	35.4	64.6
Finlandia	39.0	61.0
Francia	10.2	89.8
Alemania	16.3	83.7
Irlanda	17.7	82.3
Italia	19.6	80.4
JAPÓN	21.8	78.2
Países Bajos	20.3	79.7
Nueva Zelanda	16.9	83.1
Noruega	37.4	62.6
Portugal	5.5	94.5
España	12.4	87.6
Suecia	30.8	69.2
Suiza	20.8	79.2
Reino Unido	21.5	78.5
Estados Unidos	21.6	78.4

1/ Países miembros del CAD de la OECD.

Fuente: Reimann (1993: 21) y OECD (1002: A-16).

Esta última situación produce un beneficio real para el Japón. El poder de votación dentro de estos bancos multilaterales para el desarrollo (BMD) está relacionado con la cantidad de aportes por país. El Japón se ha convertido ya en el segundo accionista más grande en el Banco Mundial y está también en segundo puesto en el FMI junto con Alemania. El Japón comparte la cuota más alta, con los EE.UU., en el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), y un japonés ha servido como presidente de esa organización desde su fundación en 1966. En 1988, el Japón fue el mayor contribuyente a ese banco. En 1987, sobrepasó a los EE.UU. para convertirse en el mayor contribuyente de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial y del Fondo para el Desarrollo de Africa (Yanagihara y Emig, 1991: 46).

La misma tendencia se ha dado en agencias de las Naciones Unidas: el Japón ha gozado la posición del segundo donante más grande en términos de sus contribuciones combinadas desde, por lo menos, comienzos de los ochenta (Reimann, 1993: 2).

Aun así, otra medida necesaria para que Japón pueda aumentar su influencia en estas instituciones es el ingreso de más ciudadanos japoneses como personal especializado. Tales instituciones son organizaciones internacionales compuestas de burocracias muy calificadas con mucho poder de decisión en los proyectos a ser financiados y en las condiciones adjuntas a ellos. Mientras el Japón contribuye con 6.28% del capital del Banco Mundial y con montos adicionales a través de fondos especiales, sólo el 1.23% del personal del BM es japonés (FEER, 18/6/92). En las Naciones Unidas, a pesar de ser los segundos donantes más grandes, los japoneses se ubican en el quinto lugar en el personal del Secretariado de la ONU (Reimann, 1993: 2). Finalmente, sólo el 1.3% del personal del FMI es japonés (Wong, 1993: 7).

La manera típica de ingresar a estas instituciones es luego de obtener un grado de Maestría o Doctorado en Economía u otras disciplinas técnicas en las mejores universidades norteamericanas o inglesas, y mostrar interés en una carrera de por vida relacionada al mundo en desarrollo, incluidas largas y frecuentes misiones. Este tipo de proyecto profesional y estilo de vida está muy alejado de lo común para funcionarios japoneses que deciden sus carreras de por vida en el sector público o privado antes de graduarse de la universidad. Algunos funcionarios japoneses pueden ser tomados en préstamo de ministerios de Tokio para las oficinas centrales de los BMDs en Washington

Finalmente, existen algunas prácticas en la administración japonesa que afectan directamente la efectividad de la ayuda internacional. Uno de ellos es la rotación de personal. En Japón, tanto en el sector público como en el privado, existe el sistema común de rotación del personal entre distintos puestos dentro de la misma institución. Ésta es una práctica adecuada para un país de "generalistas". Tiene el fuerte efecto positivo de dar al empleado una buena experiencia general en todos los aspectos de la institución y evitar la alienación del trabajo.

Sin embargo, en el caso del sistema de administración de AOD, la rotación del personal atenta contra la acumulación de experiencia sobre cooperación externa y países en desarrollo. La administración de la AOD no puede mejorar mucho con un personal compuesto solamente de generalistas. Luego de dos años de permanecer en la División o Departamento de Cooperación Económica, el funcionario es transferido a un área diferente en el mismo ministerio o agencia. Todo el conocimiento acumulado se va con él y la nueva persona en el puesto deberá comenzar con el proceso de aprendizaje nuevamente.

El sistema de rotación del personal tendría más sentido si sólo hubiese una agencia central involucrada con la ayuda. Bajo el marco institucional actual, la rotación dentro de unidades de cooperación económica sería recomendable sólo si el objetivo es mantener la experiencia acumulada en ayuda externa y países en desarrollo.

Otra característica de la AOD japonesa que aumenta la carga de trabajo del personal es el sistema de cuatro agencias para la aprobación de préstamos de AOD. Una discusión detallada de este sistema se emprende en la siguiente sección.

2.6 ¿Son necesarios cuatro ministerios para la aprobación de los préstamos de la AOD?

Existe abundante material escrito acerca del complejo sistema de toma de decisiones para la cooperación externa en el Japón. Los recuentos más detallados son Rix (1980), Yasutomo (1986) y Orr (1990). En el caso de las donaciones, el MOFA las aprueba y JICA las implementa. Para fondos multilaterales de asistencia, el Ministerio de Finanzas (MF) está a cargo de las contribuciones al FMI, Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo.

mientras que el MOFA decide sobre contribuciones a otras agencias de la ONU.

El complejo sistema administrativo de los préstamos de la AOD ha recibido la mayor parte de la atención en la literatura. Mientras que la OECF hace la evaluación técnica e implementa el préstamo, cuatro ministerios revisan la solicitud y deciden sobre ella por consenso. Además del MOFA y el MF, el MITI y la Agencia de Planeación Económica (EPA) participan en la toma de decisiones para estos préstamos¹³.

Los funcionarios japoneses consideran que este sistema es la mejor manera de cubrir todos los aspectos y metas involucrados en la cooperación económica a los países en desarrollo. Así, el MOFA se encarga de asuntos diplomáticos, el MF supervisa el efecto presupuestal de la operación, y la EPA evalúa los efectos a largo plazo para el Japón y el país solicitante.

¿Qué rol le corresponde al MITI? Cuando este sistema de cuatro ministerios fue establecido en los inicios de los sesenta, el MITI tenía un rol muy claro en él: supervisar el impacto de los préstamos atados de AOD en la promoción de exportaciones japonesas. Vimos en la sección 2.2, sin embargo, que esta meta de promoción directa de las exportaciones ha sido abandonada y que casi todos los préstamos de AOD están ahora sin atar.

Los funcionarios del gobierno responden que existe algo de inercia institucional en la burocracia japonesa. Aun así, no les hace falta argumentos para apoyar el rol del MITI en el sistema. Los funcionarios del MITI tienen el *know-how* acerca del desarrollo de una economía y su sector industrial. La experiencia del MITI en el desarrollo del Japón, los NICs asiáticos y los países del ASEAN puede ser beneficiosa para otros países en desarrollo. Después de todo, la mejor manera de promover mercados crecientes para el Japón en el largo plazo es asistiendo a los países en desarrollo a desarrollar sus economías¹⁴.

13. El proceso usual de aprobación de los préstamos dura aproximadamente seis meses para países con financiamiento anual regular, como los países de la ASEAN, y más de un año para proyectos individuales de otros países.

14. Un punto de vista cínico al respecto es que incluso si estos proyectos de infraestructura (ferrocarriles, puertos, aeropuertos, plantas de generación de energía) no son implementados por firmas japonesas, harán posible mayores exportaciones del Japón en el futuro.

Con la recientemente aprobada Carta de la AOD (ver la sección 2.7), que incluye principios detallados de AOD y guías de política, y con una evaluación técnica exhaustiva hecha por una agencia profesional como la OECF, el sistema tetra-ministerial parece ser excesivo e ineficiente.

Una opción es la creación de un Ministerio de Cooperación Económica, como en Alemania, para centralizar todas las operaciones de ayuda¹⁵. Aparte del problema político de crear un nuevo ministerio en el marco actual de reorganización del sector público, las opiniones son que, en el caso más probable, este esquema añadirá un quinto participante en las discusiones sobre ayuda externa. Ninguno de los ministerios actualmente involucrados en la AOD renunciaría a su poder.

Otra opción es fortalecer el OECF dándole poder para aprobar créditos, tal vez hasta cierto monto, e involucrar a los ministerios sólo para el caso de préstamos muy grandes, monitoreo y auditoría -ver, por ejemplo, Keidanren (1992: 7)-. Este esquema puede parecerle más aceptable a los cuatro ministerios, aunque aún implica una reducción de su *status* actual en aras de una administración de la cooperación más eficiente.

Otra idea es fusionar OECF y JICA de modo que se evite la sobreposición de funciones y se fortalezca la capacidad de monitorear a los países. Esta propuesta tiene sentido, pero es resistida por ambas instituciones. De hecho, esta recomendación está incluida en la Ley de la AOD propuesta por los partidos de oposición en la Dieta de 1992. Esta moción trataba de reducir la autonomía de la burocracia y aumentar la injerencia de la Dieta en la evaluación y aprobación de planes de AOD por sectores, regiones e incluso países, como es el caso del Congreso estadounidense¹⁶. El proyecto de ley también propuso reemplazar el sistema de cuatro agencias con un Consejo de Cooperación Económica. Es improbable que una propuesta como ésta sea

15. Para una descripción detallada de las políticas de cooperación en Alemania, ver Claus, Burghard y Hans Lembke, "The Development Cooperation Policy of the Federal Republic of Germany", en Yamazawa, Ippei y Akira Hirata (Eds*), *Development Cooperation Policies of Japan, the United States and Europe*, Tokio: Institute of Developing Economies, marzo, 1992.

16. Una descripción comprensiva de las políticas de asistencia financiera de los EE.UU. se encuentra en Williams, Maurice y Jim Nelson Bamhart Jr., "The U.S. Development Cooperation Policies", en Yamazawa, Ippei y Akira Hirata (F.ds.), *op. cil.*

aprobada en el futuro cercano, pero es indicativa de posibles tendencias a largo plazo en la gerencia de la AOD japonesa, con mayor intervención de políticos y el público en general, y menor poder en la burocracia.

2.7 ¿Existe una política japonesa para la AOD?

Una crítica temprana a la AOD del Japón era la falta de una filosofía clara. Para muchos críticos, la AOD japonesa era sólo un instrumento para la promoción de exportaciones a los países en desarrollo. De hecho, los intereses comerciales eran perseguidos explícitamente en los inicios de la ayuda japonesa -véase MITI (1958)-.

Pero con la creciente participación del Japón en foros internacionales como la OECD y UNCTAD y las críticas por parte de los países desarrollados y en desarrollo, el Japón dejó de defender verbalmente la promoción de exportaciones como su motivo oficial de cooperación a mediados de los sesenta. El apoyo a los esfuerzos de autoayuda (*gigio doryoku*) de los países pobres para alcanzar su desarrollo económico se convirtió en la consigna de la AOD japonesa visible en todas las publicaciones oficiales desde entonces. Este principio tuvo implicancias para la preferencia por préstamos -las donaciones desincentivaban los esfuerzos de autoayuda- y por proyectos de infraestructura económica -la mejor manera de ayudar a los países en desarrollo a despegar económicamente-.

Las objeciones no cesaron. Los donantes europeos, quienes apoyaban la disminución de la pobreza a través de la ayuda, criticaron al Japón por su insuficiente acción en este frente. Nuevas demandas aparecieron para tratar los temas del deterioro del medio ambiente y hubo críticas en el sentido de que algunos proyectos de AOD japonesa degradaban el medio ambiente. Finalmente, los EE.UU., que frecuentemente usaron la AOD para metas políticas, criticaron severamente al Japón por su renuencia para usar la AOD en apoyo de objetivos occidentales, tales como la democratización y la defensa de los derechos humanos.

Los funcionarios japoneses, el sector privado y especialistas en desarrollo argumentaban que el desarrollo económico a través de esfuerzos de autoayuda era el requerimiento clave para alcanzar todas las otras metas. En este sentido.

la filosofía japonesa de AOD tenía un concepto único, pero completo al mismo tiempo.

Aun así, los funcionarios japoneses de ODA, especialmente en el MOFA, consideraron que una respuesta más explícita, tal como una guía de política detallada, era necesaria para responder a las críticas relacionadas con la política de AOD japonesa. Una Ley de AOD sería demasiado rígida dadas las cambiantes circunstancias y la flexible estrategia japonesa caso por caso. Así que la decisión fue preparar una Carta de AOD que incluía principios regulatorios sin mayor poder coercitivo.

La Carta de AOD fue aprobada por el gabinete japonés el 30 de junio de 1992. Su sección sobre filosofía confirma el marco básico japonés para AOD. "El Japón otorga importancia central al apoyo de esfuerzos de autoayuda de países en desarrollo hacia el despegue económico" (MOFA, 1992: 193). Pero la sección acerca de principios sorprendió a los observadores, pues aparentemente daba igual peso a otras áreas donde la atención japonesa ha sido usualmente escasa, tales como la democratización, derechos humanos, gastos militares y medio ambiente.

De acuerdo con nuestras entrevistas a especialistas japoneses sin participación en el gobierno, esta Carta de AOD está desbalanceada debido al contexto internacional existente durante su preparación. Ocurrió apenas terminada la Guerra del Golfo Pérsico y el Japón enfrentaba críticas internacionales por su lento accionar para defender al mundo democrático de las amenazas de dictadores del Medio Oriente. En todo caso, existen dudas acerca de si esta Carta de AOD está estableciendo una diferencia real en la implementación de AOD hasta el momento.

Finalmente, implícita y explícitamente, los funcionarios de la ayuda japonesa expresan prioridad por Asia por factores geográficos, históricos, culturales e incluso emocionales. Todos los documentos japoneses previos acerca de cooperación económica, así como la reciente Carta de AOD, han mencionado a Asia como la región natural para enfocar la cooperación japonesa. Esto es subrayado a pesar de crecientes pedidos para que el Japón expanda su ayuda más uniformemente a través del mundo en desarrollo.

2.8 ¿Es Japón una potencia global o regional en el financiamiento del desarrollo?

i

El Cuadro No. 7 muestra que el Japón otorga actualmente más de dos tercios de su AOD a Asia y Oceanía, mientras que otras áreas del mundo en desarrollo comparten alrededor de 10% del total de AOD japonesa cada una. El Cuadro No. 8 también establece que nueve de los diez principales receptores de AOD japonesa son países asiáticos. Para el crédito de Japón, el Cuadro No. 8 muestra que la concentración de la AOD del Japón en unos pocos países ha disminuido con el tiempo, conforme los recursos de la AOD han crecido. Por ejemplo, en 1960, sólo cinco países recibían el 80% del total de la ayuda japonesa. Hoy en día, los principales veinte países receptores obtienen el 60% del total de AOD japonesa.

Otro acercamiento a este tema es comparar la distribución regional de la AOD japonesa con la de otros donantes principales. El Cuadro No. 7 muestra que, en el caso de los EE.UU., las regiones del Medio Oriente y América Latina absorben las tres cuartas partes de su AOD total. Para Francia, la región del Africa subsahariana por sí sola se lleva el 58% del total de su ayuda externa.

Tal vez la distribución regional de recursos de las agencias de Naciones Unidas sería aceptada como la más cercana a una distribución ideal, considerando las diferencias en desarrollo entre y dentro de regiones. Como puede verse en el Cuadro No. 7, el monto agregado de recursos de la ONU está distribuido en proporciones bastante similares entre todas las regiones en desarrollo, con excepción del área relativamente más pobre del Africa subsahariana.

El panel inferior del Cuadro No. 7 compara la distribución regional de AOD de los principales donantes con aquéllas de la ONU. Para cada donante sustraemos su participación regional de la de la ONU y luego añadimos todos estos resultados en valores absolutos. La suma absoluta resultante -mostrada en la última columna- mide la magnitud de sobreconcentración regional o parcialidad para cada donante. De acuerdo con esta metodología, la AOD japonesa está ligeramente menos concentrada que la norteamericana, pero bastante más concentrada que todos los casos europeos. Estos resultados se ven afectados por la confluencia de grandes montos de ayuda a Africa por parte de agencias internacionales y donantes europeos. Para estos países, existe una convergencia de intereses geográficos y metas humanitarias al mismo tiempo.

Cuadro No. 7

**ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO:
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA AOD DE LOS DONANTES PRINCIPALES**
(En porcentajes)

Donante	Periodo	Africa Subsahariana	Asia del Sur	Resto de Asia y Oceanía	Medio Oriente y Nor-Africa	América Latina	Total
EE.UU.	90/91	11.8	6.7	3.6	58.1	19.8	100.0
	85/86	14.9	8.7	7.8	48.2	20.4	100.0
Japón	90/91	11.5	15.3	53.2	11.7	8.3	100.0
	85/86	10.4	25.0	48.0	8.3	8.3	100.0
Francia	90/91	57.9	3.0	18.3	15.4	5.4	100.0
	85/86	52.6	4.7	18.6	16.7	7.4	100.0
Alemania	90/91	43.0	10.4	11.9	24.6	10.1	100.0
	85/86	31.1	18.7	14.2	22.9	13.1	100.0
Países	90/91	59.6	15.4	8.0	6.9	10.1	100.0
Nórdicos	85/86	60.6	22.6	8.4	2.8	5.6	100.0
Reino	90/91	48.1	26.1	10.4	7.1	8.3	100.0
Unido	85/86	39.4	33.2	11.1	8.7	7.6	100.0
Agencias	90/91	40.3	16.9	12.1	17.8	12.9	100.0
de la ONU	85/86	41.5	19.5	14.2	11.9	12.9	100.0
Diferencia con respecto a las Agencias de la ONU							Suma absoluta
EE.UU.	90/91	-28.5	-10.2	-8.5	40.3	6.9	94.4
	85/86	-26.6	-10.8	-6.4	36.3	7.4	87.5
Japón	90/91	-28.8	-1.6	41.1	-6.1	-4.6	82.2
	85/86	-31.1	5.5	33.8	-3.6	-4.6	78.6
Francia	90/91	17.6	-13.9	6.2	-2.4	-7.6	47.7
	85/86	11.1	-14.8	4.4	4.8	-5.5	40.6
Alemania	90/91	2.7	-6.5	-0.2	6.8	-2.9	19.1
	85/86	-10.4	-0.8	0.0	11.0	0.2	22.4
Países	90/91	19.3	-1.5	-4.1	-10.9	-2.8	38.6
Nórdicos	85/86	19.1	3.1	-5.8	-9.1	-7.4	44.5
Reino	90/91	7.8	9.2	-1.7	-10.7	-4.7	34.1
Unido	85/86	-2.1	13.7	-3.1	-3.2	-5.4	27.5

Fuente: / OECD (1992).

Cuadro No. 8

**ASISTENCIA OFICIAL JAPONESA PARA EL DESARROLLO:
PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES Y PORCENTAJE
DE AOD RECIBIDO, 1960-1991**

1960-61		1970-71		1980-81		1990-91	
Indonesia	21.7	Indonesia	22.9	Indonesia	11.2	Indonesia	10.8
Filipinas	17.6	Corea	19.8	Corea	6.9	Filipinas	7.4
Burma	16.9	India	10.2	Tailandia	5.9	China	7.1
India	11.5	Pakistán	7.9	Bangladesh	5.0	Tailandia	4.8
Vietnam	7.9	Filipinas	4.4	Filipinas	4.7	Malasia	4.5
		Burma	3.5	Burma	4.1	Bangladesh	4.0
		Tailandia	2.9	Pakistán	3.6	Turquía	3.3
		Taiwán	2.5	Egipto	2.7	Pakistán	2.4
		Irán	1.4	Malasia	2.3	Corea	2.3
		Sri Lanka	1.3	India	2.2	Sri Lanka	1.9
				Sri Lanka	1.4	India	1.8
				Zaire	1.3	Egipto	1.6
				Tanzania	1.1	Jordania	1.6
				Turquía	0.9	Marruecos	1.1
				Nepal	0.8	Bolivia	1.1
						Kenya	1.0
						Honduras	0.8
						Nigeria	0.8
						Senegal	0.8
						Brasil	0.8
Subtotal	75.6	Subtotal	76.8	Subtotal	54.1	Subtotal	59.9
AOD mult.	14.3	AOD mult.	14.9	AOD mult.	31.5	AOD mult.	21.8
Otros	5.9	Otros	8.3	Otros	14.4	Otros	18.3
AOD(mill.\$)	90	AOD(mill.\$)	555	AOD(mill.\$)	3592	AOD(mill.\$)	10462

Fuente: OECD (1992: A-60) y OECD (1985: 310).

La mayor esperanza hoy en día para las regiones no asiáticas del mundo es que los crecientes flujos japoneses de cooperación se desconcentren más, debido a los retornos decrecientes a la inversión de recursos adicionales en Asia y a las necesidades genuinas y altos retornos en otras partes del mundo en desarrollo.

Más aún, varios de los países asiáticos que históricamente han recibido grandes montos de AOD japonesa ya han alcanzado o están por alcanzar el *status* de países recientemente industrializados.

Pero el Japón mismo nos recuerda en su Carta de AOD que Asia sigue siendo su prioridad principal. El hecho es que mientras algunos países se han "graduado" -el ejemplo más notorio de esta tendencia es la culminación de préstamos de AOD japonesa a Corea del Sur en 1990, marcando la transformación de ese país de receptor de ayuda a donante (MOFA, 1992)- nuevas necesidades aparecen en Asia, como en el caso de China, Vietnam y Camboya.

Tal vez la distribución regional y por país de la AOD es el aspecto de la ayuda externa con la mayor connotación política y diplomática. Éste es el campo de la asistencia internacional estratégica desarrollado por los especialistas en relaciones internacionales -ver Yasutomo (1986), Orr (1990), Islam (1991), entre otros-. Algunos observadores consideran que el Japón no busca ser más agresivo en otras regiones del mundo para evitar incomodar a otros donantes que tradicionalmente influyen en América Latina, el Medio Oriente y África. El Japón procede a aumentar masivamente su ayuda a esas regiones sólo si recibe el pedido de parte de esos donantes tradicionales que en el momento se hallan escasos de recursos.

Éste fue el caso de los flujos oficiales no ordinarios canalizados a América Latina en el primer programa de reciclaje financiero para apoyar la reestructuración de deudas externas. Del monto total de US\$ 23.7 mil millones canalizados a través de préstamos sin atar de EXIMBANK, US\$ 5.6 mil millones (23.6%) fueron a América Latina (Agata, 1993)¹⁷.

Una interrogante interesante es lo que sucederá con la siguiente ronda de reciclaje de fondos japoneses recién anunciada en el Quinto Plan de Mediano Plazo de la AOD. El EXIMBANK tendrá US\$ 35 mil millones para prestar, un aumento de casi el 50% sobre el primer programa de reciclaje. ¿Vendrán estos fondos nuevamente a América Latina? Probablemente no, pues el problema de la deuda

17. Aun así, la porción principal (50.2%) de ese programa fue a Asia. F,1 5.6% de los fondos fue canalizado al Medio Oriente y África, el 7.0% a Fu ropa del liste y el 12.7% al FMI para su Facilidad de Ajuste 1 Estructural para países de bajos ingresos.

ha sido aliviado. ¿Irán principalmente a las exrepúblicas soviéticas y a Europa del Este? Es improbable porque los japoneses están muy escépticos respecto al éxito de las reformas económicas realizadas debido a la poca profundidad de las mismas y, además, existen disputas territoriales con Rusia. ¿Irán principalmente a China y a otros países asiáticos? Esto es lo más probable a juzgar por las tendencias recientes en AOD e inversión externa directa japonesa

Existe una opción de AOD japonesa que parece bienvenida por todos. Es el caso del financiamiento para la conservación del medio ambiente. El Japón está interesado en mostrar un liderazgo global en este asunto y dará prioridad a estos proyectos en América Latina, África y Asia. Entonces se puede esperar algún crecimiento en la participación de AOD de América Latina y África debido a este factor.

2.9 El programa japonés de AOD para el Perú

El Perú fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con Japón en 1873 y ha recibido la segunda mayor migración japonesa a América Latina desde 1899 (Aquino, 1994). No es de extrañar entonces un activo programa de cooperación económica japonés en el Perú.

El programa japonés de asistencia oficial para el desarrollo empezó a operar en el Perú en la década del sesenta pero no se conserva mucha información detallada de aquellas primeras operaciones. Las estadísticas de cooperación técnica y financiera de todos los países al Perú se empezaron a centralizar y uniformar en el extinto Instituto Nacional de Planificación en 1972.

Por las cifras recolectadas para los años setenta (véase el Cuadro No. 9), se puede deducir que la cooperación económica del Japón al Perú no se expresó tanto en donaciones¹⁸ (sólo 0.2 y 3.5 millones de dólares en 1972 y 1977 respectivamente) sino a través de préstamos concesionales. Este hecho es consistente con la larga tradición del programa japonés de AOD privilegiando préstamos sobre donaciones (como se analizó en la sección 2.2).

18. El total de donaciones incluye la cooperación financiera no reembolsable manejada directamente por la Embajada del Japón en el Perú y la cooperación técnica (capacitación, estudios para el desarrollo y donación de equipos) administrada por la representación de JICA en nuestro

Cuadro No. 9

**ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO NO
REEMBOLSABLE DESTINADA AL PERÚ: 1972-1993**

Año	Alemania	Estados Unidos	Holanda	Italia	Japón	Otros	Total bilateral	Multi-lateral	ONGs	Total
	(En millones de dólares)									
1972	6.5	2.6	1.6	0.0	0.2	3.9	14.8	6.0	1.2	22.0
1977	11.0	1.7	3.0	0.6	3.5	10.1	29.9	7.2	2.9	40.0
1983	10.2	4.2	3.7	2.3	25.7	19.6	65.7	19.6	6.3	91.6
1984	9.9	19.8	3.2	0.5	8.8	15.3	57.5	24.1	3.4	85.0
1985	12.7	32.1	6.7	1.9	13.6	8.9	75.9	25.9	15.7	117.5
1986	16.3	41.2	9.4	1.7	19.9	11.5	100.0	30.9	19.2	150.1
1987	12.7	33.1	1.2	9.9	30.4	19.7	107.0	36.8	25.3	169.1
1988	14.2	44.7	8.8	18.4	22.8	30.3	139.2	29.1	31.5	199.8
1989	11.2	25.5	3.2	20.4	31.2	22.2	113.7	42.3	48.6	204.6
1990	22.0	91.5	30.0	25.2	10.6	16.6	195.9	49.9	26.0	271.8
1991	36.0	141.0	39.7	15.6	37.4	17.3	287.0	51.0	20.0	358.0
1992	17.0	112.6	37.6	16.8	36.7	17.3	238.0	89.2	27.0	354.2
1993	17.0	140.6	25.5	15.0	43.2	22.7	264.0	90.9	50.0	404.9
(Porcentajes del monto total bilateral)										
1972	43.9	17.6	10.8	0.0	1.4	26.4	100.0			
1977	36.8	5.7	10.0	2.0	11.7	33.8	100.0			
1983	15.5	6.4	5.6	3.5	39.1	29.8	100.0			
1984	17.2	34.4	5.6	0.9	15.3	26.6	100.0			
1985	16.7	42.3	8.8	2.5	17.9	11.7	100.0			
1986	16.3	41.2	9.4	1.7	19.9	11.5	100.0			
1987	11.9	30.9	1.1	9.3	28.4	18.4	100.0			
1988	10.2	32.1	6.3	13.2	16.4	21.8	100.0			
1989	9.9	22.4	2.8	17.9	27.4	19.5	100.0			
1990	11.2	46.7	15.3	12.9	5.4	8.5	100.0			
1991	12.5	49.1	13.8	5.4	13.0	6.0	100.0			
1992	7.1	47.3	15.8	7.1	15.4	7.3	100.0			
1993	6.4	53.3	9.7	5.7	16.4	8.6	100.0			

Fuente: Instituto Nacional de Planificación hasta 1989.
Ministerio de la Presidencia, para 1990-1993.

Ciento siete millones de dólares fueron otorgados por Japón como préstamos concesionales AOD al Perú entre 1968 y 1983 cubriendo nueve proyectos en los sectores de energía y comunicaciones (APIC, 1990). Se financió la

construcción de la línea de transmisión eléctrica Lima-Chimbote y otros trabajos de mejoramiento en la red de distribución eléctrica, el mantenimiento y mejora de carreteras, la estación de microondas y vía satélite de Lurín, la instalación de 150,000 líneas telefónicas y la racionalización de puertos (véase el Cuadro No. 10)¹⁹.

Cuadro No. 10

PRÉSTAMOS DE LA OECF JAPONESA AL PERÚ: 1970-1982

Nombre del proyecto	Monto (Mill.yenes)	Fecha de suscripción	Condiciones financieras
Línea de transmisión Lima-Chimbote y subestaciones 1 (ELECTRO-PERÚ)	5,400	Dic. 71	3.5%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Línea de transmisión Lima-Chimbote y subestaciones 2 (ELECTRO-PERÚ)	1,500	Set. 76	3.5%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Sistema de microondas y estación terrena vía satélite (ENTEL-PERÚ)	3,600	Mar. 78	5%, 20 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Mejoramiento de comunicación marítima (MTC)	436	Jun. 80	4.25%, 35 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Racionalización de puertos (ENAPU-PERÚ)	1,743	Jun. 80	4.25%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Mejoramiento de carreteras (MTC)	2,310	Jun. 80	4.25%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Red de transmisión y distribución eléctrica (ELECTRO-PERÚ)	1,646	Jun. 80	4.25%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia
Centro de despacho regional (ELECTRO-PERÚ)	1,456	Jun. 80	4.25%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia
150,000 líneas telefónicas (CPT)	9,870	Set. 82	4.25%, 25 años plazo, incluidos 7 años de gracia

Fuente: Alayza (1989).

19. A estos préstamos concesionales se añadieron US\$ 607 millones más en créditos comerciales a varias empresas públicas peruanas durante esos años de fácil acceso al financiamiento japonés. La mayor parte de estos fondos con condiciones de mercado financiaron la ampliación de la capacidad productiva exportadora del país -v.g.: plantas de fertilizantes, la refinería de cobre de Ilo, el oleoducto petrolero, entre otros proyectos. Ver De la Flor Belaunde, Pablo, *Japón en la escena internacional: sus relaciones con América Latina y el Perú*, Lima: CEPES, 1991.

Sin embargo, ningún préstamo concesional se aprobó entre 1983 y 1991 debido al problema del servicio de deuda externa peruana y la acumulación de impagos. Más bien, en la década del ochenta, y sólo como compensación parcial a la ausencia de préstamos AOD, Japón reforzó su programa de cooperación técnica y financiera no reembolsable con el Perú que pasó a niveles promedio encima de 20 millones de dólares y constituyó el 19% del total de donaciones bilaterales al Perú. El Cuadro No. 11 muestra el detalle de la cooperación financiera no reembolsable del Japón entre 1987 y 1990. Destacan proyectos de saneamiento y limpieza pública, transportes y comunicaciones, irrigaciones y actividades culturales.

Con el devenir de la actual década, Japón tuvo que reaccionar ante un hecho inesperado: la elección de un Presidente de la República peruano hijo de japoneses. Las expectativas acerca de lo que Japón podía hacer para asistir al Perú a salir de su peor crisis económica, financiera y social fueron muy elevadas. ¿Ha respondido Japón a la altura de dichas expectativas?

Las cifras de la cooperación oficial no reembolsable han sido ascendentes pero en ningún sentido espectaculares. El total de donaciones oficiales en 1993 se estima en 43.2 millones de dólares, lo que constituye un 16.4% de toda la ayuda no reembolsable bilateral al Perú. Mientras tanto, los Estados Unidos otorgaron 140.6 millones de dólares constituyéndose en el 53.3% del total de ayuda bilateral.

Este resultado poco espectacular por el lado de la cooperación no reembolsable parece consistente con nuestro análisis de la situación de la AOD japonesa efectuado en el mismo Japón. Dicho país no tiene muchos fondos oficiales para donaciones (a no ser que se aumenten los impuestos o se reduzcan otros gastos), y la mayor parte de la asistencia oficial naturalmente se canaliza con préstamos.

Sin embargo, es cierto que los montos actuales de donaciones oficiales japonesas al Perú son de una magnitud tal que una duplicación o triplicación de ellos no debiera causar mayor efecto agregado en las cuentas fiscales japonesas. En este sentido, una pauta de los límites superiores a los que podría aspirar el Perú estaría dada por los 12 montos de donación japonesa superiores al concedido para el Perú. El Cuadro No. 12 nos sugiere que niveles anuales de 150 a 2(X) millones de dólares (similares a los registrados para China,

Indonesia, Filipinas, Tailandia y Bangladesh) podrían ser factibles. Nótese, sin embargo, que todos estos países tienen poblaciones muy superiores a la peruana. En realidad, en términos per cápita, el Perú recibe ya más donaciones japonesas que China, Indonesia y Bangladesh. Asimismo, el pedido de incrementar la ayuda no reembolsable al Perú se podría debilitar argumentando que los montos otorgados al Perú son similares a las donaciones japonesas a países africanos y asiáticos muy pobres.

Cuadro No. 11

**PROYECTOS PERUANOS FINANCIADOS CON AOD JAPONESA
FINANCIERA NO REEMBOLSABLE: 1987-1990**

1987	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de rehabilitación del sistema de agua potable de Chosica. - Programas educativos de televisión en RTP.
1988	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto para mejorar el transporte público de Lima Metropolitana. - Construcción de centro técnico para cultivo de hortalizas. - Equipos audiovisuales para el INC.
1989	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción del sistema de irrigación y drenaje en el valle de Chancay-Huaral. - Equipo de iluminación para el Estadio Nacional. - Donación para 3 proyectos de pequeña escala.
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción del sistema de irrigación y drenaje en el valle de Chancay-Huaral (II). - Equipo de limpieza para la ciudad de Lima. - Asistencia para la producción de alimentos. - Asistencia en desastres naturales. - Cooperación no reembolsable sin proyecto.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, Reporte AOD 1992.

Cuadro No. 12

**PAÍSES EN DESARROLLO CON LOS MAYORES MONTOS DE
COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE JAPONESA EN 1991**

(En millones de dólares)

Países	Cooperación financiera no reembolsable (1)	Cooperación técnica (2)	Total cooperación no reembolsable (3)=(1)+(2)	Préstamos concesionales (4)	Total AOD (5)=(3)+(4)
1 Indonesia	79.7	133.1	212.8	1,169.7	1,382.5
2 China	56.6	137.5	194.1	423.7	617.8
3 Filipinas	110.2	63.4	173.6	333.4	507.0
4 Tailandia	51.0	100.8	151.9	363.5	515.4
5 Bangladesh	122.4	22.1	144.5	43.1	187.6
6 Pakistán	74.1	12.7	86.8	109.5	196.3
7 Malasia	8.0	60.0	68.0	258.5	326.6
8 Sri Lanka	48.1	19.2	67.3	215.2	282.5
9 Zambia	44.2	16.8	61.0	42.5	103.5
10 Nepal	44.3	15.5	59.9	69.1	129.0
11 Tanzania	42.4	13.7	56.1	0.1	56.2
12 Sudán	47.5	3.5	51.0	0.0	51.0
13 Perú	31.6	18.8	50.4	304.6	355.0

Fuente: MOFA (1992).

No obstante, tanto las autoridades japonesas como las peruanas afirman que los montos de cooperación no reembolsable al Perú pudieron y todavía pueden ser mayores a los registrados en la actualidad. Sin embargo, han existido factores estructurales y coyunturales que impiden mayores resultados en cantidad y calidad de la ayuda. En primer lugar, se encuentra la necesidad de adecuar los proyectos presentados por el Perú a la naturaleza del sistema japonés de AOD. La filosofía japonesa de asistir los esfuerzos propios de los países pobres en desarrollarse se traduce en la práctica en la política de "enseñar a pescar en vez de regalar pescado". En este sentido, es un vano empeño solicitar donaciones alimentarias dentro del paquete de cooperación económica del Japón pues no

serán aceptadas ²⁰. En cambio, la experiencia mundial del programa de AOD de Japón enseña que este país aceptará con interés proyectos de capacitación y construcción de infraestructura económica y social²¹.

Los funcionarios japoneses en nuestro medio tratan de instruir a sus contrapartidas peruanas en cuanto a estos aspectos esenciales del programa de AOD japonesa para aumentar la tasa de aprobación de proyectos²². Pero aquí aparece el segundo problema: existe una rotación tan alta de funcionarios y técnicos en las instituciones públicas, de forma tal que no se acumula una experiencia mínima que aumente las posibilidades del programa bilateral Japón-Perú. *

El mismo problema explica por qué el Perú y todos los otros países latinoamericanos carecen de programas globales anuales de AOD japonesa²³ tal como lo tienen la mayoría de países asiáticos. Dada la inestabilidad de personal y políticas en los países latinoamericanos beneficiarios, los burócratas japoneses de AOD no pueden planear un programa de mediano plazo de cooperación del cual emanen naturalmente los requerimientos de corto plazo.

En el caso peruano, el problema estructural de rotación de funcionarios de la administración pública se ha visto agravado en los últimos años con la drástica reducción de técnicos en las oficinas de cooperación técnica internacional de los ministerios. En varios de éstos quedan sólo uno o dos técnicos -donde antes habían decenas- para la identificación, elaboración y evaluación de potenciales proyectos a ser financiados por programas de AOD.

Otra restricción al crecimiento de la AOD son los insuficientes montos de contrapartida nacional que han paralizado la aprobación y desembolsos de

20. Por el contrario, Estados Unidos sí tiene una política explícita de donación de alimentos (P.L. 480) dentro de su programa de cooperación económica financiera. De hecho, alrededor de dos tercios del total de la ayuda estadounidense en 1993 se realizó con donación de alimentos.

21. Cabe destacarse, sin embargo, que la negativa de Japón a efectuar más donaciones para el alivio inmediato de la pobreza es criticada por muchos países donantes y beneficiarios (sección 2.3).

22. No obstante, las contrapartes peruanas argumentan que los japoneses son poco claros en cuanto a sus prioridades de fin andamio en comparación con otros donantes.

23. Estos programas negocian globalmente todos los proyectos solicitados por el país beneficiario,. En cambio, para el caso peruano, cada proyecto es presentado y evaluado individualmente.

proyectos de ayuda del Japón (y de otros donantes). El gobierno japonés exige cierta contrapartida de gasto al gobierno beneficiario de la donación como parte del espíritu de autoayuda que la AOD japonesa pretende impulsar. En realidad, casi todos los países donantes tienen esta sana política de cooperación. Se podría argumentar que la insuficiencia de contrapartidas ha sido una consecuencia inevitable del necesario ajuste fiscal de los últimos años. Sin embargo, lo más probable es que no haya habido una seria priorización del gasto público para dar espacio a estas contrapartidas de gran impacto potencial.

Ha existido también un factor coyuntural de enorme importancia. El asesinato de tres ingenieros japoneses destacados por JICA para apoyar el proyecto de cultivo de hortalizas de Huaral provocó la prohibición de misiones técnicas permanentes o transitorias de funcionarios japoneses en el Perú. Dada la escasez de técnicos en la administración pública, dichas misiones cumplían una labor esencial para identificar, evaluar e implementar proyectos peruanos acordes con la política japonesa de AOD. La alternativa de enviar más técnicos peruanos a capacitarse al Japón no ha sido una solución al *impasse* pues el Japón exige de todas maneras la aprobación del proyecto por parte de expertos japoneses. Esta última es una política discutible de la AOD japonesa pues el dictamen de expertos locales o extranjeros no japoneses no tiene por qué ser menos profesional y confiable que el de sus propios técnicos.

En resumen, considerados todos los factores estructurales y coyunturales del caso, no se podía esperar un *tsunami* de donaciones japonesas a nuestro país. Por otro lado, es cierto que de solucionarse algunas de estas restricciones, el Perú podría recibir más. De hecho, una perspectiva alentadora es que extraoficialmente la restricción de misiones japonesas en el Perú sería levantada este año. Por lo demás, aquí también se aplica algunas de las lecciones del capítulo anterior en cuanto a la necesidad de una burocracia pública calificada. Se requiere mayor estabilidad, calidad y, ahora también, cantidad de técnicos peruanos encargados de la identificación, evaluación y negociación de proyectos con la cooperación técnica internacional.

En cuanto al destino de la ayuda, nuestro análisis en la primera parte detalló las críticas que ha recibido Japón por su excesivo énfasis en la

inversión económica descuidando el aporte de la ayuda externa a los problemas sociales. Una revisión somera de los proyectos y estudios de cooperación no reembolsable para el caso peruano actual (el detalle de los proyectos financiados en 1992 aparece en el Cuadro No. 13) muestra un interés balanceado en ambas áreas por lo que la crítica convencional no se aplicaría para el caso peruano. Se está apoyando al sector productivo (agricultura, pesquería y minería), la infraestructura económica (aeropuertos y puertos, centrales hidroeléctricas, irrigaciones e infraestructura vial) y la inversión social (mitigación de desastres sísmicos, planificación familiar, infraestructura educativa y capacitación de técnicos, agua potable y alcantarillado)²⁴.

También se suele criticar los intereses comerciales detrás de las donaciones japonesas. Efectivamente, los equipos donados y la capacitación técnica son de procedencia japonesa. Sin embargo, todos los países donantes reclaman para sí este derecho. Por cierto que Japón ha comprado, excepcionalmente, equipos estadounidenses y alemanes dentro de su programa con el Perú cuando las consideraciones económicas así lo aconsejaban.

La respuesta más clara de Japón a las urgencias financieras del Perú vino por el lado de la ayuda reembolsable. En 1991-1992, el Perú ascendió a la lista de los diez primeros países a nivel mundial en total de AOD japonesa gracias a los 304 millones de dólares desembolsados por el EXIMBANK de Japón como parte de los compromisos asumidos en el Grupo de Apoyo para la reinserción financiera del Perú²⁵.

Después de esto, Japón está activo con préstamos al Perú vía cofinanciamiento con las instituciones multilaterales de crédito. Ya se ha aprobado un cofinanciamiento con el BID para un préstamo al sector salud por un total de cien millones de dólares. El BID aportará US\$ 70 millones, Japón desembolsará US\$ 20 millones y el resto será la contrapartida nacional.

24. Los proyectos son evaluados *ex ante* y monitoreados durante su ejecución, pero no existe una evaluación *ex post* del impacto socioeconómico de los proyectos debido a la insuficiencia de personal calificado para dicho propósito.

25. El monto total de apoyo financiero japonés en dicha causa ha sido de alrededor de US\$ 560 millones desembolsados entre 1991 y 1994.

Cuadro No. 13

**DETALLE DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA
NO REEMBOLSABLE DEL JAPÓN AL PERÚ EN 1992**

<p>Cooperación técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación por becas (273 participantes) - Tipo proyecto: <ol style="list-style-type: none"> 1. Centro técnico para el cultivo de hortalizas en Huaral. 2. Centro peruano-japonés de investigaciones sísmicas y mitigación de desastres de la UNI. 3. Centro de entrenamiento pesquero de Paita. 4. Planificación familiar y salud materno-infantil en en Hospital María Auxiliadora del Cono Sur de Lima. - Estudios para el desarrollo -ejecución y seguimiento-: <ol style="list-style-type: none"> 1. Exploración minera en Pachapiriana, Cajamarca. 2. Levantamiento topográfico de Lima Metropolitana. 3. Desarrollo del Aeropuerto Jorge Chávez de Lima. 4. Desarrollo del Puerto del Callao. 5. Construcción de puerto pesquero en la costa central. 6. Sistema de alcantarillado en Cono Sur de Lima. - Donación de equipos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Laboratorio del Instituto Nacional de Salud. 2. Proyecto "Mosca del Mediterráneo", INIA. 3. Cómputo del Jurado Nacional de Elecciones. 4. Laboratorio de Certificaciones Pesqueras (CERPER). 5. Dirección de Telecomunicaciones (MTC). 6. Academia Diplomática (RR.EE.). 7. Programa de cultivos tropicales - INIA.
<p>Cooperación financiera no reembolsable</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación de infraestructura de irrigación y drenaje del valle Chancay - Huaral. - Derivación de la laguna Vilacota, Tacna. - Rehabilitación de las centrales hidroeléctricas para el desarrollo de las áreas provinciales y rurales. - Programas de apoyo para el aumento de producción alimentaria. - Proyectos de reparación y obras de infraestructura educativa. - Fortalecimiento de sistema de camiones sistema para abastecimiento de agua. - Fortalecimiento de maquinarias y equipos para la conservación vial del país.

Fuente: JICA.

La racionalidad de la utilización de este esquema de cofinanciamiento fue detallada en las secciones 2.4 y 2.5. Por un lado, tenemos la falta de personal japonés en el programa AOD para atender incrementos fuertes de financiamiento; por el otro, se encuentra el asunto de la condicionalidad implícita en los préstamos que Japón aprueba que sean realizados por las instituciones multilaterales; y, por último, está el prestigio y poder creciente de Japón en todas las instituciones multilaterales de crédito.

También es importante anotar que la OECF estaría por aprobar su primer préstamo directo al Perú en más de una década por cerca de US\$ 50 millones destinado al sector de transportes y comunicaciones.

¿Cuáles son las perspectivas del programa de AOD japonesa en el Perú? El Cuadro No. 14 nos muestra que el Perú es ya el país latinoamericano que recibe la mayor cantidad de cooperación financiera no reembolsable de Japón (con el 20.8% del total latinoamericano), se³ ubica segundo después de Brasil en cooperación técnica (con el 8.1% del total) y fue de lejos el principal receptor de los préstamos oficiales japoneses (absorbiendo dos terceras partes de ellos) en 1991. Como se manifestó anteriormente, a pesar de que estas cifras denotan ya una preferencia especial por el Perú, se puede conseguir más. Más y mejores proyectos sustentados con una campaña permanente ante las agencias japonesas deberían lograr más recursos en el corto plazo para el Perú.

En cuanto al mediano plazo, hay que advertir que el criterio formal de Japón de suspender operaciones de cooperación no reembolsable a los países con niveles de PBI per cápita superiores a los 1,000 dólares anuales debieran ser flexibilizados. Creemos que dichos criterios son válidos para sociedades relativamente igualitarias -como las asiáticas- pero no para países con las diferencias sociales abismales que tiene el Perú. El indicador más relevante en nuestro concepto es el de incidencia de la pobreza. Nuestro país seguirá teniendo bolsones de pobreza muy significativos aun después de superar el nivel de ingreso medio propuesto por Japón como límite para sus donaciones²⁶.

. 26

26. De hecho, parece que este criterio formal de la AOD japonesa no se ha aplicado todavía en la práctica pues Tailandia sigue recibiendo cooperación japonesa no reembolsable, a pesar de tener un PBI per cápita de US\$ 1,200 anuales.

Cuadro No. 14

**FLUJOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD)
DE JAPÓN HACIA AMÉRICA LATINA EN 1991**

Países	Cooperación financiera no reembolsable (1)	Cooperación técnica (2)	Total cooperación no reembolsable (3)=(1)+(2)	Préstamos concesionales (4)	Total AOD (5)=(3)+(4)
(En millones de dólares)					
Argentina	0.0	18.4	18.4	11.8	30.2
Bolivia	28.3	19.5	47.8	9.5	57.2
Brasil	0.0	45.2	45.2	86.6	131.8
Chile	2.5	14.0	16.4	2.6	19.0
Colombia	2.1	12.9	15.0	0.2	15.1
Ecuador	0.4	5.7	6.1	1.5	7.6
México	0.5	20.8	21.3	23.8	45.1
Paraguay	11.2	21.2	32.4	29.6	61.9
Perú	31.6	18.8	50.4	304.6	355.0
Uruguay	0.3	3.7	4.0	0.0	4.0
Venezuela	0.0	3.5	3.5	0.1	3.6
Otros	75.0	48.2	123.1	171.3	294.4
América Latina	151.8	231.7	383.5	463.0	846.5
(Participación porcentual en la región)					
Argentina	0.0	7.9	4.8	2.6	3.6
Bolivia	18.6	8.4	12.5	2.0	6.8
Brasil	0.0	19.5	11.8	18.7	15.6
Chile	1.6	6.0	4.3	0.6	2.2
Colombia	1.4	5.6	3.9	0.0	1.8
Ecuador	0.3	2.5	1.6	0.3	0.9
México	0.4	9.0	5.6	5.1	5.3
Paraguay	7.3	9.1	8.4	6.4	7.3
Perú	20.8	8.1	13.1	65.8	41.9
Uruguay	0.2	1.6	1.0	0.0	0.5
Venezuela	0.0	1.5	0.9	0.0	0.4
Otros	49.4	20.8	32.1	37.0	34.8
América Latina	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, Reporte AOD 1992.

En cuanto a los préstamos concesionales, el aporte de Japón ha sido fundamental en los últimos años para la reinserción financiera internacional de nuestro país y esperamos que continúe fluidamente para que los fondos japoneses sirvan no sólo para la estabilización y reinserción sino para el financiamiento de proyectos con alta rentabilidad económica y social.

2.10 Conclusiones

La AOD japonesa empezó como un programa explícito de promoción de exportaciones pero ha ido creciendo en cantidad y calidad muy rápidamente. Hemos resaltado en este capítulo áreas en las cuales la AOD japonesa puede ser mejorada para así aumentar su contribución al desarrollo económico del Tercer Mundo.

1 ' •

La AOD total japonesa es ya el mayor programa de ayuda no militar en el mundo. Sin embargo, está aún muy por detrás de los esfuerzos de otros donantes, considerando sus niveles relativos de ingreso y riqueza. Las buenas nuevas son que el Japón tiene espacio significativo para aumentar su ayuda al Tercer Mundo, especialmente en forma de préstamos de AOD y otros préstamos oficiales debido al exceso de ahorros en el sector privado. De otro lado, la demanda por más donaciones de AOD, necesarias para el alivio de la pobreza y la protección del medio ambiente deberán ser satisfechas con más recursos de los contribuyentes japoneses o recortes en otros programas de gasto doméstico.

El "desatamiento" de la ayuda japonesa ha sido una tendencia apreciada, aunque deben realizarse esfuerzos para mantener el interés de las compañías comerciantes japonesas en identificar proyectos de desarrollo adecuados en países en vías de desarrollo. Se necesitan más japoneses en organizaciones multilaterales de desarrollo para difundir la experiencia de desarrollo japonesa y del Este Asiático.

La demanda por funcionarios japoneses de cooperación adicionales es aun más necesaria en los programas bilaterales de AOD. Los topes estrictos y recortes en la administración pública no se justifican en el caso del personal de AOD. Los cuatro ministerios involucrados en AOD deben concentrarse sólo en monitoreo, evaluación *ex post* y aprobación de grandes préstamos. El OECF y la JICA deben ser fortalecidos y sus pronunns por p;us más coordinados.

La filosofía japonesa de AOD de ayudara los "esfuerzos de autoayuda" de los países en desarrollo ha probado su efectividad en el caso de los NICs asiáticos y los países de la ASEAN y debería continuar. De otro lado, los flujos oficiales japoneses deben ir cada vez más a otras regiones del mundo en desarrollo de acuerdo con las responsabilidades del Japón como una potencia económica global.

En el caso de la cooperación financiera del Japón al Perú, hemos encontrado que las donaciones crecieron a un ritmo más bien moderado en los últimos años. La restricción más importante para un mayor crecimiento en esta área de cooperación ha sido la insuficiencia de recursos humanos calificados (tanto del lado peruano como del japonés) para identificar, evaluar e implementar proyectos peruanos de gran impacto social y económico.

Japón más bien ha respondido con mayor celeridad en el área de cooperación financiera reembolsable con el Perú. Su papel protagónico en la conformación del Grupo de Apoyo para la reinserción financiera del Perú involucró montos de préstamos nunca antes concedidos a un país latinoamericano.

Las perspectivas de cooperación japonesa al Perú en sus dos frentes (donaciones y préstamos) son alentadoras. Mayores recursos humanos japoneses retomarían pronto para apoyar en las cooperaciones no reembolsables y ya se están gestionando cofinanciamientos japoneses para sectores sociales y préstamos directos para la inversión en infraestructura económica.

3. Perspectivas de la inversión externa directa (IED) japonesa en los países en desarrollo

El Capítulo 2 explicó los límites de la transferencia pública de fondos japoneses a los países en desarrollo. La fuente más grande de superávit japonés se encuentra en manos privadas. Este capítulo analiza las tendencias en flujos de inversión externa directa (IED) japonesa alrededor del mundo y en el caso específico de nuestro país. Los ingresos por IED son especialmente atractivos para los países en desarrollo porque representan al mismo tiempo transferencias de capital tangible y de tecnología. Sin embargo, la IED no ocurre motivada por razones humanitarias o de desarrollo. Fluye a economías que ofrezcan mercados domésticos atractivos o ventajas productivas, con ambientes políticos, legales y económicos estables.

3.1 Una corta, pero espectacular historia de IED .

Los analistas japoneses hacen referencia a tres auges de IED en la historia económica japonesa (ver el Cuadro No. 15). El primer *boom* ocurrió entre finales de los sesenta hasta la primera crisis del petróleo. El flujo acumulado de IED entre 1969 y 1973 fue de US\$ 8.3 mil millones. En esos años, los niveles totales de IED en sustitución de importaciones e industrias de exportación básicas de los países en desarrollo fueron similares a los montos de IED en Norteamérica y Europa.

t

Una segunda ola de IED ocurrió entre fines de los setenta y 1984. El flujo acumulado de IED entre 1978 y 1984 fue de US\$ 49 mil millones. Esta ola aún mantenía porciones sustanciales de IED japonesa en Asia y América Latina. Sólo se dio una recomposición notoria dentro de la IED hacia regiones desarrolladas, en favor de Norteamérica. Hasta ese momento, el Japón era considerado un jugador menor en el club de IED. Así por ejemplo, los flujos anuales promedio entre 1981-84 de IED de Japón estuvieron detrás de los de Alemania Occidental, Francia y EE.UU. (FEER, 18/6/92).

El tercer auge de IED japonesa alcanzó niveles espectaculares a fines de los ochenta. El flujo acumulado entre 1986 y 1990 fue de US\$ 227 mil millones. Solamente en el año fiscal de 1990, el IED japonés fue casi tres veces más que su inversión extranjera total entre 1951 y 1977. De un nivel insignificante, el Japón pasó a constituir el 22.1% de la IED mundial total en 1990, sobrepasando al 15.4% de los EE.UU. (FEER, 18/6/92).

Varios factores explicaron y apoyaron esta salida masiva de capitales japoneses. Fricciones comerciales con los EE.UU. y Europa forzaron estrategias alternativas para dirigir las exportaciones del Japón. Éstas incluían la IED en los EE.UU. y Europa, pero también a terceros países en Asia. La considerable apreciación del yen luego del Acuerdo del Plaza de 1985 produjo aumentos drásticos de los costos en dólares en Japón y la necesidad de trasladar las operaciones productivas a otros territorios. Por su parte, la competencia entre países asiáticos para ofrecer reglas atractivas para la IED proporcionó un marco adecuado para esta reubicación de la producción japonesa. En el lado macroeconómico, los superávit récord de la cuenta corriente del Japón apoyaron un nivel negativo récord en la cuenta de capitales que incluyó este *boom* en IED, pero también aumentos en inversión de portafolios y préstamos bancarios. Asimismo, la expulsión excesiva del crédito interno y la explosión en los precios de los terrenos y las acciones en Japón -la llamada "economía de burbuja"- hicieron a la inversión inmobiliaria en el extranjero muy competitiva.

Cuadro No. 15

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA (IED) JAPONESA
DURANTE PERÍODOS DE AUGE**
(En millones de US dólares)

	Primer auge (1969-1973)		Segundo auge (1978-1984)		Tercer auge (1986-1990)	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Total	8,259	100.0	49,220	100.0	227,157	100.0
Norte América	1,870	22.6	16,070	32.6	109,220	48.1
América Latina	1,390	16.8	9,262	18.8	24,847	10.9
Asia	2,000	24.2	11,699	23.8	28,056	12.4
Medio Oriente	448	5.4	1,448	2.9	458	0.2
Europa	1,784	21.6	5,997	12.2	48,263	21.2
Africa	193	2.3	2,284	4.6	2,456	1.1
Oceanía	574	6.9	2,460	5.0	13,857	6.1
Manufactura	2,678	32.4	14,911	30.3	57,213	25.2
Otros sectores	5,581	67.6	34,309	69.7	169,944	74.8

Fuente: Ministerio de Finanzas, incluido en JETRO (1993/: p.31).

Como resultado de todos estos factores, el tercer *boom* de la IED japonesa tuvo características diferentes a las de los anteriores. Estuvo fuertemente concentrado en inversiones en los EE.UU. y Europa -aunque las inversiones crecieron en términos absolutos en todas las regiones del mundo con la excepción del Medio Oriente y Africa-. Del mismo modo, se destinaron casi tres de cada cuatro dólares a inversiones no manufactureras (ver Cuadro No. 15).

La IED japonesa se ha reducido durante tres años seguidos desde su nivel máximo en 1989. Por lo tanto, podemos decir que el tercer *boom* ha terminado. Aun así, el flujo actual de IED japonesa representa el mayor flujo de IED en el mundo, con niveles anuales por encima de los US\$ 30 mil millones (Aquino, 1994). Este monto es aun mayor que aquel alcanzado en 1986 al comienzo del

tercer *boom*. ¿Cuáles son las perspectivas para la IED japonesa en los próximos años?

3.2 Perspectivas generales de la IED japonesa

En el muy corto plazo, los niveles totales de IED japonesa deben continuar decreciendo. La recesión doméstica y la estrecha situación de ganancias y liquidez ha inducido a muchas firmas japonesas a reducir sus inversiones de ultramar (JETRO, 1993). Sin embargo, los crecientes costos domésticos, empujados por la apreciación del yen, advierten constantemente que una estructura de costos sostenible a largo plazo debería tener menos producción dentro del Japón y más facilidades en el exterior (Japan Times, 6/7/93; The Economist, 12/6/93).

No existe una teoría completa, más o menos aceptada, acerca de la IED o de la gerencia de empresas globales (Schmiegelow, 1993). Sin embargo, un principio general a considerar es la estrategia de "globalización" llevada a cabo por las empresas líderes japonesas que enfatiza la minimización de costos de producción y distribución, así como la maximización de acceso al mercado en una base mundial (Hasegawa y Urata, 1992).

Del mismo modo, el dilema básico tomado en consideración por una compañía con mercado en el exterior es si abastecer ese mercado con exportaciones o con producción local, considerando factores claves como las economías de escala y la respuesta adecuada a las necesidades de ese mercado local. Sin el balance correcto de ambos factores, la compañía puede encontrarse en problemas serios de competitividad (Ohtsuji, 1992).

Algunas comparaciones internacionales son de relevancia en este punto. La razón de exportaciones sobre IED acumulada para el caso del Japón (1.64) es aun más alta que las de los EE.UU (0.15) y los países europeos como el Reino Unido (0.20) (Tejima, 1993). Del mismo modo, sólo el 6.3% del total de manufacturas japonesas fue producido fuera del Japón en 1990, mientras que la razón para los EE.UU. en 1988 fue de 24.9% (FEER, 18/6/92; The Economist, 12/6/93). Estas cifras comparativas indicarían que las empresas globales japonesas aún tienen mucho espacio para la expansión de la producción en el exterior.

Sin embargo, es posible que un nuevo *boom* en IED japonesa tenga que esperar algunos años. Ésta es la conclusión general que se obtiene de los resultados de la encuesta del Instituto de Inversión Extranjera del EXIMBANK (Tejima, 1993) y nuestras entrevistas. Reflejando la reducción en IED en el corto plazo, la última encuesta disponible (año fiscal 1992) a 309 firmas manufactureras japonesas líderes mostró que la proporción de firmas que tienen planes de IED para los próximos tres años (54.4%) no es mucho más alta que la proporción sin planes futuros de IED (45.6%). Estos resultados se comparan desfavorablemente con la proporción afirmativa en las tres encuestas anteriores (84% en 1989, 75% en 1990 y 69% en 1991).

?

En una desagregación por sectores, el Cuadro No. 16 muestra que en el caso de los químicos, maquinaria eléctrica y automóviles, la proporción de firmas en camino a un aumento substancial o moderado de IED excede claramente la proporción de firmas con una caída substancial o moderada de IED. Así, aún podemos esperar una tendencia positiva para la IED en estos sectores. Por ejemplo, en el caso de los 11 fabricantes de carros japoneses, Fourin -un grupo de investigación con sede en Nagoya- predice un aumento del 27% en producción, en el extranjero para 1997 (Los Angeles Times, 19/7/93). Por el contrario, viendo nuevamente el Cuadro No. 16, podemos esperar el estancamiento de la IED en el caso del acero y la maquinaria en general.

3.3 Perspectivas regionales de la IED japonesa

Tejima (1993) incluye un ordenamiento de los diez países preferidos para la inversión japonesa, que se presenta en el Cuadro No. 17. Dado que este cuadro es una referencia incompleta para una evaluación de las perspectivas de IED japonesa alrededor del mundo, lo complementamos con un ordenamiento regional basado en proporciones de aumentos y descensos previstos en la inversión (ver Cuadro No. 18). Estimamos un Índice de Tendencia de IED sumando las proporciones de aumentos sustanciales y moderados de IED y restando las proporciones de descensos sustanciales y moderados (penúltima columna del Cuadro No. 18).

China se ubica en el primer lugar como país y como región en ambas listas de preferencia. La IED japonesa en China ha venido creciendo rápidamente en los últimos años (ver Cuadro No. 19). Luego de representar sólo el 0.5% del total

de la IED japonesa en el año fiscal de 1990 (US\$ 349 millones), escaló hasta 1.4% en 1991 (US\$ 579 millones) y 3.0% en 1992 (US\$ 926 millones). Muchas otras nacionalidades han estado invirtiendo fuertemente en la economía china. Los inversionistas directos más grandes en 1991 fueron Hong Kong, Japón, Taiwán y los EE.UU., en ese orden. En particular, 25,000 compañías de Hong Kong han invertido en Guandong y emplean hasta 3 millones de trabajadores (JETRO, 1993).

Cuadro No. 16

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA JAPONESA,
PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO POR INDUSTRIA**
(De acuerdo a Encuesta de EXIMBANK de 1992)

Industria	Aumento substantial	Aumento	Mantienen nivel constante	Disminución	Disminución substantial
Químicos	17.2	51.7	20.7	10.3	0.0
Aceros	20.0	20.0	20.0	39.9	0.0
Maquinaria general	6.3	37.5	12.5	25.0	18.8
Maquinaria eléctrica	0.0	36.4	42.4	15.1	6.1
Automóviles	17.4	34.8	30.4	8.7	8.7

Fuente: Encuesta EXIMBANK 1992 incluida en Tejima (1993: 10).

Cuadro No. 17

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA JAPONESA:
RANKING DE PAÍSES PREFERIDOS DE
ACUERDO A ENCUESTA 1992**

Ranking ^{1/}	País	Número de firmas
1	China	84
2	Indonesia	57
3	Estados Unidos	52
4	Tailandia	33
5	Malasia	29
6	Vietnam	25
7	Alemania	15
8	Singapur	11
9	Reino Unido	10
10	Taiwán	9
	India	9

1/ Orden basado en el número total de firmas mencionando el país como una de sus tres primeras alternativas.

Fuente: Encuesta EXIMBANK de 1992 incluida en Tejima (1993: 31).

Cuadro No. 18

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA JAPONESA:
PERSPECTIVAS A MEDIANO PLAZO POR REGIÓN EN ENCUESTA 1992^{1/}**

Regiones ^{2/}	Aumento substantial (1)	Aumento (2)	Mantiene nivel constante (3)	Disminución (4)	Disminución substantial (5)	Índice de tendencia de IED (1)+(2) -(4)-(5)	Número de respuestas (firmas)
China	18.8	62.5	15.6	1.5	1.6	78.2	64
Ex-Unión Soviética y Europa del Este	0.0	60.0	30.0	10.0	0.0	50.0	10
Otros Países Asiáticos	9.1	45.5	36.4	9.1	0.0	45.5	22
A.S.E.A.N.	14.4	43.3	27.9	13.5	0.9	43.3	104
C.E.E.	4.6	40.9	34.1	13.6	6.8	25.1	88
América Latina	9.4	28.1	43.8	18.8	0.0	18.7	32
Oceanía	9.1	22.7	54.5	4.6	9.1	18.1	22
EE.UU. y Canadá	9.0	32.0	36.0	14.0	9.0	18.0	100
N.I.C.s	2.6	30.4	44.3	17.7	5.0	10.3	79

1/ Las cifras de las 6 primeras columnas se presentan en porcentajes.

2/ Ordenado por el Índice de tendencia de IED.

Fuente: Encuesta EXIMBANK 1992, incluido en Tejima (1993: 12).

Cuadro No. 19

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA JAPONESA:
DISTRIBUCIÓN POR REGIONES**
(Montos en miles de millones de dólares)

Región	1987		1988		1989		1990		1991		1992 ^{1/}	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Norte América	15.4	46.1	22.3	47.4	33.9	50.2	27.2	47.8	18.8	45.3	13.3	44.8
EE.UU.	14.7	44.0	21.7	46.2	32.5	48.1	26.1	45.9	18.0	43.4	12.6	42.4
América Latina	4.8	14.4	6.4	13.6	5.2	7.7	3.6	6.3	3.3	8.0	2.6	8.8
Asia	4.9	14.7	5.6	11.9	8.2	12.1	7.1	12.5	5.9	14.2	5.2	17.5
NICs	2.6	7.8	3.3	7.0	4.9	7.3	3.4	6.0	2.2	5.3	1.8	6.1
ASEAN	1.0	3.0	2.0	4.3	2.8	4.1	3.2	5.6	3.1	7.5	2.3	7.7
China	1.2	3.6	0.3	0.6	0.4	0.6	0.3	0.5	0.6	1.4	0.9	3.0
Medio Oriente	0.1	0.3	0.2	0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	1.0
Europa	6.6	19.8	9.1	19.4	14.8	21.9	14.3	25.1	9.4	22.7	6.1	20.5
Africa	0.2	0.6	0.7	1.5	0.7	1.0	0.4	0.6	0.7	1.7	0.2	7.0
Oceanía	1.4	4.2	2.7	5.7	4.6	6.8	4.2	7.4	3.3	8.0	2.0	6.7
TOTAL	33.4	100.0	47.0	100.0	67.5	100.0	56.9	100.0	41.5	100.0	29.7	100.0

1/ 11 meses (de abril de 1992 a febrero de 1993).

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Finanzas de Japón.

El Japón está acelerando el ritmo de su inversión en China luego de un comienzo lento en los ochenta. Hacia el final de 1991, el Japón había provisto sólo el 7.7% del total de IED en China, comparado con el 60% de Hong Kong y Macao y el 11.1 % de los EE.UU. En el primer trimestre de 1993, el Japón comprometió formalmente US\$ 6.5 mil millones en 4,200 proyectos. La inversión japonesa comenzó en turismo y se expandió para incluir textiles, aparatos eléctricos, alimentos y químicos, y se ha extendido ahora a automóviles, motocicletas, supermercados, compañías comerciales, bancos y empresas de valores (Japan Times, 22/7/93).

Las razones principales para la IED en China de acuerdo con la Encuesta EXIM 1992 son "preservación, expansión y desarrollo del mercado", "pedido del país anfitrión", "tomar ventaja de los bajos costos de mano de obra" y "asegurar un abastecimiento estable de materias primas y recursos naturales" (ver el Cuadro No. 20).

Para evaluar el potencial del mercado doméstico chino, el caso de la industria automotriz es ilustrativo. Aunque la demanda individual es relativamente baja, algunas empresas automotrices japonesas le están prestando atención al mercado chino porque la economía en auge está generando una fuerte demanda en el gobierno y las empresas públicas y privadas. Los japoneses exportaron 158,096 carros, camiones y autobuses a China en 1992, comparado con 75,470 un año antes (Japan Times, 21/6/93)²⁷.

China parece estar ofreciendo todos los incentivos principales para la IED por el lado de la demanda y de la oferta. Las incertidumbres acerca de una futura crisis política no están afectando, por ahora, la carrera por establecer una importante base productiva en lo que se ha pronosticado como el mercado más promisorio del siglo XXI.

27. De hecho, a los oficiales del MITI les preocupa que los ensambladores japoneses puedan tener menores oportunidades de negocios en China que los competidores norteamericanos y europeos, si dicha nación continúa limitando la producción de carros a seis compañías.

Cuadro No. 20

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA JAPONESA:
MOTIVOS PRINCIPALES PARA INVERTIR POR REGIONES EN 1992**
(Número de veces señalados, en porcentajes)

Motivos principales	NICs	ASEAN	EE.UU./ Canadá	CEE	China	Resto Asia	América Latina
Incremento de la participación en el mercado	39.2	43.3	50.0	50.0	35.9	18.2	34.4
Desarrollo de un nuevo mercado	15.2	14.4	17.0	26.1	34.4	31.8	15.6
Reacción a VERs y otras regulaciones del país anfitrión	0.0	2.9	15.0	12.5	3.1	4.6	3.1
Aprovechar el bajo costo de la mano de obra	2.5	26.0	2.0	2.3	10.9	22.7	9.4
Asegurar provisión de materias primas, recursos naturales	6.3	8.7	5.0	1.1	10.9	9.1	12.5
Petición del país anfitrión	0.0	4.8	1.0	0.0	15.6	13.6	3.1
Aprovechar ventajas tributarias y otros incentivos	0.0	3.9	2.0	2.3	1.6	0.0	0.0
Aprovechar beneficios en amparo de impuestos	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Promoción de especialización dentro de la empresa	12.7	15.4	8.0	10.2	4.7	4.6	3.1
Diversificación de facilidades de producción en ultramar	8.9	17.3	11.0	9.1	6.3	9.1	6.3

(continúa)

(continuación)

Motivos principales	NICs	ASEAN	EE.UU./ Canadá	CEE	China	Resto Asia	América Latina
Maximización del financiamiento global	1.3	0.0	0.0	1.1	1.6	0.0	0.0
Utilizar capacidad de investigación extranjera	1.3	0.0	2.0	1.1	1.6	0.0	0.0
Desarrollo de productos adaptados al mercado local	1.3	1.9	8.0	12.5	3.1	0.0	0.0
Obtener información del negocio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Obtener <i>know-how</i> del socio en <i>joint-venture</i>	1.3	0.0	5.0	1.1	0.0	0.0	0.0
Cambiar bases de inversión existentes en ultramar	1.3	1.0	1.0	2.3	4.7	4.6	3.1
Exportaciones reversas al Japón	5.1	9.6	4.0	1.1	7.8	0.0	3.1
Exportaciones a un tercer país	6.3	11.5	0.0	1.1	6.3	0.0	12.5
Proveer de partes a ensambladores manufactureros	0.0	7.7	4.0	5.7	3.1	0.0	3.1
Reacción a escasez de trabajo doméstico en Japón	2.5	5.8	1.0	1.1	6.3	0.0	3.1
Otros	1.3	0.0	4.0	1.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Encuesta EXIMBANK 1992, reportado en Tejima (1993: 18-19).

La inversión en Indonesia se ubica en el segundo lugar de preferencias en el Cuadro No. 17. Más aún, otros dos países de la ASEAN -Tailandia y Malasia- están en cuarto y quinto lugar, respectivamente. Del mismo modo, la ASEAN, como región, se ubica relativamente bien en el Cuadro No. IX. El crecimiento de la IED japonesa en países de la ASEAN ha sido rápido. Mientras que en 1987 el flujo anual sumaba US\$ 1.06X millones, lo que significó el 3.0% de la IED total japonesa, en 1990 alcanzó US\$ 3.2 mil millones, representando el 5.6% de la IED total del Japón. En 1991, el valor absoluto cayó a US\$ 3.1 mil millones (explicado en gran parte por una caída de IED en Tailandia); aun así, en términos relativos su participación aumentó a 7.5% de la IED japonesa total.

Este dinamismo japonés de IED en países de ASEAN está reflejando la "asianización" de la producción japonesa (Tokunaga, 1992; Yanagilira, 1993). La estrategia es tener una red regional que incluya todas las etapas de producción y distribución extendida a través de Asia de acuerdo con ventajas económicas relacionadas con costos, ubicación y distribución, y apuntando a mercados locales, "exportación reversa" al Japón y exportaciones a los EE.UU. y Europa.

Los países de la ASEAN tienen ventajas comparativas para componentes intensivos en mano de obra y se han vuelto más atractivos con la liberalización económica y sus políticas de promoción de IED. Estos factores se reflejan en el alto puntaje otorgado a los conceptos de "tomar ventaja de bajos costos de la mano de obra", "promoción de especialización dentro de la firma" y "diversificación de facilidades en el exterior" como motivaciones para la IED japonesa en la ASEAN de acuerdo al Cuadro No. 20.

Sin embargo, existe algo más que esto. Ha habido un crecimiento consistente en el puntaje dado a la "expansión y desarrollo de la participación en el mercado" durante las últimas encuestas, y ya es la razón principal de la IED japonesa en ASEAN. Así, el considerable y dinámico mercado doméstico de estos países se está convirtiendo en otro incentivo para la IED japonesa. La mayoría de las empresas manufactureras japonesas venden sus productos a consumidores de estos países. El alto crecimiento económico en estos países densamente poblados (la ASEAN tiene una población total de 350 millones) y relativamente igualitarios debe representar oportunidades de mercado importantes para las industrias japonesas.

En el caso de las regiones desarrolladas del mundo, los EE.UU. se ubican en el tercer lugar en la lista de países destinatarios favoritos para la IED japonesa. Pero la región de Norteamérica, excluyendo a México, tiene una ubicación muy

inferior en el Cuadro No. 18. En el caso de países europeos, Alemania y el Reino Unido están en séptimo y noveno lugar en la lista de los diez primeros países del Cuadro No. 17, y la CEE como un todo se ubica detrás de la mayoría de los países asiáticos en el Cuadro No. 18. Éste es un cambio de tendencia muy importante, si consideramos que la mayor parte del tercer *boom* de IED japonesa en los ochenta se concentró en Norteamérica y Europa. La declinación experimentada en los últimos años en estas regiones es drástica. La IED japonesa en los EE.UU. en 1991 fue de US\$ 18 mil millones, 45% por debajo de su nivel récord dos años atrás. La IED japonesa a los países de la CEE en 1991 totalizó US\$ 9.4 mil millones, 36% menos que su nivel máximo en 1989.

Observando las razones para la IED en EE.UU., Canadá y Europa en los últimos años, encontramos que adicionalmente a los factores de mercado, la "respuesta a restricciones voluntarias a la exportación (VER), aranceles *anti-dumping* y otras regulaciones del comercio por parte del país anfitrión" fue una razón principal para la inversión. Los especialistas argumentan que el ciclo de inversión para las necesidades corrientes del mercado -especialmente para Norteamérica- prácticamente ha concluido.

Schmiguelow (1993) argumenta que el creciente proteccionismo europeo no deja más opción que una mayor IED en Europa. Ella considera que la mejor ubicación es en el área del marco alemán, especialmente ponderando la experiencia y ventajas de costos de la antigua Alemania del Este. Sin embargo, existe ya la preocupación por la posible sobrecapacidad de oferta de autos en Europa, lo que haría riesgosa la inversión japonesa adicional en esa región.

Existe otra pieza de evidencia de la encuesta del EXIMB ANK que ayuda a explicar el recorte relativo de la IED japonesa a las regiones desarrolladas del mundo: los resultados de los últimos años no fueron los esperados. A las firmas encuestadas se les pidió clasificar del 1 (insuficiente) al 5 (bastante bueno) el resultado de sus inversiones. Como el Cuadro No. 21 detalla, para manufacturas como un todo, los EE.UU., Canadá y Europa constantemente se ubican por debajo de todos los grupos de países asiáticos en términos de resultado general, rentabilidad promedio y ventas brutas. Esto también sucede con la industria automotriz general, para el ensamblaje de autos y el de autopartes. Los resultados están afectados por la prolongada recesión en los tradicionales países de la OECD. Ese es precisamente uno de los factores fundamentales para desincentivar IED adicional: mercados estancados, que se comparan con mercados asiáticos en *boom*.

Cuadro No. 21

**INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA JAPONESA:
AUTOEVALUACIÓN DE INVERSIONES ACUMULADAS POR
REGIONES EN 1992^{1/}**

Toda la industria	NICs	ASEAN	Resto Asia	EE.UU./ Canadá	Europa
<i>Performance</i> general	3.50	3.36	3.03	2.79	2.86
Rentabilidad	3.34	3.19	2.97	2.26	2.55
Ventas totales	3.38	3.19	3.01	2.74	2.79
Automóviles	NICs	ASEAN	Resto Asia	EE.UU./ Canadá	Europa
<i>Performance</i> general	3.57	3.34	2.87	2.56	2.81
Rentabilidad	3.50	3.28	2.73	2.13	2.48
Ventas totales	3.30	3.09	3.07	2.75	2.85
Autos (ensamblaje)	NICs	ASEAN	Resto Asia	EE.UU./ Canadá	Europa
<i>Performance</i> general	3.50	3.25	2.67	2.89	2.71
Rentabilidad	3.50	3.25	2.67	2.56	2.43
Ventas totales	3.33	3.13	3.17	2.78	2.57
Autos (partes)	NICs	ASEAN	Resto Asia	EE.UU./ Canadá	Europa
<i>Performance</i> general	3.58	3.38	3.00	2.47	2.85
Rentabilidad	3.50	3.29	2.78	2.00	2.50
Ventas totales	3.29	3.08	3.00	2.74	2.95

1/ Promedios de notas otorgadas por las empresas sobre la base de una escala del 1 (insuficiente) al 5 (bastante bueno).

Fuente: Encuesta EXIMBANK de 1992, reportado en Tejima (1993: 19).

En una perspectiva de largo plazo, la globalización de empresas japonesas requerirá mayor IED en Norteamérica, o todo el continente americano, y Europa, siguiendo los pasos de otras multinacionales norteamericanas y europeas en este siglo. La literatura en este campo coincide en que la administración global efectiva requiere la consolidación de una estrategia tripolar para poder servir mejor a mercados diferenciados, sofisticados y en cambio constante. El escenario de largo plazo para las compañías globales japonesas es tener tres sistemas regionales, en Europa, América y Asia, autosuficientes no sólo en facilidades manufactureras y de distribución, sino también en la investigación y desarrollo de nuevos productos.

Adicionalmente, el ritmo de inversión japonesa en países desarrollados puede ser acelerado si las regulaciones al comercio de los países anfitriones con el Japón son endurecidas; por ejemplo, a través de difíciles negociaciones de comercio bilateral o la formación de una integración regional exclusiva. Sin embargo, una política de inversión más balanceada regionalmente se observará en el corto y mediano plazo. Es decir, relativamente más IED será dirigida a Asia, en lugar de EE.UU., Canadá y la CEE para poder reducir o igualar las diferencias en rendimiento (Tejima, 1993).

Otros países mencionados en la lista de los diez primeros destinos preferidos para la IED japonesa son Taiwán y Singapur; pero los NICs como un todo se ubican al final del Cuadro No. 18. De hecho, la caída de IED japonesa en los NICs ha sido particularmente drástica. En 1991, la IED japonesa fue de US\$

2.2 mil millones, un 55% menos que el nivel récord de 1989. La inversión en estos países sería aún parte del proceso de "asianización", aunque el alto costo de la mano de obra en estos países ya está sugiriendo la búsqueda de lugares alternativos. De esta forma, la razón de la ventaja en costos no parece ser ya una motivación para invertir en los NICs. Es el mercado doméstico el que está tornándose cada vez más atractivo para los industriales japoneses. También el Cuadro No. 21 muestra que el mejor desempeño agregado se registró en la inversión en estos países.

Los últimos dos países mencionados en la lista de las diez primeras preferencias de inversión, Vietnam e India, se encuentran también en Asia. De hecho, la región del "Resto de Asia" -aparte de los NICs y la ASEAN- se ubica en una posición de privilegio en el Cuadro No. 18. La inversión japonesa en países del Sur de Asia y otros del Este Asiático se ha situado en alrededor de

US\$ 100 millones en 1990 y 1991, sin mostrar aún signos de recuperación. Sin embargo, las recientes reformas económicas y de promoción de IED deben atraer la IED, especialmente de países asiáticos como el Japón y los NICs.

Debido al incremento en salarios, escasez laboral y otros problemas en los NICs asiáticos y la ASEAN, el interés de los inversionistas se está volcando hacia Vietnam. La inversión en Vietnam ha aumentado fuertemente desde 1990 a pesar de la falta de infraestructura y de las sanciones económicas²⁸. De enero a agosto de 1991, US\$ 1,000 millones fueron invertidos, más que en todo el año anterior. Los principales inversionistas son Taiwán y Hong Kong. Japón era el séptimo en inversión acumulada hasta 1991. Los proyectos de inversión han sido principalmente en agricultura, turismo y servicios, industrias intensivas en capital y desarrollo de recursos.

Las exrepúblicas soviéticas y la Europa del Este se ubican en un puesto más bien alto en el cuadro de tendencias en la IED futura (ver Cuadro No. 18). Sin embargo, como el tamaño de las muestras para estas regiones es muy pequeño, los resultados deben ser tomados con cautela; aun así, son muy sugestivos. Las inversiones japonesas en los expaíses comunistas de Euroasia se duplicó de US\$ 155 millones en 1990 a US\$ 305 millones en 1991. Se concentraron en Hungría, el país que más ha avanzado en su tránsito a una economía de mercado. La inversión extranjera en Hungría sumó alrededor de US\$ 1,000 millones en 1991 y alcanzó los US\$ 900 millones entre enero y junio de 1992. En términos del número de proyectos, Hungría fue responsable de aproximadamente la mitad de toda la IED en Europa del Este. La IED está también en aumento en Checoslovaquia y Polonia (JETRO, 1993). Para los otros países, especialmente las exrepúblicas soviéticas, existe incertidumbre acerca de la profundidad y sostenibilidad de las reformas de mercado y todavía falta completar la legislación para la IED. En términos del número de proyectos, EE.UU. fue el inversionista más grande, seguido por Alemania y Finlandia. El Japón fue el décimo en la lista.

28. El embargo económico de los Estados Unidos hacia Vietnam fue levantado en febrero de 1994.

América Latina se ubica en un lugar relativamente bajo en las preferencias japonesas de IED, de acuerdo con el Cuadro No. 18²⁹. El nivel de la IED japonesa total en América Latina ha sido de alrededor de US\$ 3.5 mil millones en 1990 y 1991, y su participación relativa en la IED japonesa total ha crecido de 6.4% a 8.0% (y a 8.8% entre abril de 1992 y febrero de 1993). Sin embargo, el 67% y 79% de esas cantidades fueron exclusivamente a Panamá y a las islas del Caribe con propósitos de reducir la tributación efectiva de las firmas japonesas. El sector productivo en América Latina sólo parece haber atraído tímidamente la atención de inversionistas japoneses hasta el momento. Destaca el caso de Brasil, que a pesar de sus dificultades económicas y sociales sigue absorbiendo flujos de IED japonesa promedio de US\$ 400 millones. México, no obstante su condición de puerta de entrada a todo el mercado norteamericano gracias al TLC, ha seguido muy detrás, con un promedio de IED japonesa de US\$ 114 millones entre 1989 y 1992. Se arguye que los inversionistas japoneses aún tienen muy frescos los malestares causados por la crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta, razón por la cual no se ha producido ninguna oleada fuerte de IED japonesa en América Latina.

En este sentido, la IED japonesa se está quedando atrás en la respuesta a las mejores condiciones ofrecidas por la región para la inversión extranjera. La IED en América Latina en 1991 creció 53.8% sobre el año anterior, alcanzando los US\$ 12 mil millones. Las compañías asiáticas, particularmente las de los NICs asiáticos, han mostrado un aumento de interés en América Latina. Las compañías coreanas y taiwanesas, especialmente, han aumentado sus inversiones en México y en las maquiladoras de los países latinoamericanos.

Para la mayoría de las compañías japonesas más conocidas, el factor crucial es la economía de escala. Por ejemplo, la industria automotriz necesita de la producción de volúmenes substanciales (por lo menos 200,000 unidades al año) para recuperar exitosamente enormes inversiones de capital (US\$ 1.1 mil millones de inversión en una planta de ensamblaje como la de Kentucky, EE.UU.) (Ohtsují, 1992). En este sentido, la perspectiva de un mercado continental completo, con la "Iniciativa de las Américas" y la ampliación del TLC, parece atractivo; pero ésta es una propuesta de muy hrgo plazo para

29. Si bien, el Cuadro No. 18 es preparado sobre la base de una encuesta a empresas industriales, no creemos que la posición de América Ixitina mejoraría mucho si se incluyera las perspectivas de IED en empresas japonesas no manufactureras.

japoneses absortos con el rendimiento de sus inversiones en Asia, EE.UU. y Europa.

Así, según algunos expertos "parece inocente imaginar que las mayores compañías japonesas canalizarían una buena parte de su superávit a América Latina en anticipación del poder económico potencial más allá del año 2,000, a excepción de aquellas que ya tienen inversiones substanciales en la región" (Rorisaka, 1993: 71).

Sin embargo, es de esperarse un interés selectivo por parte de las firmas japonesas asociadas con la explotación de recursos naturales como la minería, la agroindustria y la pesca. Esto porque el Japón sigue siendo vulnerable a la escasez de recursos naturales. Concretamente, se sabe que la mayor parte de los nuevos proyectos y planes de las empresas japonesas en América Latina en los últimos dos años estuvo relacionada con recursos naturales. Éstas incluyeron el desarrollo de minas de cobre en México y Chile, proyectos para la fundición de aluminio en Venezuela y Chile, proyectos de gas natural líquido y petroquímicos en Venezuela, y forestación para la producción de pulpa en Chile.

3.4 Fomento a la OÍD en países en desarrollo por parte del gobierno japonés

Las condiciones más importantes para atraer la IED a un país en desarrollo están en sus propias manos: estabilidad política, legal y económica, y mercados importantes y crecientes. De todas formas, en el lado japonés se han tomado algunas medidas valiosas en los últimos años.

Una iniciativa reciente fue la mejora y aumento de los fondos para el programa de seguros para inversiones en el exterior del MITI. En el último plan de mediano plazo de AOD, se reconoce explícitamente que el sector público por sí solo no puede enfrentar las necesidades urgentes del mundo en desarrollo. Por esto, el MITI ha comprometido US\$ 10 mil millones de cobertura de seguros en los próximos cinco años para la IED y préstamos privados a largo plazo a países en desarrollo. Este monto es tres veces la cobertura total de los últimos cinco años³⁰.

30. Del mismo modo, con enmiendas al Acuerdo de Seguros para el Comercio de mayo de 1993, un tipo adicional de Seguro para Préstamos al Exterior fue creado, y los porcentajes máximos asegurados fueron elevados del 90% al 97.5%.

Otra iniciativa importante para promover la IED japonesa en países en desarrollo es JAIDO -Organización Japonesa para el Desarrollo* Internacional³¹-. Este es un esfuerzo conjunto iniciado en 1989 por el sector privado japonés, representado por Keidanren, con apoyo de 112 firmas, y el OECF -la institución para préstamos de AOD- con un capital de nueve mil millones de yenes. JAIDO busca proyectos pequeños y medianos para la generación de divisas de países en desarrollo, que no se concretizan por falta de rentabilidad suficiente a corto plazo o por elevado riesgo. La JAIDO participa como un *joint venture* con el capital local. También promueve la participación de compañías privadas japonesas como accionistas y la financiación preferencia! a largo plazo del OECF. El proyecto debe generar exportaciones y id menos un porcentaje de éstas sería comprado por el Japón.

JAIDO ha comprometido ya su participación en 29 proyectos distribuidos a través del mundo en desarrollo de la siguiente manera: 17 para Asia, 4 para América Latina (2 en el Perú), 2 para Africa y 6 para Europa del Este³². Ésta es una buena iniciativa pero está limitada por su *stock* de capital relativamente pequeño (US\$ 85 millones al tipo de cambio actual). Con la participación de firmas privadas y el OECF, el nivel real de operaciones comprometidas alcanza los US\$ 736 millones. Se espera que una contribución final de capital aumente el potencial de JAIDO algo más, pero en adelante JAIDO planea ser una institución autofinanciada con la venta de su participación en proyectos maduros.

JAIDO tiene a su predecesor en la JAIC -Compañía Japonesa de Inversión en ASEAN-. JAIC fue fundada en 1981 con OECF y 137 corporaciones miembros de Keizai Doyukai -la Asociación Japonesa de Ejecutivos

31. Existen por lo menos otras siete agencias relacionadas al gobierno que proveen diferentes servicios (desde la promoción de misiones hasta la asistencia legal y técnica) a inversionistas japoneses potenciales en países en desarrollo. Ver Belot, Therese y Dale Weigel, *Programs in Industrial Countries to Promote Foreign Direct Investment y Developing Countries*, World Bank Technical Paper 155, 1991.

12. Iva sobreconcentración de recursos en Asia se repite en este caso.- Como en el programa de A OI japonesa, aunque algunos países asiáticos pueden acceder ya a los mercados internacionales de capital, aparecen nuevas necesidades. Los socios asiáticos relativamente nuevos son Bhután, Camboya, China, India y Vietnam. En términos de la participación en el capital total de JAIDO, los proyectos asiáticos están tomando el 55.5%; los proyectos latinoamericanos, 17.1%; los africanos. 1.2%; y. los europeos del este absorben 24.2% de los recursos.

Corporativos- como accionistas. JAIC invierte sus fondos como capitales de riesgo en compañías no listadas en los países miembros de la ASEAN para asistir en su desarrollo económico. Desde enero de 1991, JAIC había invertido en 50 corporaciones de la ASEAN (Tokunaga, 1992). Si el gobierno y los círculos de negocios japoneses quieren establecerse con pie firme en otras regiones en desarrollo en el mundo, iniciativas del tipo JAIC parecen ser una opción muy atractiva.

3.5 La IED japonesa en el Perú

De acuerdo con cifras comparables de IED japonesa en los países de América Latina (ver el Cuadro No. 22)³³, el Perú fue el segundo país más importante para las operaciones productivas japonesas en la región hasta mediados de los setenta. Entre 1950 y 1976, el 16.4% del *stock* de IED japonesa productiva en América Latina estaba situada en el Perú, superando, ampliamente las inversiones japonesas en países más grandes como Argentina y México. Esta alta proporción de IED japonesa en el Perú se explicaba por el mayor conocimiento relativo de nuestro país en Japón, a través de los contactos con la importante colonia japonesa radicada en nuestro medio. En este sentido, las inversiones japonesas en Brasil y Perú (países con las dos colonias japonesas más numerosas de la región) representaban 80.4% del total invertido en América Latina.

33. Estas cifras son las proporcionadas por el Ministerio de Finanzas de Japón. Existe una discrepancia enorme entre el monto de IED japonesa acumulada en el Perú reportado por dicha fuente -696 millones de dólares- y las cifras manejadas por la Comisión Nacional de Inversión y Tecnología Extranjera del Perú (CONITE) -US.\$ 42 millones-. Dos serían las razones principales de la diferencia. En primer lugar, la definición de IED manejada por Japón sería mucho más amplia que la de CONITE. La primera incluiría préstamos entre casas matrices y sucursales y otros endeudamientos de largo plazo (definición de IED tipo OECD). CONITE, en cambio, sólo registra como flujos de IED los aportes frescos de capital y reinversión de utilidades que impliquen variaciones en el capital social de las empresas. En segundo lugar, las empresas japonesas habrían reportado todos los planes de inversión en el exterior, aun cuando algunos de ellos no se hayan concretizado. De todas formas, las comparaciones de la participación de IED japonesa en Perú *versus* otros países de América Latina serían válidas pues las cifras están sujetas a una metodología común de registro. Asimismo, la discrepancia señalada no se presenta en las tendencias de los últimos años para el caso peruano. En ambas fuentes de información, no ha habido ingresos significativos de IED japonesa al Perú desde 1986-87.

Cuadro No. 22

INVERSIÓN JAPONESA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Países	Flujo 1950-76	Flujo 1977-88	Stock 1988	Flujo 1989	Flujo 1990	Flujo 1991	Flujo 1992	Stock 1992
	(En millones de dólares)							
Argentina	29	186	215	3	213	40	18	489
Bolivia	15	1	16	0	0	0	0	16
Brasil	1,804	3,792	5,596	349	615	171	464	7,195
Chile	90	145	235	47	29	75	27	413
Colombia	12	55	67	4	59	1	1	132
Ecuador	8	3	11	0	3	2	0	16
México	171	1,500	1,671	36	168	193	60	2,128
Paraguay	27	9	36	0	0	0	0	36
Perú	458	238	696	0	0	0	0	696
Uruguay	6	12	18	2	6	0	2	28
Venezuela	115	74	189	75	77	102	26	469
Otros	65	1,150	1,215	172	48	404	158	1,997
Panamá	113	12,745	12,858	2,044	1,342	1,557	938	18,739
Islas Caimán	32	5,053	5,085	1,658	588	457	647	8,435
Bahamas	22	2,696	2,718	620	121	103	134	3,696
Bermuda	334	657	991	228	359	232	251	2,061
América Latina	3,301	28,316	31,617	5,238	3,628	3,337	2,726	46,546
	(Participación porcentual en inversión real en la región) ^{1/}							
Argentina	1.0	2.6	2.2	0.4	17.5	4.0	2.4	3.6
Bolivia	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Brasil	64.4	52.9	56.2	50.7	50.5	17.3	61.4	52.8
Chile	3.2	2.0	2.4	6.8	2.4	7.6	3.6	3.0
Colombia	0.4	0.8	0.7	0.6	4.8	0.1	0.1	1.0
Ecuador	0.3	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.0	0.1
México	6.1	20.9	16.8	5.2	13.8	19.5	7.9	15.6
Paraguay	1.0	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Perú	16.4	3.3	7.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1
Uruguay	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.0	0.3	0.2
Venezuela	4.1	1.0	1.9	10.9	6.3	10.3	3.4	3.4
Otros	2.3	16.1	12.2	25.0	3.9	40.9	20.9	14.7

1/ La inversión real en la región excluye los flujos a Panamá, Islas Caimán, Bahamas y Bermuda ya que se trata de inversiones de fachada para efectos tributarios internos en Japón.

La composición de la IED japonesa en el Perú tal como la reporta el Ministerio de Finanzas de Japón (ver el Cuadro No. 23) reflejaba tanto nuestro patrón de ventajas comparativas internacionales como la importancia para el Japón de aprovisionarse de recursos naturales. Sin embargo, las cifras absolutas de IED japonesa en la minería peruana (US\$ 409 millones hasta 1979 y US\$ 600 millones acumulados hasta el momento) evidentemente incluyen proyectos de inversión en la mediana y gran minería peruana que se quedaron en la etapa de exploración y desarrollo durante los setenta y los ochenta.

Éste fue el caso de los trabajos de la Corporación para, el Desarrollo de Minerales en el Exterior de Japón (OMRD) -que agrupaba al gobierno y un consorcio de empresas privadas japonesas- en una franja de 15,000 km. entre los departamentos de Apurímac y Cuzco³⁴. Otros proyectos mineros sí llegaron a la etapa de producción destacando los asientos de Chapi en Arequipa, Katanga en Cuzco y Condestable en Cañete. Todos ellos de propiedad de la *Holding Mitsui Mining and Smelting Company*. Los dos primeros complejos mineros fueron vendidos a fines de los setenta y el último fue donado a Minero Perú³⁵.

La inversión de mediana minería más importante y que todavía opera en la actualidad es la mina polimetálica de Santa Luisa en Huánuco, la cuarta productora nacional de plomo y zinc, también perteneciente a la Mitsui Mining. Ésta cuenta con una planta concentradora con capacidad para tratar 1,200 TM de minerales por día y además opera la Central Hidroeléctrica de Huallanca construida con un financiamiento de 11.5 millones de dólares.

En la gran minería del Perú, en cambio, la inversión japonesa nunca se llegó a concretar. El proyecto más importante fue Michiquillay en la sierra norte de Cajamarca que debía ser desarrollado en conjunto entre el consorcio japonés Michiquillay Copper Co. y Minero Perú con una inversión aproximada de mil millones de dólares. Las negociaciones sobre financiamiento y marco regulatorio del proyecto fracasaron en 1978. Similar suerte corrieron los proyectos de Cerro Verde II e Izcaycruz.

34. La descripción de las inversiones japonesas en el Perú incluida en esta sección, se basa en De la Flor Belaunde, Pablo, *op. cit.* y conversaciones en JE TOO, EXIMBANK y CONITE.

35. Y recientemente reprivatizado con su venta a la empresa peruana Serfin por US\$ 1.3 millones.

Cuadro No. 23

INVERSIÓN JAPONESA DIRECTA EN EL PERÚ: DISTRIBUCIÓN POR SECTORES DE ACTIVIDAD DE ACUERDO A REGISTROS JAPONESES
(Montos en millones de dólares)

Sectores:	Stock en 1979		Stock en 1993	
	Monto	%	Monto	%
Industria	22.0	4.5	29.3	4.2
Alimentos	9.4	1.9	9.8	1.4
Transporte	7.8	1.6	13.9	2.0
Otros	4.8	1.0	5.6	0.8
Otros Sectores	463.2	95.1	656.8	94.3
Agricultura	0.0	0.0	0.0	0.0
Pesca	16.4	3.4	18.2	2.6
Minería	408.9	83.9	599.7	86.1
Construcción	26.3	5.4	26.3	3.8
Comercio	1.3	0.3	2.6	0.4
Finanzas	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	10.0	2.1	10.0	1.4
Sucursales	0.4	0.1	8.5	1.2
Propiedades	1.6	0.3	1.6	0.2
Total	487.2	100.0	696.2	100.0

Fuente: Ministerio de Finanzas de Japón

De esta forma, la actual inversión japonesa en la minería peruana sólo ascendería a 6 millones de dólares según datos de CONITE (Cuadro No. 24) y pertenece exclusivamente a la compañía minera Santa Luisa.

Según el Cuadro No. 23, la construcción llegó a concentrar el segundo volumen más importante de IED japonesa en el Perú con 26 millones de dólares. Lo único que se recuerda de construcción civil a cargo de japoneses en el Perú, es el caso de la firma Fujita Gumi, subsidiaria de una importante compañía de construcción en el Japón. Es probable también que dentro de este rubro hayan sido clasificadas las operaciones de la Ishikawa Jima Harima Heavy Industries en el Perú, relacionadas a la construcción naval. En la década del setenta, esta empresa construyó embarcaciones para SIMA PERU.

No obstante, según datos de CONITE (Cuadro No. 24), no existe actualmente ninguna inversión directa japonesa en el Perú en el ramo de la construcción.

Las inversiones japonesas directas en el sector pesquero peruano habrían llegado a acumular US\$18 millones. En este sector están incluidas las empresas Victoria del Mar, Challwa del Perú y probablemente Pesca Net. Victoria del Mar fue establecida con participación japonesa en la década del sesenta y hasta ahora opera en el Perú (en 1993 figuró con una inversión de 247 mil dólares). En los setenta, un consorcio de empresas japonesas formó con EPSEP, la empresa pesquera Challwa del Perú S.A. para la pesca de consumo humano y exportación de pescado congelado y enlatado. La inversión acumulada de esta empresa es de casi US\$ 3 millones. Pescanet es en realidad una empresa industrial dedicada a la fabricación de redes usadas en la pesquería y tiene una inversión acumulada de US\$ 0.4 millones.

En los ochenta, Japón intentó negociar un contrato para pesca de alta mar en aguas territoriales peruanas, pero las conversaciones se truncaron a raíz del choque entre un pesquero japonés y un submarino de la armada peruana en 1988. Actualmente, medio centenar de barcos japoneses estarían pescando en alta mar bajo licencia del Ministerio de Pesquería. Sin embargo, ninguna de las operaciones vinculadas a estos casos son registradas como IED. Por tanto, actualmente las inversiones japonesas acumuladas en el sector pesquero del Perú ascienden sólo a US\$ 3.2 millones y corresponden a las empresas Challwa del Perú y Victoria del Mar (Cuadro No. 24).

Cuadro No. 24

**INVERSIÓN JAPONESA DIRECTA EN EL PERÚ:
DISTRIBUCIÓN POR SECTORES Y EMPRESAS DE
ACUERDO A REGISTROS DE CONITE**
(Dólares americanos)

CIU	Empresa	Stock acumulado en 1993
1301	Victoria del Mar S.A.	246,680
1301	Challwa del Perú S.A.	2,991,600
	Total pesca	3,238,281
2302	Cia. Minera Santa Luisa S.A.	5,952,552
	Total minería	5,952,552
3215	Pescanet S.A.	418,294
3511	Ajinomoto del Perú S.A.	979,614
3529	Química Sol S.A.	348,847
3824	Metal Empresa S.A.	160,498
3832	National Peruana S.A.	5,931,805
3843	Toyota del Perú S.A.	6,015,477
3843	Nissan Motor del Perú S.A.	5,573,198
3844	Honda del Perú S.A.	3,202,339
	Otros	5,671
	Total industria	22,635,742
6100	Matsushita Electric del Perú S.A.	6,709,508
6100	Marubeni Perú S.A.	490,888
6100	Mitsui del Perú S.A.	1,584,943
6100	Mitsubishi Perú S.A.	182,408
6100	Hitachi Sales Corporation del Perú S.A.	138,121
	Otros	9,452
	Total comercio	9,115,319
7191	Kawasaki del Perú S.A.	195,627
	Otros	20,605
	Total transporte	216,232
	Otras inversiones no clasificadas	3,200,417
	GRAN TOTAL	44,358,542

Fuente: Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras.

El Japón registra una DED acumulada en el sector industrial peruano de US\$ 29 millones. Dicha cifra es mucho más cercana a los US\$ 22 millones captados en CONITE. Esto reflejaría en parte el hecho de que todos los planes de inversiones industriales japoneses en el Perú sí se llevaron a cabo, especialmente durante la década del setenta. En la rama de alimentos se incluye probablemente a Ajinomoto del Perú (aunque según la clasificación CIU ésta es una empresa de sustancias químicas). Según CONITE, dicha empresa tiene una inversión neta de un millón de dólares en la producción de sazonadores destinados para el mercado interno y exportación. Sin embargo, su otra línea característica de sopas de fideos en sobres fue cerrada debido a los controles de precios a la que estuvo sujeta.

La inversión industrial de japoneses más importante en el Perú fue en el sector de medios de transporte. Concretamente, se invirtieron cerca de US\$ 14 millones (de acuerdo a ambas fuentes de información) en la construcción de plantas para el ensamblaje de autos, camionetas y motocicletas. Las inversiones de Toyota y Nissan para ensamblaje de automóviles en el Perú data de los sesenta. Sin embargo, es durante el proceso de racionalización de categorías y marcas de autos a principios de los setenta que ambas empresas alcanzan el liderazgo a nivel nacional en la producción y venta de autos medianos y camionetas. Toyota y Nissan llegaron a participar con el 35.5% y 28.3% del total de la producción vehicular en los setenta.

La continuada crisis económica en los ochenta obligó a estas empresas a reorientar su actividad hacia la importación directa de automóviles. Dicha estrategia se terminó de consolidar con la apertura comercial en los noventa. La planta ensambladora de Nissan, por ejemplo, se cerró en enero de 1992 (Horisaka, 1993). En el caso de Toyota, la planta se había parado desde junio de 1991 y se estuvo en busca de compradores para los activos existentes. Sin embargo, en el futuro próximo se reiniciaría el ensamblaje de un antiguo modelo de camioneta *pick-up* de gran demanda a nivel nacional que ya no se produce en Japón.

En cuanto a Honda del Perú, su planta de ensamblaje de motocicletas se estableció inicialmente en el Parque Industrial de Trujillo y se trasladó finalmente a Iquitos (aprovechando los incentivos tributarios para operaciones en la selva y su proximidad al mercado en dicha región). Las motos producidas por Honda en el Perú, adecuadas para su uso directo como moto-taxis y moto-cargas, seguirían siendo competitivas aun después de la liberalización de importaciones.

En el sector de electrodomésticos, National Peruana llegó a ser una importante ensambladora de 19 líneas de artefactos electrodomésticos en nuestro país. Con la liberalización de las importaciones y la recesión prolongada, se ha tenido que suspender la producción de 17 líneas y reorientarse a su importación directa. Sin embargo, se ha mantenido la producción nacional de pilas y televisores a color de 21 y 29 pulgadas pues se logra competir con las importaciones en estas líneas. En verdad, qué líneas de producción subsistirán en el mediano plazo dependerá de las decisiones mediatas en materia comercial e integración con el Grupo Andino. De llegarse a un arancel plano de 15% en nuestro país y retirarse del Grupo Andino, National Peruana se vería obligada a la importación directa de todos sus productos.

Las inversiones en el sector comercio según CONITE (US\$ 9 millones) son relativamente importantes y mayores a las señaladas por la fuente japonesa (US\$ 2.6 millones). Sin embargo, casi toda la inversión de US\$ 6.7 millones registrada para Matsushita del Perú (que es la empresa comercializadora de productos National Panasonic) debiera aparecer como parte de la inversión en National Peruana. La confusión de registro se debe a que la matriz dueña de National Peruana es Matsushita Electric del Japón.

Considerando la corrección anterior, encontraríamos que alrededor de dos tercios del total de la inversión japonesa acumulada en el Perú se concentra en la industria sustitutiva de importaciones. Dicha situación se debe a que la gran oleada de inversiones japonesas en el Perú ocurrió en las décadas del sesenta y el setenta, en pleno apogeo del modelo industrial de sustitución de importaciones. Ahora que hay un cambio drástico de modelo de desarrollo, nos encontramos con que gran parte de los activos físicos correspondientes a la IED japonesa en el Perú ya no tienen uso económico.

Las demás inversiones en el sector comercio son básicamente las compañías comercializadoras japonesas (*sogo shoshas*). Sólo Marubeni, Mitsui y Mitsubishi aparecen como inversores directos en el Perú pues han sido constituidas como empresas peruanas filiales de sus casas matrices en Tokio. En nuestro país operan por lo menos otras nueve compañías de comercialización japonesa pero sólo como representaciones³⁶.

16. Iisias son Nissho Iwai Co., Kanematsu Co., Sumitomo Co., C Itoh & Co. Ltd., Chon Co LUI, Tomen Co., Nichimen Co., Okura & Co. Ltd., y Totoda Tsusho Kaisha Ltd

La gran presencia del Perú en la cartera latinoamericana de IED japonesa se ha estado perdiendo paulatinamente desde la década pasada. De acuerdo al Cuadro No. 22, sólo 3.3% de la EED japonesa real en América Latina se destinó al Perú en los ochenta. Según la información de CONITE, los últimos ingresos importantes de IED japonesa al Perú fueron US\$ 1.2 millones de Toyota en 1986 y US\$ 0.8 millones de Nissan en 1987.

Sin embargo, lo más dramático ha sucedido en los últimos años. América Latina ha recibido US\$ 14,929 millones de IED de Japón entre 1989 y 1992 y la participación del Perú en este flujo ha sido nula. Es cierto que US\$ 11,279 millones fueron para inversiones de fachada en Panamá e islas caribeñas para reducir la tributación efectiva de muchas empresas japonesas.

No obstante, ni un sólo dólar de los US\$ 3,650 millones de inversión japonesa en los sectores productivos de América Latina vino al Perú. Y estos datos ya incluyen dos años en el Perú (1991 y 1992) con una situación económica y social bajo relativo control, con una legislación liberal de atracción a la inversión extranjera y con un Presidente de la República de origen japonés promoviendo mayores lazos con Asia en forma directa.

En cambio, sí se ha observado una dinámica respetable de IED japonesa en otros países latinoamericanos. Brasil, a pesar de todos sus problemas, ha captado US\$ 1,600 millones de IED japonesa en los últimos cuatro años. US\$ 457 millones fueron a México, US\$ 280 a Venezuela, US\$ 274 a Argentina y US\$ 178 fueron a Chile.

Ciertamente una diferencia importante, al menos hasta 1992, era la inseguridad en el Perú debido al terrorismo. No obstante, 65 millones de dólares de origen japonés ingresaron a Colombia como IED, a pesar de los evidentes problemas de seguridad en dicho país. Parece ser que Colombia ha aventajado al Perú en atraer EED pues compensó sus problemas sociales con la excepcional estabilidad económica que ha conocido en las últimas décadas. Pero hay más en el caso peruano. Aparentemente, el hecho de tener un Presidente de la República de origen japonés en el Perú se convirtió en una desventaja para atraer inversión japonesa directa, pues los grupos terroristas convirtieron a empresarios de origen japonés en blanco de sus atentados.

¿No es exagerado argumentar que la inseguridad ciudadana es la principal razón de la ausencia de IED japonesa al Perú hasta el momento? Quizás no sea la única razón importante (tal como analizamos en las secciones anteriores, existen factores internos en Japón que explican la retracción en su IED en todo el mundo), pero sí es un factor tomado en cuenta en todas las decisiones japonesas de IED.

Por un lado, debemos considerar que comparado a otros inversionistas extranjeros, las empresas japonesas emplean una mayor proporción de ejecutivos de su propia nacionalidad en sus inversiones en el exterior. Por otro lado, una visita a las grandes ciudades japonesas da una idea clara de lo natural que resulta para los ejecutivos japoneses vivir y hacer negocios en un ambiente de seguridad y lo difícil que les resulta acostumbrarse a ambientes de alta inseguridad ciudadana.

¿Están mejorando las perspectivas de IED japonesa en el Perú, ahora que el terrorismo está bajo relativo control? Algunos montos de inversión japonesa deberían ingresar al Perú en los próximos años, si las compañías niponas desean mantener una presencia importante en el mercado peruano. Pero no puede esperarse demasiado. Un indicador desalentador hasta el momento es que los japoneses no se han presentado a ninguna de las privatizaciones de empresas públicas peruanas.

Del lado japonés ha habido intentos persistentes para promover IED en el Perú. Representantes de nuestro país han sido invitados al Japón todos los años desde 1990 para promover inversiones en el Perú en seminarios específicos al respecto. Se ha aceptado también un representante peruano permanente (el primero a nivel latinoamericano) en una agencia de Naciones Unidas en Japón para promover IED en nuestro país. Asimismo, el Presidente de JAIDO ha visitado dos veces el Perú con el fin de identificar proyectos peruanos en los cuales pueda invertir dicha institución. Se ha constituido una Comisión Empresarial Peruano Japonesa (conformada por la Cámara de Comercio e Industria Japonesa y la CONFIEP peruana) que ya ha tenido un primer encuentro empresarial en Tokio en mayo de 1993. La próxima reunión de dicha comisión será en Lima en setiembre de 1994. Finalmente, se sabe de varias misiones de japoneses que han llegado a nivel privado para explorar posibles inversiones en el Perú.

Creemos que sí habrá una respuesta afirmativa de EED japonesa en el Perú. Sin embargo, los tiempos para tomar decisiones en Japón son mucho mayores que en otros inversores, debido a su mayor cautela característica y a su política de llegar a consensos al interior de la empresa. Asimismo, la delicada situación interna de Japón absorbe demasiados recursos financieros y humanos que paralizan muchas decisiones en ultramar. En concordancia con el nuevo esquema económico peruano, sólo se esperarían intereses japoneses en la explotación de recursos naturales en pesquería, minería y, quizás más adelante, en agroindustria.

La pesquería ofrece perspectivas alentadoras en IED del Japón pues éste es un país con una gran tradición pesquera. Los japoneses no se interesarían tanto por la pesca de consumo industrial (Japón mismo es un importante productor de harina de pescado en el mundo) sino en la pesca de consumo humano directo. Varias misiones privadas están explorando el terreno. Empresas japonesas estarían interesadas en la explotación de la merluza y otras especies de consumo humano directo con nueva tecnología para el abastecimiento del mercado japonés. Aparentemente, un factor presente en este interés es la insuficiente disponibilidad de estos productos en las empresas japonesas del cono sur del continente.

Concretamente, el primer caso importante de inversión japonesa en el Perú de los noventa es el aporte de JAIDO a un proyecto de USS 5 millones para el procesamiento de aletas de tiburón y sardinas en Chimbóte.

En cuanto a la minería peruana, es cierto que la atracción que ejerció el Perú en décadas pasadas para los japoneses se ha debilitado debido al más fácil aprovisionamiento de recursos mineros en los mercados internacionales de *commodities* y a las inversiones japonesas en la minería chilena. Ello explica la ausencia notable del Japón en la privatización de empresas mineras peruanas hasta el momento. Sin embargo, subsistiría cierto interés que se concretaría en inversiones de darse las condiciones adecuadas. Un síntoma de ello es que dos compañías japonesas llegaron a comprar las bases para Cerro Verde II y la Refinería de Ilo, aunque finalmente no presentaron ofertas de compra.

La agroindustria e industria forestal estaría dentro de las miras de inversionistas japoneses. Japón invirtió en la industria de la pulpa en Chile. No obstante, parece que los japoneses esperarían mayores seguridades en la propiedad de tierras peruanas. Por el momento hay interés en comprar producción

agroindustrial, pero no en invertir directamente. Éste es el caso de la producción agroindustrial de la zona de Chavimochic. Comercializadoras japonesas están interesadas en abastecerse de pasta de tomate y espárragos, sin asumir riesgos involucrados con la propiedad de las empresas.

*S

El turismo podría ser una veta pues la población japonesa está gastando una proporción significativa de sus ingresos en turismo. Nuestra geografía ofrece atractivos compatibles con las preferencias japonesas por la pesca, el turismo ecológico y de aventura y el turismo histórico. Quizás una limitante para la gran inversión japonesa en este campo es que no existe una cadena hotelera japonesa importante en el mundo. Por otro lado, la industria del turismo es probablemente la más sensible a las cuestiones de seguridad ciudadana, por lo que cualquier IED japonesa en el sector se esperaría en el mediano y largo plazo.

Finalmente, la industria peruana dirigida al mercado interno no debe presentarse como un buen negocio comparativamente para el inversionista japonés. El mercado peruano es pequeño en comparación a otros países latinoamericanos y se invirtió demasiado en el pasado en el Perú en este sector. Nótese por ejemplo que la IED japonesa acumulada en Argentina y Colombia representa sólo el 3.6% y 1% de su total invertido en América Latina, a pesar de que el PBI de estos países significan 8.6% y 3.9% del total regional. Mientras tanto, la IED japonesa en el Perú (mayoritariamente en la industria sustitutiva) representa el 5.1% de su total invertido en América Latina, cuando el PBI peruano es sólo 2.2% del PBI regional.

Del flujo registrado por CONITE en los últimos años (Cuadro No. 25) observamos que China, Reino Unido, EE.UU. y algunos países latinoamericanos han sido los principales inversores extranjeros en nuestro país. ¿Estará Japón presente en la siguiente oleada? Nuestra evaluación es que sí pero en montos relativamente pequeños. Ya hemos visto desde el lado japonés cómo dicho país está enfrentando problemas internos que han producido una fuerte desaceleración de sus planes de IED en el mundo. En lo poco de IED que pueden solventar en este momento la prioridad más importante es Asia. La mayoría de países de dicha región está creciendo a tasas impresionantes y Japón necesita consolidar su primacía en estos mercados antes de iniciarse el siglo XXL En este sentido, el Perú se percibe sólo como una posibilidad interesante todavía por consolidarse.

Cuadro No. 25

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL PERÚ

	Stock 1971	Stock 1975	Stock 1980	Stock 1985	Stock 1988	Flujo 1988-93	Stock 1993
	(En millones de dólares)						
Alemania Occidental	8.1	8.1	9.4	25.4	24.8	5.2	30.0
Canadá	15.3	16.7	23.4	38.4	50.2	(13.6)	36.6
China Continental	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	118.1	118.1
España	8.5	7.2	9.4	20.4	3.5	(0.4)	3.1
Estados Unidos	471.6	343.0	384.0	633.3	578.1	55.2	633.3
Francia	11.9	9.9	16.9	28.0	15.7	8.3	24.0
Holanda ^{1/}	17.3	17.5	18.3	22.7	35.2	0.5	35.7
Italia	36.9	34.1	35.7	56.6	19.2	(2.5)	16.7
Japón	13.5	14.9	22.1	46.2	43.7	0.7	44.4
Reino Unido ^{2/}	47.2	39.1	49.1	49.6	73.6	59.3	132.9
Suiza	72.4	72.5	138.3	176.9	83.7	19.9	103.6
México	1.6	1.7	2.9	2.6	0.2	0.0	0.2
Uruguay	2.9	2.6	5.6	14.7	20.0	23.1	43.1
Chile	2.9	2.6	2.7	3.2	2.6	20.9	23.5
Venezuela	3.3	3.8	5.1	7.1	5.1	6.7	11.8
Colombia	1.1	1.3	1.5	9.4	10.6	(4.1)	6.5
Otros	121.9	131.1	164.2	278.2	270.3	74.3	344.6
Total	836.7	706.3	888.8	1,412.9	1,236.6	371.6	1,608.1 ^{3/}

(continua)

(continuación)

	Stock 1971	Stock 1975	Stock 1980	Stock 1985	Stock 1988	Flujo 1988-93	Stock 1993
	(Participación porcentual)						
Alemania Occidental	1.0	1.1	1.1	1.8	2.0	1.4	1.9
Canadá	1.8	2.4	2.6	2.7	4.1	(3.7)	2.3
China Continental	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.8	7.3
España	1.0	1.0	1.1	1.4	0.3	(0.1)	0.2
Estados Unidos	56.4	48.6	43.2	44.8	46.8	14.9	39.4
Francia	1.4	1.4	1.9	2.0	1.3	2.2	1.5
Holanda ^{1/}	2.1	2.5	2.1	1.6	2.8	0.1	2.2
Italia	4.4	4.8	4.0	4.0	1.6	(0.7)	1.0
Japón	1.6	2.1	2.5	3.3	3.5	0.2	2.8
Reino Unido ^{2/}	5.6	5.5	5.5	3.5	6.0	16.0	8.3
Suiza	8.7	10.3	15.6	12.5	6.8	5.4	6.4
México	0.2	0.2	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Uruguay	0.3	0.4	0.6	1.0	1.6	6.2	2.7
Chile	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	5.6	1.5
Venezuela	0.4	0.5	0.6	0.5	0.4	1.8	0.7
Colombia	0.1	0.2	0.2	0.7	0.9	(1.1)	0.4
Otros	14.6	18.6	18.5	19.7	21.9	20.0	21.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0 ^{3/}

1/ Incluye las dependencias territoriales holandesas.

2/ Incluye las dependencias territoriales británicas.

3/ Las cifras no incluyen US\$ 81.8 millones de inversiones pendientes de registro pertenecientes al Grupo Soros, Santa Isabel, Televisa, Aeroméxico, Gleenpoint, Tamit Investments, Interamericana de Inversiones y Grupo Fierro.

Fuente: CONITE.

3.6 Conclusiones

Este capítulo ha presentado tendencias recientes y perspectivas de la inversión privada japonesa, con énfasis especial en los países en vías de desarrollo. Comprobamos que el fin del tercer *boom* de IED japonesa ha afectado proporcionalmente más los flujos de inversión a los EE.UU. y a Europa. Por otro lado, encontramos todavía un fuerte dinamismo de la IED japonesa en China, en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y en otros países asiáticos, lo que refleja la "asianización" del aparato industrial japonés.

La "asianización" de la producción japonesa es uno de los fenómenos económicos más importantes de las décadas recientes en el oriente. Ésta revela el papel protagónico de la inversión japonesa en el crecimiento y desarrollo de la primera generación de NICs (Corea del Sur y Taiwán) y de la próxima generación de NICs (China y los países de la ASEAN).

El dinamismo asiático de las últimas décadas se ha dado como en círculos centrifugos. Primero se desarrolló Japón en el centro. Cuando el aumento de sus costos laborales redujo sus ventajas comparativas en componentes intensivos en mano de obra, la producción de éstos se trasladó al exterior dinamizando un primer círculo exterior de NICs. Y ahora que los primeros NICs también perdieron sus ventajas comparativas en componentes intensivos en mano de obra, las plantas se están trasladando a un segundo círculo exterior dinamizando una segunda generación de NICs. De esta forma, uno de los motores del desarrollo asiático "contagioso" habría sido la inversión extranjera, primero solamente de origen japonés y ahora también proveniente de los primeros NICs.

Mientras esta rica dinámica sucede en Asia, los japoneses parecen mirar a América Latina como lugar de inversión con suma cautela, debido a los malos recuerdos de la reciente crisis de la deuda externa. Los casos específicos de inversión son aquéllos en las tradicionales áreas de recursos naturales estratégicos para Japón, sin mayor conexión con su proceso de reestructuración industrial a nivel mundial.

Desde esta perspectiva, parece que las inversiones japonesas en el Perú serán las últimas en concretarse. Una larga historia de relaciones Perú-Japón dejó como consecuencia un stock acumulado de IED japonesa en el Perú elevado

en relación al resto de América Latina y desproporcionadamente ligado a las industrias de sustitución de importaciones.

De otro lado, la crisis interna japonesa y los problemas de seguridad en el Perú (que especialmente afectaron a ejecutivos de origen japonés) fueron factores coyunturales que han retardado la respuesta de la IED japonesa ante el clima económico más estable y promotor de inversiones extranjeras en el Perú.

Se espera que, de mantenerse las condiciones actuales de relativa estabilidad económica, social y política en el Perú, algunas inversiones japonesas empezarán a concretarse en los sectores pesquero, minero y agroindustrial, en ese orden de probabilidad.

Bibliografía

Agata, Masahikp, "JEXIM Completes Five Year Recycling Program", en *Project and Trade Finance*, Tokio, marzo, 1993.

Alayza Bettocchi, Carlos, "La cooperación financiera del Japón al Perú", en *Finanzas Públicas*, Lima: Universidad de Lima, 1989.

Andrade, Gustavo, "The Image of Japan among Peruvians, and Japanese Policy Towards Fujimori Government", en *Iberoamericana*, Vol. XIV, No. -2, Tokio: Iberoamerican Institute of Sophia University, Second Semester, 1992.

APIC - Association for Promotion of International Cooperation, *A Guide to Japan's Aid*, Tokio, 1993.

Aquino Rodríguez, Carlos Alberto, *Relaciones Perú-Japón: Diplomacia, inmigración, economía y política*, Lima: Fundación Internacional Matsushita, febrero, 1994.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1992. Desarrollo y medio ambiente*, Washington D.C.: 1992.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. El reto del desarrollo*, Washington D.C.: 1991.

Bclot, Theresc y Dale Weigel, *Programs in Industrial Countries to Promote Foreign Direct Investment in Developing Countries*, World Bank Technical Paper 155, 1991.

Bhattacharya, Amarendra y Johannes F. Linn, *Trade and Industrial Policies in the Developing Countries of East Asia*, World Bank Discussion Papers 27, 1988.

Claus, Burghard y Hans H. Lembke, "The Development Cooperation Policy of the Federal Republic of Germany", en Yamazawa, Ippei y Akira Hirata (Eds.), *Development Cooperation Policies of Japan, the United States and Europe*, Tokio: Institute of Developing Economies, marzo, 1992.

CONITE, *Memorias 1981-1990*, Lima, Perú.

Daily Yomiuri (28/5/93), "ODA Targets Environment, Funds Eyed for Developing Countries", 28 de mayo, 1993, p.1.

De la Flor Belaunde, Pablo, *Japón en la escena internacional: sus relaciones con América Latina y el Perú*, Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI, 1991.

Eads, George y Kozo Yamamura, "The Future of Industrial Policy", en Yamamura Kozo y Yasukichi Yasuba (Eds.), *The Political Economy of Japan, The Domestic Transformation*, California: Stanford University Press, 1987.

The Economist (12/6/92), "Japanese Manufacturing, Asian Promise", The Economist, 12 de junio, 1993.

Ensign, Margee, *Doing Good or Doing Well?*, Nueva York: Columbia University Press, 1993.

EPA - Economic Planning Agency, *Final Report of the Study Group for Economic Cooperation Policy*, Coordination Bureau, EPA, Tokio, agosto, 1991.

EXIMBANK - Export Import Bank of Japan, (1992), *Annual Report 1992*, Tokio, 1992.

FASID - Foundation for Advanced Studies on International Development, *Promotion and Planning of an International Development University*, Tokio, diciembre, 1992 (procesado).

FEER - Far Eastern Economic Review, (12/3/92), "Question of Faith, Jupuñ Challenges World Bank Orthodoxy", 12 de marzo, 1992, p. 49.

FEER (18/6/92), "Multinationals, The Not Always Welcome Guests", 18 de junio, 1992, p. 56.

FEER (18/6/92), "World Bank, More Ways to Skin a Cat", 18 de junio, 1992, p. 60.

Fujisaki, Shigeaki, "Environmental Issues in Developing Countries and the Role of ODA", en *Japan Review of International Affairs*, Invierno 1993, pp. 68-83.

González Norris, Antonio y Hélan Jaworski, *Cooperación internacional para el desarrollo: políticas, gestión y resultados*, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, 1990.

Hasegawa, Shinji y Shujiro Urata, *Global Strategies of Japanese Firms*, ensayo presentado en el Global Business Seminar, Sapporo, agosto, 1992.

Healey, Derek, *Japanese Capital Exports and Asian Economic Development*, París: OECD Development Centre Studies, 1991.

Hofman, Michael, *Japan's Development Assistance, A Germán View*, Institute of Developing Economies, V.R.F. Series, No. 119, Tokio, enero, 1985.

Horisaka, Kotaro, "Japan's Economic Relations with Latin America", en Stallings, Barbara y Gabriel Szekely (Eds.), *Japan, the United States and Latin America Toward a Trilateral Relationship in the Western Hemisphere?*, London: Macmillan, 1993.

Howell, David, *Unfinished G-7 Business, African Democracies Need an Economic Jump Start*, The Japan Times, 11 de julio, 1993, p. 21.

IDE - Institute of Developing Economies, *Annual Report 1992*, Tokio, 1992.

Inoue, Ryuichiro, Hirohisa Kohama y Shujiro Urata (Eds.), *Industrial Policy in East Asia*, Tokio: JETRO, 1993.

Istun, Shafiqul (Ed.), *Yen for Development, Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing*, Nueva York: Council of Foreign Relations Press, 1991.

Ito, Taketoshi, *The Japanese Economy*, Tercera Impresión, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992,

JAIDO - Japan International Development Organization Ltd., *Toward Industrial Development in Developing Countries*, Tokio, 1993.

Japan-ASEAN Forum I, *Development and ODA*, Tokio: The United Nations University, noviembre 1990.

Japan Forum on International Relations, Inc., *How to Best Utilize Economic Resources of Japan for Development of World Economy*, julio, 1989.

Japan Times (22/7/93), "U.N. Sees Doubling of Investment", en *The Japan Times*, 22 de julio, 1993.

Japan Times (22/7/93), "Japan Gearing Up Its Presence in China", en *The Japan Times*, 22 de julio, 1993.

Japan Times (10/7/93), "Tokio Achieves Only Limited Success in Pushing Developing World Issues", en *The Japan Times*, 10 de julio, 1993.

Japan Times (6/7/93), "Yen Rise Fuels Following' Fear, Business Leaders Struggle to Keep Manufacturing Base", en *The Japan Times*, 6 de julio, 1993.

Japan Times (26/6/93), "Five-Year Aid Plan Sees 40-50% Rise", *The Japan Times*, 26 de junio, 1993.

Japan Times (21/6/93), "Car-makers Accelerate Drive Into China, Efforts Afoot for More Joint Ventures, End of Six-Company Limit", en *The Japan Times*, 21 de junio, 1993.

JICA - Japan International Cooperation Agency, *Annual Report*, Tokio, 1992.

JETRO - Japan External Trade Organization, *White Paper on Foreign Investment, 1993*, JETRO Special Report, Tokio, marzo, 1993.

Kaufman, Susan y Robert Immerman (Eds.), *Japan and Latin America in the New Global Order*, Boulder, Colorado: The Americas Society, Lynne Rienner Publishers, 1992.

KEIDANREN - Japan Federation of Economic Organizations, *A Proposal for Formulation of Basic Rules of ODA*, Tokio, 24 de marzo, 1992 (procesado).

Komiya, Ryutaro, Masahiro Okuno y Kotaro Suzumura (Eds.), *Industrial Policy in Japan*, Academic Press Japan Inc., 1988.

Koppel, Bruce y Robert Orr (Eds.), *Japan's Foreign Aid*, Westview Press.

Kosai, Yutaka y Yutaka Harata, "Economic Development in Japan: A Reconsideration", en Scalapino, Robert (Ed.), *Asian Economic Development, Present and Future*, U.C. Berkeley, Institute of East Asian Studies, Research Papers and Policy Studies 14, 1982.

Kubota, Isao, "No Room for More Spending", en *The Japan Times*, 19 de julio, 1993.

Los Angeles Times (19/7/93), "Curbing Costs, Japan Car Makers Gear Up Against Industry Slump", 19 de julio, 1993.

Leipziger, Danny M. y Peter A. Petri, *Korean Industrial Policy, Legacies of the Past and Directions for the Future*, World Bank Discussion Papers 197, 1993.

Lucas, Robert, "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, 1988.

Lustig, Nora, *NAFTA and its Impact to Intra and Extra Countries*, IIES Seminar Series, 9303, Tokio: Institute for International Economic Studies, marzo, 1993.

Minami, Ryoshin, *The Economic Development of Japan, A Quantitative Study*. Londres: Macmillan Press, 1986.

MITI - Ministry of International Trade and Industry, *Japan Economic Cooperation, 1992*, Tokio, 1992.

MOFA - Ministry of Foreign Affairs, *Japan's Official Development Assistance, 1992, Annual Report*, Association for Promotion of International Cooperation, Tokio, 1992.

OECD, *Financial Resources for Developing Countries: 1992 and Recent Trends*, Conferencia de prensa de la OECD, París, 29 de junio, 1993a.

OECD, *DAC Aid Review of Japan*, Conferencia de Prensa de la OECD, París, 22 de abril, 1993b.

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development, *Development Cooperation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1992 Review*, París, 1992.

OECD, *Development Cooperation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1985 Review*, París, 1985.

OECD, *Investing in Developing Countries*, Quinta Edición Revisada, París, 1983.

OECD - Overseas Economic Cooperation Fund, *Annual Report 1992*, Tokio, 1992a.

OECD, *Experience of East Asian Economic Development*, Reporte del Simposio por el 30mo Aniversario, Tokio, marzo, 1992b.

OECD, "Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment, Proposal from a Major Partner", OECD Occasional Paper No. 1, en *The OECD Research Quarterly*, 1992/2, No. 73, Tokio, 1992c.

Ohkawa, Kazushi y Hirohisa Kohama, *Lectures on Developing Economies, Japan's Experience and Its Relevance*, University of Tokio Press, 1989.

Ohtsuji, Sumiô, *The Japanese Automobile Industry, Globalization and Response to Regional Integration*, Ensayo presentado en el Global Business Seminar, Sapporo, Japón, agosto, 1992.

Okuda, Hidenobu, "Japanese Two Step Loans: The Japanese Approach to Development Finance", en *Hitotsubashi Journal of Economías*, Vol. 34, No. 1, Tokio: Hitotsubashi University, junio, 1993.

Orr Jr., Robert, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, Nueva York: Columbia University Press, 1990.

Ozawa, Terutomo, *Recycling Japan's Surpluses for Developing Countries*, París: OECD Development Centre Studies, 1989.

Reimann, Kim, "Japan in the Multilateral Setting: Moving Towards Active Participation?", ensayo presentado en *The Japan and Multilateralism Conference*, Nueva York: Columbia University, 17 de abril, 1993.

Rix, Alan, *Japan's Economic Aid, Policy Making and Politics*, Nueva York: St. Martin's Press, 1980.

Schmiegelow, Michele, *Strategic Pragmatism, the Theory of Foreign Direct Investment, and the Role of Japanese Corporations in Europe: A Survey of Arguments*, Seminario en el Institute for International Economic Studies, 23 de julio, 1993, Tokio.

Schmiegelow, Michele y Henrik Schmiegelow, *Strategic Pragmatism, Japanese Lessons in the Use of Economic Theory*, Praeger, Nueva York, 1989.

Sociedad Latinoamericana, Tokio, *Panorama de la Industria y la Cooperación Económica del Japón 1992*, Tokio, 1992.

Stallings, Biabara y Gabriel Szekely (Eds.), *Japan, the United States, and Latin America, Toward a Trilateral Relationship in the Western Hemisphere?*, Londres: Macmillan Press, 1993.

Tejima, Shigeki, *Future Prospects of Japanese Foreign Direct Investment in the 1990s*, EXIM Research Institute of Overseas Investment, Tokio, 1993.

Tokunaga, Shojiro, (Ed.), *Japan's Foreign Investment and Asian Economía Interdependence, Production, Trade and Financial Systems*, University of Tokyo Press, 1992. |

WIDER - World Institute for Development Economics Research, "Volunte of Ideas, UNU/WIDER-World Bank Development Conference", en *WIDER Angle*, No. 1/93, The United Nations University.

Watanabe, Machiko, "Japanese Industrial Policy and the Development of the Automobile Industry" en Inoue, Ryuichiro, Hirohisa Kohama y Shujiro Urata (Eds.), *Industrial Policy in East Asia*, Tokio: JETRO, 1993.

Williams, Maurice y Jim Nelson Bamhart Jr., "The U.S. Development Cooperation Policies", en Yamazawa, Ipeei y Akira Hirata (Eds.), *Development Cooperation Policies pf Japan, the United States and Europe*, Tokio: Institute of Developing Economies, marzo, 1992.

Wong, Anny, "Obstacles to Japan's Multilateralism", ensayo presentado en *The Japan and Multilateralism Conference*, Nueva York: Columbia University, 17 de abril, 1993.

Woods, Alan, *Development and the National Interest: U.S. Economic Assistance into the 21st Century*, United States Agency for International Development, 1989. >

World Bank, *World Development Report, Issues on the Environment*, Oxford University Press, 1992.

World Bank, *World Development Report, The Challenge of Development*, Oxford University Press, 1991.

Yamamura, Kozó y Yasukichi Yasuba (Eds.), *The Political Economy of Japan, The Domestic Transformation*, California: Stanford University Press, 1987.

Yamazawa, Ipeei y Akira Hirata (Eds.), *Development Cooperation Policies of Japan, the United States and Europe*, Tokio: Institute of Developing Economies, marzo, 1992.

Yanagihara, Toru, *Framework Approach and Ingredients Approach*, Hosei University, julio, 1993a (procesado).

i

Yanagihara, Toru, "Asia-Pacific Economic Zone: Its Emergence and Evolution", en *Journal of International Economic Studies*, No. 7, 23-40 pp., The Institute of Comparative Economic Studies, Hosei University, 1993b.

Yanagihara, Toru, "Policy Based Lending and Japanese Policy", en Yamazawa, Ippei y Akira Hirata (Eds.), *Development Cooperation Policies of Japan, the United States and Europe*, Tokio: Institute of Developing Economies, marzo, 1992.

Yanagihara, Toru y Anne Emig, "An OverView of Japan's Foreign Aid", en Islam, Shafiqul (Ed.), *Yen for Development, Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing*, Nueva York: Council of Foreign Relations Press, 1991.

Yasutomo, Dennis, *The Manner of Giving*, Lexington Books, 1986.