

**PROYECTO CONJUNTO INDES – PROGRAMA JAPÓN
DOCUMENTO DE TRABAJO**

**CAMBIOS EN LA NATURALEZA DEL PROBLEMA
AGRÍCOLA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO
DE JAPÓN***

Yujiro Hayami¹

**Series Documentos de Trabajo I-46-JP
Washington, D.C.**

* Este trabajo representa una versión condensada de Y. Hayami, Agricultura Japonesa bajo Sitio, Macmillan Press, Ltd., y St. Martin's Press, 1988, capítulo 2.

¹ Director del Programa Graduado Conjunto FASID-griups, Fundación de Estudios Avanzados sobre Desarrollo Internacional.

TABLA DE CONTENIDO

La agricultura en el desarrollo económico.....	3
<i>Ingreso per cápita y estructura industrial.....</i>	<i>3</i>
<i>Ingreso relativo agricultura-industria.....</i>	<i>4</i>
<i>Tres problemas agrícolas.....</i>	<i>5</i>
Superando el problema alimenticio.....	6
<i>Políticas para producir un excedente comercial.....</i>	<i>6</i>
<i>Políticas para incrementar la producción agrícola.....</i>	<i>7</i>
<i>De los aranceles a la autosuficiencia alimentaria.....</i>	<i>11</i>
La pobreza rural.....	14
<i>Las políticas en el período de crisis agrícola.....</i>	<i>14</i>
<i>Un límite a la protección.....</i>	<i>15</i>
Hacia el predominio de la cuestión de ajuste agrícola.....	16
<i>La política alimentaria durante la guerra y la recuperación.....</i>	<i>17</i>
<i>Reformas institucionales de posguerra.....</i>	<i>17</i>
<i>Necesidad emergente del ajuste agrícola.....</i>	<i>20</i>
Referencias.....	23
Cuadro.....	25

En el transcurso de un siglo de crecimiento económico moderno desde la Restauración Meiji, Japón se ha transformado de ser un país en vías de desarrollo de bajos ingresos a ser una de las naciones más ricas del mundo. De manera simultánea, el papel de la agricultura en la economía nacional ha experimentado un cambio importante. En este trabajo se perfilará la naturaleza cambiante de la agricultura en el proceso de desarrollo económico para dar una perspectiva histórica de la situación actual.

La agricultura en el desarrollo económico

En primer lugar se discutirán los cambios históricos de la agricultura como consecuencia de los cambios en su posición relativa en la economía en su conjunto, en base a los datos del Cuadro 1.

Ingreso per cápita y estructura industrial

Como se muestra en la columna (1) del Cuadro 1, el ingreso per cápita promedio en Japón en 1885 (el primer año para el que la estimación de ingreso nacional está disponible) era de 630 dólares estadounidenses a precios de 1980; esto era comparable con el nivel de los países en vías de desarrollo en el Sudeste de Asia en 1980 (por ejemplo, 430 dólares en Indonesia, 670 dólares en Tailandia y 690 dólares en Filipinas). Antes de la Segunda Guerra Mundial, en 1935, el ingreso per cápita del Japón se había elevado a 1,600 dólares, un nivel comparable con las actuales Economías de Reciente Industrialización (EIRs) (por ejemplo, 1,520 dólares en Corea y 2,050 dólares en Brasil en 1980). Después del auge en el desarrollo económico de posguerra, Japón se unió al grupo de naciones industriales avanzadas caracterizadas por ingresos per cápita en el orden de 10,000 dólares anuales.

El rápido crecimiento del ingreso per cápita fue acompañado por cambios importantes en la estructura industrial, como se muestra en las columnas (2) y (3). En el sector agrícola (que incluye silvicultura e industria pesquera) la mano de obra total disminuyó de más de un 70 por ciento a menos del 50 por ciento. Después de 1945 disminuyó aún más, al 10 por ciento en 1980. Mientras tanto, la proporción de la agricultura en el PIB total disminuyó del 45 por ciento en 1885 a menos del 20 por ciento en 1935 y al 4 por ciento en 1980.

Un factor que subyace en la contracción relativa del sector agrícola fue el cambio en la estructura de la demanda. La proporción de alimentos en el total del gasto de consumo (el coeficiente de Engel) que se muestra en la columna (4) disminuyó de más de un 60 por ciento a principios del período Meiji a aproximadamente un 30 por ciento al día de hoy. Mientras tanto, la proporción de productos alimenticios crudos producidos en el país respecto al total del consumo en alimentos disminuyó de casi el 70 por ciento al 20 por ciento, reflejando una proporción creciente del presupuesto en alimentos de los consumidores asignada a los servicios de procesamiento y comercialización. [Columnas (5), (6) y (7)].

El resultado del coeficiente de Engel multiplicado por la proporción de los productos alimenticios domésticos mide el efecto que tiene el aumento en los precios al productor de los productos alimenticios sobre el costo de la vida de los consumidores. Los datos en las columnas (4) y (5) implican, por tanto, que hace cien años un aumento del 10 por ciento en los precios al productor de los productos agrícolas habrían resultado en alrededor de un 5 por ciento de incremento en el costo de la vida de los hogares no agrícolas, pero en 1980 la misma tasa de incremento en los precios agrícolas habría causado sólo el 1 por ciento de aumento. Obviamente, la economía japonesa en su etapa temprana de desarrollo era vulnerable a la “cuestión alimenticia” en el sentido de que el incremento en los precios de productos agrícolas y los incrementos resultantes en el costo de la vida y los niveles salariales representaban un impedimento serio a la industrialización y al crecimiento económico. Más tarde, en el curso del desarrollo económico, la amenaza del problema de alimentos retrocedió en la medida en que el ingreso per cápita se elevó.

Ingreso relativo agricultura-industria

La contracción relativa del sector agrícola en el curso del desarrollo económico es un fenómeno universal, principalmente explicado por la baja elasticidad ingreso de la demanda por alimentos. Este proceso fue mayor en Japón por un cambio en la ventaja comparativa de la agricultura en relación con la industria, como consecuencia de una rápida disminución en la productividad real del trabajo en la agricultura en relación con la de industria (la Columna (8) en el Cuadro 1).

En el curso del crecimiento económico moderno las tasas de crecimiento en el producto agrícola y la productividad en Japón no eran bajas cuando se les compara con las experiencias de otros países desarrollados (Hayami y Ruttan, 1985). Sin embargo, el producto y la productividad en el sector manufacturero del Japón crecieron a tasas excepcionalmente rápidas. La estrategia básica de desarrollo de Japón desde la Restauración Meiji ha sido la de alcanzar a los poderes occidentales mediante la importación de tecnología, sobre todo en las industrias modernas. Como un recién llegado a la industrialización, Japón fue capaz de alcanzar una alta tasa de crecimiento de la productividad industrial a través de esa estrategia. El retraso persistente del crecimiento de la productividad laboral en la agricultura detrás de la manufactura en los pasados 100 años en Japón era similar al que experimentan los EIRs el día de hoy.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, una disminución en la relación de la productividad agrícola-industrial en términos reales, había sido en gran parte seguida por una disminución en la relación del ingreso promedio per cápita de los hogares agrícolas respecto a los hogares no agrícolas en términos nominales (Columnas (9) y (10) en el Cuadro 1). Dichos términos del intercambio doméstico entre los sectores agrícola y manufacturero cambiaron drásticamente después de 1945. A pesar de la disminución continua en la productividad relativa de la agricultura, el ingreso agrícola per cápita aumentó más rápido que el ingreso no agrícola y finalmente en 1980, el primero superó al último en 15 por ciento. La posición relativa de ingresos de los hogares agrícolas mejoró después de 1945 porque los términos de intercambio domésticos mejoraron enormemente

en favor de la agricultura, además de que se registraron aumentos rápidos en el ingreso no agrícola de los hogares rurales.

La mejoría en los términos de intercambio doméstico para la agricultura en Japón después de la Segunda Guerra Mundial no fue resultado del libre mercado sino de cambios en las políticas de protección industrial. Los términos de intercambio en el mercado doméstico de Japón mejoraron a favor de la agricultura de 1960 a 1980, al tiempo que se deterioraron en el mercado mundial. Estas tendencias tan divergentes reflejan la protección comercial decreciente de las materias primas de la manufactura y una protección creciente de las materias primas agrícolas, como resultado de un cambio en la ventaja comparativa del Japón hacia la producción de manufacturas. La protección del sector manufacturero se redujo cuando dejó de ser “industria infantil”, mientras que la protección del sector agrícola aumentó para moderar su pérdida relativa de productividad.

Tres problemas agrícolas

Es claro que hasta 1900 (o quizás hasta la Primera Guerra Mundial), la economía japonesa había estado en una etapa dominada por la “cuestión alimenticia” y desde los años 1960s ha entrado a una etapa dominada por la “cuestión de ajuste agrícola”. De hecho, durante el período anterior las políticas agrícolas estaban orientadas principalmente hacia el aumento de la producción doméstica mas un excedente comercializable de alimentos; mientras que en el segundo período las políticas han sido articuladas hacia el apoyo del ingreso agrícola mediante varias medidas proteccionistas.

Entre las eras de la “cuestión alimenticia” y la del “ajuste agrícola” es posible identificar una era en la que la preocupación pública hacia la agricultura estaba dominada por la “cuestión de la pobreza”. A lo largo del período anterior a la Segunda Guerra Mundial el crecimiento en la productividad del trabajo en la agricultura se rezagó respecto al de la manufactura pero (a diferencia del período después de 1945), el proteccionismo agrícola no fue reforzado a grado tal como para elevar los términos de intercambio doméstico considerablemente a favor de la agricultura. Como resultado, el ingreso agrícola per cápita disminuyó de aproximadamente el 80 por ciento del ingreso no agrícola antes de 1900 a menos del 40 por ciento en los años 1930. La pobreza rural se volvió una fuente de encono e inestabilidad social durante los años de entreguerras, y las políticas sociales diseñadas para reducir la pobreza de los campesinos se volvieron un rasgo prominente de la agricultura japonesa.

En los años de entreguerras parece haberse alcanzado el punto mas alto de la curva-U invertida de Kuznets que mide la desigualdad del ingreso en relación al desarrollo económico. ¿Por qué, entonces no se reforzó la protección agrícola en esas fechas, a diferencia del período reciente? La razón fue la fuerte oposición al proteccionismo agrícola. En este período, la presión de los precios crecientes de productos alimenticios sobre el costo de la vida era muy fuerte, sobre todo entre los trabajadores de cuello azul. Al mismo tiempo, las industrias que tenían capacidad competitiva internacional eran principalmente aquellas basadas en tecnologías intensivas en trabajo y mano de obra barata. El incremento de la protección agrícola en esas fechas a un nivel comparable con

el de hoy habría puesto en peligro el proceso de industrialización y crecimiento económico y por tanto hubiese sido fuertemente rechazada por los sectores no agrícolas.

Durante el período de entreguerras el problema de ajuste agrícola se convirtió en algo serio debido a que la ventaja comparativa se alejó de la agricultura en favor del rápido crecimiento en la productividad industrial, pero la economía japonesa no estaba aún librada de la amenaza del problema alimenticio. A pesar de una creciente disparidad urbano-rural, la protección agrícola fue mantenida dentro de cierto límite. En estas circunstancias, el problema de la pobreza surgió como el problema agrícola dominante.

Superando el problema alimenticio

Cuando las puertas del Japón fueron abiertas a los países extranjeros poco antes de la Restauración Meiji el país estaba en un peligro real de colonización por los poderes occidentales. El lema nacional del régimen Meiji era el de “construir una nación rica y un ejército fuerte” (*Fukoku Kyohei*). Para lograr este objetivo se consideró necesario “desarrollar industrias y promover empresas” (*Shokusan Kogyo*). El desarrollo industrial era el objetivo nacional prioritario y las políticas agrícolas en el período Meiji fueron articuladas para asegurar suficientes alimentos domésticos para impedir un aumento en el costo de vida de los trabajadores urbanos, pero también para evitar que se fugaran divisas necesarias para la importación de bienes industriales de capital y tecnología. La política agrícola fue dirigida a aumentar el excedente comercializable de productos alimenticios—sobre todo arroz—que era el alimento más importante para los trabajadores urbanos.

Políticas para producir un excedente comercial

La política que contribuyó considerablemente al aumento del excedente comercial de arroz a principios del período Meiji fue la Revisión de Impuesto Predial. Durante el período Tokugawa (que duró unos trescientos años antes de la Restauración Meiji), los campesinos a los que dieron derechos de usufructo hereditarios sobre las tierras de labranza de los señores feudales tenían la obligación de pagar el impuesto feudal en especie en proporción al cultivo cosechado. El impuesto era asignado a cada pueblo, y asignado a cada familia de campesinos por oficiales elegidos por el pueblo (*Mura Yakunin*). Más tarde, el impuesto predial fijo en especie se hizo cada vez más común debido a su fácil recaudación. Mientras tanto, la productividad de la tierra aumentó y la brecha entre el impuesto y la tasa de retorno de la tierra aumentó. A través de las prácticas ilegales de hipoteca de tierras y arrendamientos, algunos campesinos se volvieron propietarios de facto y eran ellos quienes recolectaban la renta entre los campesinos y pagaban el impuesto a los señores feudales.

El gobierno Meiji cambió el impuesto predial feudal por un impuesto moderno en efectivo basado en el valor estimado de la tierra. Con estas revisiones los propietarios agrícolas y los terratenientes se vieron obligados a comercializar casi una cuarta parte de la producción de arroz para pagar el nuevo impuesto predial en efectivo.

La Revisión del Impuesto Predial tuvo otra consecuencia importante: concentró los títulos de propiedad en manos de los terratenientes. En el nuevo régimen, los derechos modernos de propiedad sobre la tierra fueron otorgados a aquellos que tenían derechos de usufructo tradicionales. La posesión de tierra se hizo una institución legal. Debido a que el nuevo impuesto predial se fijó en efectivo, los pequeños campesinos fueron, a menudo, incapaces de pagar el impuesto en los años de mala cosecha o de bajos precios del arroz. Se vieron obligados a pedir prestado dinero de agricultores ricos o terratenientes y muchos de ellos perdieron sus tierras hipotecadas. Este proceso se aceleró durante la denominada “Deflación Matsukata” a mediados de los 1880s, causada por el retiro de papel moneda no convertible con el propósito de establecer el patrón oro bajo la dirección del Ministro de Finanzas Masayoshi Matsukata. Esta política de deflación resultó en una disminución drástica de precios de los productos agrícolas y elevó el valor real de la deuda agrícola. El área de tierra bajo arrendamiento era menos del 30 por ciento del área total de tierra arable en el momento que se hizo la Revisión del Impuesto Predial. Esta proporción se elevó al 40 por ciento en 1892 y a casi al 50 por ciento en 1930 (Ouchi, 1960).

La creciente concentración de la propiedad de la tierra, sin embargo, no implicó la polarización del campesinado en grandes propiedades y trabajadores sin tierra. La estructura tradicional agraria de granjas familiares de pequeña escala persistió (e incluso fue reforzada) en la medida en que los terratenientes dejaron de cultivar la tierra directamente y la alquilaron a arrendatarios en pequeñas parcelas. De hecho, este proceso ya había comenzado en el siglo dieciocho con el avance de la comercialización y el desarrollo de tecnologías intensivas en mano de obra y ahorradoras de tierra (Smith, 1959). Del período tardío de Tokugawa al período Meiji, los terratenientes asumieron el liderazgo en el desarrollo y difusión de tecnología como un medio de aumentar la renta de la tierra. Se considera que su supremacía en el conocimiento tecnológico era un factor importante que subyace en la concentración de tierras de labranza en sus manos (Hayami et al, 1975).

Antes de la Segunda Guerra Mundial, el alquiler de arrozales era pagado en especie, aproximadamente en un 50 por ciento de la cosecha. Con la proporción creciente de tierra bajo arrendamiento, los terratenientes —quienes tenían una menor propensión marginal al consumo de arroz— recibían una proporción mayor de la producción de arroz. Esto a su vez contribuyó a aumentar el excedente de arroz para comerciar. La exportación de arroz en el período temprano Meiji resultó en una disminución de los ingresos de los agricultores debido a los fuertes impuestos prediales y sobre la renta.

Políticas para incrementar la producción agrícola

Una medida más positiva para aumentar el excedente comercial de alimentos era aumentar la producción agrícola. El Japón del Meiji heredó del período Tokugawa una dotación muy desfavorable de recursos de tierras agrícolas en relación con la población y la mano de obra, aún cuando se le compara con los países densamente poblados en el Este y Sudeste de Asia. ¿Dadas tales condiciones iniciales, cómo fue capaz Japón de incrementar la producción agrícola? Una descripción detallada del proceso de

crecimiento agrícola en el Japón moderno se da en otro lado (Ogura, 1963; Hayami et al., 1975). Aquí, sólo presento un breve bosquejo.

Un factor crítico para resolver el déficit de alimentos fue el crecimiento rápido del producto y la productividad agrícolas en su fase inicial. De 1880 a 1920, el producto y la productividad del trabajo en la agricultura aumentaron en términos reales a tasas promedio anuales del 1.8 y 2.1 por ciento respectivamente. Esas tasas eran bastante altas comparadas con los registros históricos de Europa Occidental y los E.E.U.U. (Hayami y Ruttan, 1985, Apéndice B). La tasa de crecimiento del producto agrícola excedió la tasa de crecimiento de la población durante este período (1.2 por ciento por año). De esta manera, si bien el consumo per cápita de alimentos aumentó, no hubo una sangría de divisas extranjeras para la importación de productos alimenticios. Por el contrario, el sector agrícola fue el principal generador de divisas por la exportación de seda y otras materias primas.

Durante la fase inicial, se registró una aceleración en las tasas de crecimiento. Del período 1880-1900 al 1900-20, la tasa de crecimiento del producto total aumentó de 1.6 al 2.0 por ciento por año y la de la productividad del trabajo del 1.6 al 2.6 por ciento. Esta aceleración en el crecimiento agrícola era paralela a la del crecimiento industrial, evitando que los términos de intercambio domésticos se volcaran en contra de las industrias modernas a pesar de los aumentos rápidos del empleo y el ingreso en el sector no agrícola en el período de despegue.

Semejante evidencia cuantitativa indica que, aún en la fase de crecimiento inicial, la agricultura japonesa siguió el patrón de crecimiento económico moderno descrito por Kuznets (1966) y Schultz (1953), en el que una parte considerable del crecimiento en el producto y el producto por trabajador proviene del progreso tecnológico (definido como un aumento en las ganancias en el producto por unidad de insumos convencionales). La evidencia sugiere, aún más, que el progreso tecnológico en el Japón Meiji fue principalmente del tipo ahorrador-de-tierra, elevando los rendimientos por unidad de tierra agrícola escasa. Estas hipótesis también son apoyadas por los resultados del análisis econométrico de Kawagoe, Otsuka y Hayami (1986). Una clave para el éxito en la solución del déficit de alimentos en el período Meiji (1886-1911) fue el progreso sostenido en la tecnología ahorradora de tierra.

¿Cómo es que Japón fue capaz de alcanzar un progreso significativo en la tecnología ahorradora de tierra desde la fase temprana de modernización?

El crecimiento de la productividad en la agricultura—el sector dominante de la economía—era importante no sólo para satisfacer la creciente demanda de alimentos y divisas, sino que también era esencial para financiar la industrialización y el proceso de modernización. Los líderes del gobierno Meiji fueron capaces de articular las políticas hacia la agricultura a las necesidades de modernización del país. Estas políticas se conocieron como *Kanno Seisaku* (Políticas para Alentar la Producción Agrícola).

Al principio el gobierno Meiji intentó desarrollar la producción agrícola a través de la importación de tecnología occidental. Durante la década de 1870 la maquinaria de gran escala empleada en Inglaterra y los Estados Unidos y el cultivo de plantas exóticas como aceitunas y uvas para vino fueron importadas y exhibidas en granjas experimentales. Estos intentos tempranos de “imitación de tecnología” son un ejemplo de los amplios esfuerzos del Japón Meiji para alcanzar a la tecnología occidental. A diferencia de lo que ocurrió en la industria, sin embargo, este intento fue en gran medida fallido. Las dotaciones de factores y la escala de la agricultura japonesa eran simplemente incompatibles con la maquinaria de gran escala del tipo Angloamericano. En la mayor parte de los casos, los esfuerzos de trasplantar las plantas extranjeras y la ganadería también sufrieron fracasos debido a las diferencias en las condiciones ecológicas.

El gobierno percibió estos fracasos y redireccionó la estrategia de desarrollo agrícola en la década de 1880. La nueva estrategia era identificar las variedades de mejor semilla y las prácticas culturales más productivas usadas por los propios agricultores y mejorarlas con la ayuda de la fisiología de nuevas plantas y la química de suelos y propagarlas a escala nacional. A diferencia del énfasis anterior en plantas y animales exóticos, el énfasis nuevo fue colocado sobre cultivos tradicionales, sobre todo en el arroz que representaba casi la mitad del valor del producto agrícola total durante el período Meiji. Entonces, el gobierno empleó a campesinos veteranos (*rono*) como instructores en colegios agrícolas y sistemas de extensión. Para proporcionar mejor información dentro de los servicios de extensión, se establecieron estaciones experimentales agrícolas para seleccionar y adecuar las técnicas agrícolas de los campesinos veteranos mediante pruebas comparativas relativamente simples.

Experimentos tan simples proporcionaron una base para el crecimiento rápido de la productividad agrícola durante los últimos años del período Meiji porque el potencial tecnológico endógeno podría ser ampliamente probado, desarrollado y refinado en las estaciones experimentales nuevas. Además, los campesinos con quienes interactuaban los investigadores eran innovadores.

Durante los 300 años del período Tokugawa —que precede el Meiji— los campesinos estaban sujetos a fuertes restricciones del feudalismo. El comportamiento personal y la actividad económica estaban estructurados dentro de un sistema jerárquico de organización social. Los campesinos estaban atados a su tierra y, en general, no se les permitía dejar su pueblo. Tampoco tenían libertad de elegir qué cultivos plantar o qué variedades de semillas sembrar. Las barreras que dividieron a la nación en estados feudales activamente desalentaban la comunicación. En muchos casos, los señores feudales prohibieron la exportación desde sus territorios de semillas superiores o prácticas culturales. En tales condiciones, la difusión de semillas mejoradas y las técnicas agrícolas de una región eran severamente limitadas, mientras que mejoras significativas eran alcanzadas a través del ensayo y error de los agricultores, sobre todo en regiones occidentales como Kinki y al norte de Kyushu. De esa manera, la agricultura japonesa entró al período Meiji con un atraso sustancial de tecnología propia.

Con las reformas de la Restauración Meiji, las restricciones feudales fueron eliminadas. Los campesinos fueron legalmente liberados para elegir qué cultivos plantar, qué semillas sembrar y qué técnicas aplicar. La comunicación nacional se facilitó con la introducción del servicio postal moderno y los ferrocarriles. El costo de difusión de la nueva tecnología se redujo sustancialmente. La reforma del impuesto predial, que concedió un título simple de cuotas a los campesinos y transformó un impuesto de especie feudal a un impuesto de tasa fija en efectivo, aumentó el incentivo de los campesinos para innovar. Los agricultores, sobre todo los de la clase *gono* (terratenientes que personalmente cultivaban parte de su propiedad) respondieron enérgicamente a estas nuevas oportunidades; voluntariamente formaron sociedades agrícolas llamadas *nodankai* (sociedades de discusión agrícola) y *hinshukokankai* (sociedad de intercambio de semillas) y buscaron técnicas provechosas.

Las técnicas agrícolas tradicionales estaban fundamentadas en experiencias locales donde se originaban. Tendían a ser específicas a su región y requerían modificaciones cuando eran transferidas a otras localidades. Pruebas simples comparativas filtraron efectivamente las técnicas *rono* y sus variedades, reduciendo así el riesgo de los agricultores que adoptaban la tecnología nueva. Modificaciones pequeñas o adaptaciones de técnicas tradicionales sobre la base de pruebas experimentales a menudo les daban aplicabilidad universal.

La tecnología desarrollada en este proceso estaba dirigida a aumentar la productividad de la tierra y ahorrar en el uso de tierra, que era la restricción principal para la producción agrícola en Japón. A cambio, la nueva tecnología requería un aumento en el uso de fertilizante. El crecimiento agrícola basado en la mejoría de la tecnología endógena fue apoyado por un mayor suministro de fertilizantes, gracias al activo espíritu emprendedor en las industrias de suministro agrícola.

Un requisito previo para el desarrollo de la tecnología intensiva en el uso de semillas mejoradas y fertilizantes era un sistema de irrigación y de drenaje que controlara adecuadamente el suministro de agua. El Japón del Meiji fue favorecido por la herencia de una infraestructura de tierra relativamente bien desarrollada proveniente del período feudal. Las mejoras en el sistema de irrigación habían sido la fuente principal del crecimiento de la productividad en el cultivo húmedo de arroz en el período feudal. La responsabilidad principal de los gobernantes feudales había sido el control de los ríos y los principales sistemas de irrigación. Los pueblos habían tomado la responsabilidad de mantener y mejorar la infraestructura de irrigación mediante la movilización de trabajo colectivo; mientras que la opción sobre prácticas de cultivo y variedades en la producción de arroz había sido abandonada en gran parte a la decisión de productores individuales dentro del límite de la administración comunal de la irrigación. El desarrollo de la irrigación había sido promovido continuamente durante el largo período pacífico Tokugawa, en el que la tierra se había vuelto crecientemente escasa respecto al incremento en la población. La necesidad creciente de los aldeanos para cooperar en la construcción y administración de la irrigación era un factor fundamental que subyace en el sistema social “estrechamente estructurado” de los pueblos japoneses, en contraste con el sistema “ampliamente estructurado en algunas economías abundantes en tierra del

Sudeste de Asia como Tailandia (Hayami y Kikuchi, 1981, pp. 20-1). Para fines del período Tokugawa, el cultivo de arroz en las tierras secas altas se había vuelto insignificante. En 1883 (el primer año para el que hay estadísticas oficiales) la proporción de arroz en tierras altas respecto al área total plantada de arroz en Japón era aproximadamente el 1 por ciento y su proporción en la producción de arroz era del 0.5 por ciento.

Hacia principios de la era Meiji, casi el 100 por ciento de los arrozales en Japón estaban irrigados. Sin embargo, el abastecimiento de agua a menudo había sido insuficiente y las instalaciones de drenaje faltaban en muchos campos. Para facilitar los proyectos de mejoramiento de la tierra, el gobierno promulgó la Ley de Deslinde de Tierra Arable en 1899 (revisada en 1905 y 1909). Según la ley: (a) la participación en los proyectos comunitarios se hacía obligatoria con base en el consentimiento de más de dos tercios de los propietarios de tierra que poseen más de dos tercios del área de tierra arable en el distrito afectado; y, b) se otorgó un status legal de persona moral a las asociaciones de proyectos de mejoramiento de tierra, para facilitarles el acceso al crédito. El gobierno también estableció el Banco Hipotecario de Japón en 1897, orientado a otorgar crédito de largo plazo para inversiones en infraestructura agrícola. Como un complemento al Banco se establecieron los Bancos de Agricultura e Industria, uno para cada prefectura (1880-1900). Más tarde, el gobierno otorgó créditos de bajo interés con fondos movilizados de los ahorros postales para proyectos de mejoramiento de tierra a través del Banco Hipotecario y los Bancos de Agricultura e Industria de las prefecturas. Tanto el gobierno central como los locales promovieron los proyectos de mejoramiento de tierra mediante el otorgamiento de subsidios a través de asociaciones agrícolas.

La difusión a escala nacional de esta tecnología avanzó sobre la base de la mejoría en la infraestructura. Esto se originó en las áreas avanzadas del Japón occidental, donde la densidad demográfica era más alta y la infraestructura de irrigación mejor establecida. Más tarde, comenzando en la primera década del siglo veinte, este proceso fue transmitido a la parte relativamente atrasada del Este de Japón.

De los aranceles a la autosuficiencia alimentaria

Las políticas gubernamentales de desarrollo de la producción agrícola, cuando eran apoyadas por el espíritu innovador de los terratenientes, fueron exitosas en evitar que el déficit de alimentos se convirtiera en un gran impedimento para la industrialización y el crecimiento económico durante el período Meiji. Las primeras políticas Meiji para impulsar la producción agrícola se promulgaron cuando los intereses de los terratenientes y los capitalistas industriales coincidieron. En la etapa temprana de la industrialización (cuando la ventaja comparativa de la agricultura era todavía alta y la demanda de los productos de la agricultura doméstica era sumamente elástica respecto al ingreso y a los precios) los propietarios fueron capaces de aumentar su ingreso mediante el incremento de la producción agrícola por la vía del incremento en la productividad de la tierra. Los capitalistas también querían mayor producción agrícola doméstica como una fuente de alimentos barato para sus trabajadores. Tal coincidencia de intereses, sin embargo, fue de breve duración.

Basadas en el éxito del desarrollo agrícola, las industrias modernas crecieron rápidamente y la ventaja comparativa se alejó de la agricultura. El interés de la clase terrateniente, por lo tanto, comenzó a cambiar de un incremento de la producción agrícola al cabildeo político a favor de la protección. La situación era tal que “la demanda expresada con mayor fuerza en las asambleas generales de la Sociedad Agrícola no era el aumento de la productividad, sino el aumento de las tarifas (Tobata, 1956, p. 597). Este cambio en los intereses de la clase terrateniente era el reflejo de un cambio en su papel de agentes agrícolas innovadores a meros receptores de rentas de la tierra, en un proceso en el que el excedente agrícola era transferido hacia los sectores no agrícolas—la denominada “transformación de terratenientes emprendedores a propietarios parásitos” (Ouchi, 1960, pp. 85-96).

Las voces que pedían una mayor protección arancelaria para el arroz a través de tipos de cambio diferenciales para las divisas y en base a consideraciones de seguridad nacional comenzaron a elevarse cuando Japón se volvió un importador neto de arroz en los años 1890s. Pero las voces que favorecían el abastecimiento de arroz barato para mantener la mano de obra barata eran igualmente fuertes. Fue en el primer año de la Guerra Ruso-Japonesa (1904-05) que se impuso, por primera vez, la tarifa del 15 por ciento *ad valorem* sobre el arroz importado.

Esta tarifa fue impuesta para aumentar los ingresos del gobierno para financiar la guerra y debía ser eliminada al final de la misma. Sin embargo, los intereses arraigados cabildearon para conservar esta tarifa y en 1906 tuvieron éxito en hacerla permanente en la forma de un impuesto específico de 0.64 yen por 60 kilogramos. Posteriormente, la tarifa de arroz se convirtió en tema principal de controversia pública (similar a las Ley de Grano Británico y las tarifas de grano alemanas). Al igual que Robert Malthus y David Ricardo en la discusión sobre las Leyes de Grano y Adolfo Wagner y Lujo Brentano sobre la tarifa de grano alemana, Jikei Yokoi en la Universidad de Tokio y Tokuzo Fukuda en el Colegio de Comercio de Tokio representaron los dos campos. Yokoi, el líder principal del fundamentalismo agrícola, abogó por la tarifa con el argumento de la seguridad nacional, incluyendo la preservación de la agricultura como fuente de soldados fuertes y con consideraciones sobre la balanza de pagos y el crecimiento equilibrado de la agricultura y la industria. Fukuda respondió con los argumentos de la doctrina económica de la escuela de Manchester que favorecía el libre comercio y el crecimiento industrial. La controversia continuó en la Dieta Nacional. La Sociedad Imperial Agrícola (representando los intereses de los hacendados) y la Cámara de Comercio de Tokio (representando a los fabricantes y a los comerciantes de exportación) presionaron ferozmente en los polos opuestos (Mochida, 1954).

En 1913 la controversia sobre la tarifa del arroz en la Dieta terminó con la imposición de un impuesto específico de un yen por 60 kilogramos, que podría ser reducido a 0.4 de yen por orden gubernamental. Una excepción importante a esta tarifa era la importación de arroz de los territorios extranjeros (Taiwán y Corea) que se hacía libre de impuestos. Esta decisión intentaba solucionar dos objetivos contrarios de política (a) la autosuficiencia de arroz y (b) el suministro de arroz barato para los trabajadores urbanos mediante la expansión de la fuente de suministro de arroz a Japón desde sus colonias de ultramar.

Esta política imperial de autosuficiencia, deliberadamente no fue adoptada antes del Kome Sodo (Disturbio de Arroz) en 1918. Más bien “se había considerado que el desarrollo de la producción de arroz en aquellos territorios de ultramar debería ser suprimido ya que inducía la competencia contra la agricultura japonesa” (Tobata, 1956, p. 597).

Los aumentos en la producción y el rendimiento del arroz, que habían impedido que se elevaran las importaciones, empezaron a reducirse a mediados de la década de 1910. El potencial tecnológico que existió a principios del período Meiji se empezaba a extinguir en la medida en que era perfeccionado y difundido (Hayami y Yamada, 1968). Las estaciones agrícolas experimentales en sus días tempranos contribuyeron al crecimiento de la productividad agrícola por medio de la explotación del potencial endógeno más que por medio de la innovación para crear nuevo potencial de desarrollo. Las estaciones experimentales nacionales gradualmente empezaron a hacer investigaciones más básicas, incluyendo proyectos de mejoramiento de cultivos por medio de injertos en la Sucursal Kinai (1904) y técnicas de selección en línea en la Sucursal Rikuu (1905). La importancia práctica de estas investigaciones, sin embargo, se rezagaron por más de dos décadas.

El agotamiento de la tecnología endógena y la carencia de nuevo potencial productivo desarrollado por la investigación científica, resultaron en una seria escasez de arroz y altos precios. Cuando se enfrentaron a la expansión de la demanda generada por la Primera Guerra Mundial. Esta situación provocó desórdenes en las áreas urbanas que culminaron en el Disturbio del Arroz de 1918 que barrió con todas las ciudades principales de Japón.

Enfrentado a la opción entre altos precios del arroz, alto costo de la vida y altos salarios por un lado, y una erosión de divisas por las importaciones de arroz en gran escala por el otro, Japón organizó el programa imperial de autosuficiencia. Bajo el programa *Sanmai Zoshoku Keikaku* (Programa de Desarrollo de la Producción de Arroz), el gobierno japonés invirtió dinero en irrigación y regulación de aguas y en investigación y programas de extensión agrícola a fin de desarrollar y difundir variedades de arroz japoneses de alto rendimiento adaptables a las ecologías de Corea y Taiwán. El éxito de este esfuerzo creó un excedente enorme que inundó el mercado japonés. En el curso de 20 años (de 1915 - 35), las importaciones netas de arroz de Corea a Japón se elevaron de 170 a 1,212 mil toneladas métricas por año, y las importaciones netas de Taiwán se elevaron de 113 a 705 mil toneladas métricas. Debido a esta entrada de arroz colonial, la importación neta de arroz se elevó del 5 al 20 por ciento de la producción doméstica.

Con el éxito de la política imperial de autosuficiencia de alimentos, Japón estuvo nuevamente en capacidad de superar el déficit de alimentos. Pero éste éxito pavimentó el camino hacia el surgimiento de otro problema: la pobreza rural en el período entre las dos guerras mundiales.

La pobreza rural

Después de la Primera Guerra mundial, la intensidad en el uso de capital en la manufactura japonesa se incrementó notablemente como reflejo del cambio en el centro económico de gravedad, desde la industria ligera hacia la industria pesada. El resultado fue el surgimiento de una brecha de productividad entre los sectores agrícola y las industrias manufactureras de gran escala, brecha denominada de “estructura diferencial”. Tanto la productividad como los niveles salariales de los trabajadores eran significativamente mayores en las industrias de gran escala que en aquellas industrias de escala pequeña y mediana (Ohkawa, 1972; Minami, 1986, Capítulo 9). Los trabajadores en las industrias de pequeña escala junto con los que se ocupaban en pequeños oficios y otros servicios no calificados, formaron un ejército de reserva de trabajadores para las industrias de gran escala. Una fuente principal de mano de obra que alimentaba la reserva de trabajadores era el sector agrícola. En esta estructura económica, la pobreza rural era un ancla que evitaba que se elevaran los niveles salariales en el sector urbano organizado. El problema principal de la política agrícola era cómo mantener deprimidos el ingreso y los niveles de vida de los pequeños campesinos, sin causar tensión excesiva sobre la estabilidad social y política del país. En ese sentido, la cuestión agrícola del período de entreguerras fue dominada por el “problema de la pobreza”.

Las políticas en el período de crisis agrícola

El clima económico en el período de entreguerras fue generalmente desfavorable a la agricultura. La demanda de productos manufacturados japoneses se contrajo con la recuperación de Europa después de las distorsiones de la Primera Guerra Mundial. El resultado fue una disminución del ingreso y el empleo en el sector urbano. Con el aumento de la intensidad de capital en el sector manufacturero, el ingreso salarial de los trabajadores industriales también disminuyeron en relación al producto industrial. Dichos factores contribuyeron al estancamiento en la demanda de alimentos.

El éxito del programa gubernamental para desarrollar a Corea y Taiwán como los proveedores principales de arroz al Japón fue una bendición combinada. Las importaciones en gran escala de arroz, con una demanda relativamente inelástica, bajaron el precio y desalentaron su producción en Japón. Se estima que la competencia de las colonias bajó el precio de arroz doméstico en Japón por no menos del 40 por ciento a mediados de los 1930s (Hayami y Ruttan, 1970).

Ya desde los años 1920s la competencia de productores de arroz coloniales, junto con la política deflacionista del gobierno para regresar al patrón oro con la misma paridad de pre-guerra, deprimió los precios agrícolas y el ingreso. Finalmente, la depresión mundial golpeó a Japón, causando una seria crisis agrícola, obligando al gobierno a apoyar los precios del arroz.

Cuando el precio del arroz comenzó a caer en los años 1920s la Sociedad Agrícola Imperial presionó al gobierno a adoptar un programa de control de precios para el arroz, el llamado Plan de Normalización de Graneros que cristalizó en la Ley del Arroz de

1921. Esta ley autorizaba al gobierno a regular el suministro de arroz en el mercado mediante: (a) adquisiciones, venta, almacenamiento y procesamiento de arroz dentro del límite financiero de 200 millones de yens, y (b) la regulación de los derechos de importación de arroz proveniente de países extranjeros.

En respuesta a la rápida disminución de los precios del arroz a fines de los años 1920s y los años 1930s, la Ley del Arroz fue enmendada en 1925, 1931 y 1932, elevando finalmente el límite financiero a 480 millones de yens. En 1933, cuando una cosecha abundante causó un excedente fenomenal de arroz, la Ley del Arroz fue substituida por la Ley de Control del Arroz, que autorizó al gobierno a comprar y vender cantidades ilimitadas de arroz a sus precios mínimos y máximos. La operación gubernamental de control del arroz fue ampliada al arroz colonial.

Además del apoyo a los precios agrícolas, el gobierno desarrolló varios programas para mitigar la crisis agrícola. Estos incluían: (a) gasto gubernamental en construcción de infraestructura física en áreas rurales para proporcionar oportunidades de generar salarios; (b) liberación de préstamos de bajo interés del gobierno a los agricultores fuertemente endeudados con prestamistas privados; y (c) la organización de movimientos de recuperación económica para los pueblos que promovían la autosuficiencia tanto en los insumos de producción como en los bienes de consumo, reduciendo así los gastos en efectivo de los hogares agrícolas. Dichos programas fueron promovidos por medio de subsidios gubernamentales canalizados a través de asociaciones agrícolas y cooperativas.

A pesar de todos esos esfuerzos, el nivel de ingresos y el nivel de vida de la población agrícola no mejoró sustancialmente. Los agricultores con tierras arrendadas fueron particularmente golpeados y exigieron reducciones del alquiler. Para estas fechas, las relaciones paternalistas entre los terratenientes y los arrendatarios, que habían caracterizado a la sociedad agraria de Japón en el período Meiji ya se habían desvanecido y los propietarios habían sido transformados en una clase parasitaria. Los movimientos de los sindicatos de arrendatarios a favor de la reducción de rentas y el establecimiento de fuertes derechos de arrendamiento ganaron ímpetu, y los terratenientes tomaron represalias, a veces mediante la ejecución hipotecaria de la tierra arrendada. Las discusiones sobre las condiciones de arrendamiento se volvieron el tema central de discusión en las áreas rurales del Japón. En respuesta, el gobierno intentó emprender programas de reforma agraria, pero fueron muy limitados dado el fuerte poder político de los terratenientes; muy poco se logró antes de la Segunda Guerra Mundial.

Un límite a la protección

Las políticas agrícolas durante el período entre las dos guerras mundiales fueron denominadas las “políticas combinadas agro-sociales” (Ouchi, 1960). A diferencia de las políticas en el período Meiji que fueron orientadas hacia el incremento de la producción y de un excedente comercial. Las políticas de entreguerras fueron motivadas hacia la protección de los “campesinos pobres” de manera que permanecieran como un ancla para la estabilidad social así como una reserva de mano de obra barata para el sector urbano.

El cambio en la orientación de política, desde la explotación de la agricultura para beneficio del desarrollo industrial, hacia la subvención de la agricultura para reducir la pobreza rural, se ilustra mejor observando los cambios en las asignaciones de las cargas fiscales y las subvenciones. A principios del período Meiji (antes de 1900) el sector agrícola aportaba aproximadamente el 90 por ciento del total de la carga fiscal directa, que representaba cerca del 15 por ciento del ingreso agrícola. Los impuestos directos eran sólo el 2 por ciento en el sector no agrícola. Durante este período, los subsidios del gobierno nacional eran asignados exclusivamente al sector no agrícola; la carga fiscal del sector agrícola fue reducida en relación con la del sector no agrícola y la proporción de los subsidios agrícolas se elevó rápidamente. En los años 1930s, cuando la pobreza rural se agravó bajo la influencia de la depresión mundial, la proporción del subsidio al ingreso en el sector agrícola se volvió más alta que la del sector no agrícola.

La mayor asignación de subsidios gubernamentales a la agricultura fue en parte resultado del cabildeo político de los terratenientes; aunque también reflejaba la menor resistencia de los industriales y comerciantes a los subsidios agrícolas. En el período de entreguerras, las industrias modernas de Japón eran autosustentables, en el sentido que ya no eran tan dependientes del apoyo del gobierno como lo habían sido en el período Meiji. Aún necesitaban alimentos baratos para mantener bajo el costo de la mano de obra y, en ese sentido, los intereses de los industriales estaban en el conflicto con los terratenientes. Sin embargo, sus intereses coincidían en la necesidad de impedir que los campesinos se volvieran aliados políticos del socialismo y de los movimientos sindicalistas que comenzaron a ganar ímpetu en este período. Los industriales encontraron que era necesario ceder a las demandas de los terratenientes en cierta medida.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, había un límite muy claro al aumento en la protección agrícola, aun cuando la demanda para aumentar dicha protección aun era fuerte. La experiencia del Disturbio del Arroz en 1918, había puesto en evidencia que el nivel de ingreso de los trabajadores urbanos antes de la Segunda Guerra Mundial era sensible al precio de los alimentos y un aumento sustancial podía causar disturbios. El poder competitivo internacional del sector manufacturero era aún dependiente, en gran parte, del trabajo barato, de manera que un aumento importante de los niveles salariales como resultado de incrementos en los precios de los alimentos no podía ser tolerado. El tema del precio de los alimentos tenía serias repercusiones económicas.

En tales circunstancias, aun cuando el cabildeo de los terratenientes era poderoso, políticamente no era posible elevar el nivel de protección agrícola lo suficiente para reducir la disparidad en el ingreso urbano-rural. Las “políticas combinadas agro-sociales” fueron incapaces de prevenir la crisis agrícola en los años 1930s que convirtieron al sector rural en el nido del Fascismo, condujeron a la intervención militar en China y finalmente a la Guerra en el Pacífico.

Hacia el predominio de la cuestión de ajuste agrícola

Durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la economía japonesa regresó a su etapa de predominio de la cuestión alimenticia. Pero, en las dos décadas

siguientes, después de 1945, Japón había dado el salto a una nueva etapa, en la que la cuestión del ajuste agrícola era predominante.

La política alimentaria durante la guerra y la recuperación

Cuando Japón emprendió la guerra contra China (y más tarde contra los Poderes Aliados), se encontró que la autosuficiencia alimentaria Imperial en tiempos de paz no era ninguna garantía de seguridad alimenticia en tiempos de crisis. Después del “Incidente de China” en 1937, la escasez de insumos laborales y materiales —tales como fertilizantes— se sintieron de manera muy aguda y disminuyó el suministro doméstico de alimentos. Las reservas gubernamentales de arroz disminuyeron rápidamente y se agotaron en 1939 con la severa sequía que golpeó al Japón occidental y a Corea.

En el transcurso de la guerra el gobierno fue obligado a tomar el control directo en la distribución de arroz y promulgó el Acta de Control de la Distribución de Arroz en 1939. Un número creciente de artículos alimenticios fueron adicionados a la lista de control directo y racionamiento. Finalmente, el Acta de Control de Alimentos, proclamada en el segundo año de la Guerra del Pacífico en 1942, puso a casi todos los artículos alimenticios bajo estricto control del gobierno.

El problema alimenticio se volvió una cuestión particularmente crítica en Japón durante la recuperación posterior a la devastación de guerra. Se tuvo que hacer cumplir una entrega obligatoria de arroz por parte de los productores a un precio muy por debajo del precio de equilibrio de mercado, a fin de mantener la subsistencia de la gran mayoría de población urbana que sufría la aguda escasez de alimentos y la hiperinflación. El precio al consumidor de la ración de arroz gubernamental se fijó muy por debajo de los precios al productor y al de importación.

El gobierno también hizo inversiones sustanciales en irrigación, drenaje, investigación agrícola y servicios de extensión; lograr aumentar de la producción de alimentos era considerada una condición necesaria a la recuperación industrial. En el programa para la rehabilitación de la industria, denominado *Keisha Seisanhoshiki* (Esquema de Producción Diferencial) que comenzó en 1946, el fondo gubernamental fue asignado primero a la explotación de carbón. Al tiempo que aumentó también la entrega de alimentos a las industrias de fertilizantes, del hierro y del acero. En la medida que la industria fue rehabilitada sobre la base de entregas obligatorias de alimentos baratos, la producción agrícola se recuperó, bajo el estímulo de un suministro creciente de insumos industriales hacia la agricultura. Los controles gubernamentales sobre los alimentos fueron eliminados uno por uno: patatas en 1949, trigo en 1952, etc. Se planeó eliminar el control directo sobre el arroz en abril de 1952, pero este plan se retiró debido a las pobres perspectivas de suministro de alimentos durante la Guerra Coreana.

Reformas institucionales de posguerra

Inmediatamente después de 1945, las reformas para la “democratización” de las comunidades agrarias fueron promovidas bajo la dirección de los cuarteles centrales

generales de las fuerzas de ocupación estadounidenses (GHQ por sus siglas en inglés). De importancia especial eran la reforma agraria y la reorganización de las asociaciones cooperativas agrícolas.

La reforma agraria fue llevada a cabo en el período 1946-50 de acuerdo con las fuertes recomendaciones de las autoridades de ocupación (Hewes, 1950; Dore, 1958; Ogura, 1963). La posición de los terratenientes había sido minada severamente durante la guerra. La necesidad urgente de aumentar la producción agrícola mediante el aumento de los incentivos a la producción, había superado la oposición de los terratenientes a fortalecer los derechos de los arrendatarios (Ley de Ajuste de Tierras de Labranza 1938), su oposición a controlar las rentas de tierra (La Orden de Control de Rentas 1939) y a controlar los precios de venta de la misma (la Orden de Control de Precios de Tierras de Labranza 1941). Según las leyes de reforma agraria de 1946 (la Revisión de la Ley de Ajuste de Tierras de Labranza y la Ley de Medidas Especiales para el Establecimiento de Propietarios Agrícolas), el gobierno estaba autorizado a forzar la adquisición de todas las tierras de labranza propiedad de terratenientes ausentes así como la propiedad de tierras de terratenientes residentes que excedieran 1 hectárea (4 hectáreas en Hokkaido). Estas tierras debían ser vendidas a arrendatarios dentro de los dos años siguientes a la proclamación de la ley. Para ejecutar las transferencias de tierra, se estableció en cada pueblo una Comisión de Tierra Agrícola, integrada por tres representantes de los terratenientes, dos de los agricultores propietarios y cinco de los agricultores arrendatarios.

Los precios de la tierra pagados a los terratenientes fueron determinados en 40 veces la renta anual en el caso de los arrozales de tierras bajas y 48 veces en el caso de los campos de tierras altas. Bajo esta fórmula las rentas en especie fueron evaluadas por los precios de las materias primas de noviembre de 1945. Por consiguiente (en el período de inflación rápida de 1945 a 1949) el precio real pagado por los arrendatarios para obtener sus tierras se redujo a un nivel insignificante.

Durante los cuatro años de 1947 a 1950 el gobierno adquirió 1.7 millones de hectáreas de tierras de labranza de los terratenientes propietarios y transfirió 1.9 millones de hectáreas, incluyendo tierras de propiedad pública, a agricultores arrendatarios, lo que representó aproximadamente el 80 por ciento de la tierra bajo arrendamiento antes de la reforma agraria. Por consiguiente, la proporción de tierras de labranza bajo arrendamiento disminuyó del 45 por ciento en 1945 al 9 por ciento en 1955. Aún más, para la tierra restante bajo arrendamiento, el derecho de los arrendatarios fue reforzado y la renta fue controlada a un nivel muy bajo por la Ley de Tierra Agrícola (1952). Esta Ley también impuso un límite de 3 hectáreas (12 hectáreas en Hokkaido) sobre la tenencia de la tierra a para prevenir el renacimiento de los terratenientes.

El éxito de la drástica reforma agraria en Japón estuvo basado, en gran parte, en el poder de las fuerzas de ocupación. Pero hubo otros dos factores igualmente críticos: la falta de conocimiento y experiencia de parte del gobierno japonés para resolver las disputas de arrendamiento de tierras que se habían generado durante el período de entreguerras y las

medidas que había tomado el gobierno para controlar el arrendamiento de tierras y minar de esta manera la posición de los terratenientes.

Debe reconocerse, sin embargo, que a pesar de que la reforma agraria resultó en un cambio considerable de la distribución de la propiedad de la tierra, la distribución de las unidades de cultivo no experimentó ningún cambio básico. La estructura agraria tradicional de Japón basada en una distribución “unimodal” de granjas familiares de pequeña escala, con un tamaño medio de aproximadamente 1 hectárea, permaneció inalterada e independiente de la suerte de los terratenientes.

No hay duda de que la reforma agraria promovió una distribución más equitativa de los ingresos entre los agricultores y por tanto, contribuyó a la estabilidad social del sector rural. Sin embargo, la reforma no indujo cambios tecnológicos significativos porque, al igual que antes, las granjas familiares de pequeña escala continuaron siendo la unidad básica de producción agrícola. Aunque la reforma agraria contribuyera a un aumento del nivel de vida y el consumo, sus contribuciones a la formación de capital y al crecimiento de la productividad en la agricultura no son significativas en términos cuantitativos (Kawano, 1969).

Otra reforma, que también tuvo un impacto importante sobre la economía agrícola y la sociedad rural, fue la reorganización de asociaciones agrícolas cooperativas. Durante la guerra, las asociaciones y las cooperativas agrícolas fueron integradas en una organización semigubernamental llamada *Nogyokai* (la Sociedad Agrícola) que fue diseñada para compartir la responsabilidad de controlar y movilizar las economías de los pueblos con propósitos de guerra. Esta organización fue disuelta en 1947 por la dirección del GHQ. Todas las funciones económicas del *Nogyokai*, incluyendo el control de la comercialización y el crédito, fueron transferidas a las asociaciones agrícolas cooperativas restablecidas por la Ley Agrícola Cooperativa en 1947.

Las asociaciones agrícolas cooperativas, comúnmente llamadas “*NOKYO*”, una abreviatura de *Nogyo Kyodo Kumiai*, heredaron las organizaciones a escala nacional del *Nogyokai*. Las “cooperativas generales” (*Sogo NOKYO*) (hoy son más de 4,000) controlan la comercialización de todos los productos e insumos, el crédito y el negocio de seguros, cada una operando con la franquicia regional de un pueblo o una ciudad.

El desarrollo de las asociaciones cooperativas, sobre todo *Sogo NOKYO*, se facilitó por el control incisivo del gobierno sobre productos agrícolas e insumos durante unos cuantos años inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Las cooperativas monopolizaban la entrega de alimentos, sobre todo arroz, en la Agencia de Alimentos del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, así como la distribución de la ración gubernamental de fertilizantes y otros insumos. Hasta hoy, probablemente más del 70 por ciento del arroz y los fertilizantes son comercializados a través de las cooperativas agrícolas, aunque el volumen exacto de arroz comercializado de manera ilegal no puede ser identificado.

La posición monopolística de las Cooperativas también ha sido reforzada por la delegación de funciones semigubernamentales, como la canalización de préstamos institucionales de bajo interés.

De esta manera, el rasgo básico de la agricultura japonesa hoy, en términos de un gran número de propietarios agrícolas de pequeña escala, organizados en *NOKYO*, estuvo enmarcado por las reformas de la posguerra.

Necesidad emergente del ajuste agrícola

Cuando Japón se repuso de la destrucción de la guerra e inició su “milagroso” crecimiento económico después de mediados de los años 1950, la agricultura comenzó a afrontar serios problemas de ajuste.

La tasa de crecimiento en la productividad agrícola, que era rápida para los estándares internacionales, no era suficiente para mantenerse al ritmo del crecimiento en el sector industrial. Los términos de intercambio comercial no mejoraron para la agricultura durante los años 1950, desde el final de la Guerra de Corea debido, en parte, a la presión de los productos agrícolas excedentes en E.E.U.U. y otros países exportadores, y, en parte, porque la demanda doméstica de cereales básicos (sobre todo arroz) alcanzaron su punto de saturación después de la cosecha abundante de 1955. Como consecuencia, en los años 1950 los niveles de ingreso y el nivel de vida de los hogares agrícolas se rezagaron respecto a los hogares urbanos.

En tal situación, el objetivo principal de la política agrícola cambió de un aumento de la producción de alimentos básicos a una reducción de la brecha de ingreso rural-urbana. Para lograr este objetivo, en 1956 se inició el Programa de Construcción de Nuevos Pueblos. Este programa intentaba mejorar la economía rural mediante un paquete de infraestructura económica y social a los pueblos que preparaban sus propios proyectos de desarrollo. Cada pueblo fue estimulado a diseñar y promover su propio plan de desarrollo agrícola para aumentar la producción de artículos de alta elasticidad-ingreso, como la ganadería, frutas y verduras. Se promovieron créditos de largo plazo financiados por el gobierno y otorgados por la Corporación de Crédito de la Agricultura, la Silvicultura y la Industria Pesquera para comprar mejores pastos para la ganadería y otros fines.

La necesidad de apoyar la producción agrícola aumentó en los años 1960 a medida que aumentaba la brecha rural-urbana y se aceleraba la emigración de trabajadores hacia las ciudades. Estas dificultades condujeron en 1961 a la promulgación de la Ley Agrícola Básica de cobertura nacional (Ogura, 1963). Esta Ley declaraba que la responsabilidad de elevar la productividad agrícola era del gobierno y debía servir para cerrar la brecha de ingresos y en los niveles de bienestar entre los agricultores y los no agricultores. Entre las medidas identificadas como necesarias para este propósito estaban los estímulos para ampliar la producción de materias primas agrícolas con criterio selectivo, como una forma de responder a una estructura de demanda cambiante y la necesidad de ampliar la escala de producción. Una orientación importante de la política de desarrollo agrícola sugerida por la Ley era alentar el crecimiento de granjas familiares a “unidades viables”

que generaran un nivel de ingreso comparable con los ingresos de los hogares no agrícolas. Para mejorar la eficacia en el cultivo, se consideró esencial aumentar la escala de operación, reduciendo el número de unidades agrícolas ineficaces.

A pesar de este esfuerzo, la tasa de crecimiento de la productividad agrícola no fue lo suficientemente elevada como para evitar que la brecha rural-urbana del ingreso se ensanchase aún más. La reacción de los agricultores fue la de organizar cabildeo para lograr el apoyo del gobierno a favor de una política de precios de productos agrícolas. La presión se concentró en el arroz y resultó, en 1960, en la aprobación de una regla denominada “ Fórmula de Costo de Producción y de Compensación de Ingreso “.

Con esta fórmula, el precio de arroz se elevó rápidamente, con lo cual aumentaron los salarios industriales; hasta que en 1968 el arroz excedente que se había acumulado en los almacenes gubernamentales puso freno temporal a mayores aumentos de precios. De 1960 a 1968, el precio del arroz al productor se duplicó y la diferencia entre los precios del productor y los precios de importación creció de menos de 50 a más del 120 por ciento.

La Fórmula de Costo de Producción y de Compensación de Ingreso fue diseñada para reducir la brecha entre el ingreso agrícola y el ingreso no agrícola, incluidos los salarios, por medio de aumentos en el precio del arroz. Esta política parece haber alcanzado su objetivo. Después de 1960 el ingreso de los trabajadores agrícolas mejoró cuando se les compara con los ingresos de los trabajadores en manufactura, debido al aumento de precios agrícolas en relación con los de la manufactura. El aumento del precio del arroz fue un factor principal en el mejoramiento de los términos de intercambio internos para la agricultura. El aumento de los precios agrícolas, junto con el aumento del ingreso rural no-agrícola produjo una reducción en la desigualdad del ingreso por persona y por hogar entre la agricultura y la no agricultura (Columna 9, Cuadro 1).

La paridad de ingresos, sin embargo, produjo una pérdida sustancial en la eficiencia económica. Los altos precios del arroz debieron haber reducido el excedente del consumidor, no sólo mediante la contracción de la demanda del arroz por sí misma, sino también por la obstrucción en la transferencia de recursos desde la producción de arroz hacia otros productos agrícolas de alta demanda como la ganadería y las verduras. El apoyo a los precios del arroz también redujo la emigración de trabajadores agrícola hacia sectores no agrícolas. Las ineficiencias más visibles fueron la rápida acumulación de excedentes de arroz en los almacenes gubernamentales y el alto déficit en el programa de control de alimentos.

¿Cómo pudo ser tolerado tal desperdicio de recursos y la pérdida de eficiencia económica durante los años 1960? Sin duda, fue la poderosa presión política *de NOKYO* que logró el atractivo aumento de precios agrícolas. Aunque la población agrícola disminuyó en el curso del rápido crecimiento industrial, los distritos electorales han cambiado poco, y han dejado intacto el peso político de los votos agrícolas. Los distritos rurales se mantienen como bloques conservadores sólidos, que el actual gobierno del conservador Partido Liberal Democrático (PLD) no puede darse el lujo de perder.

¿Por qué, entonces, los poderosos votos rurales no tuvieron éxito en elevar los precios del arroz durante los años 1950? ¿Por qué el poder político igual o mayor de los terratenientes antes de 1939 no pudo lograr un apoyo comparable a favor de la agricultura?

Esta pregunta sólo puede ser contestada a partir del declive en el papel del arroz como bien salarial clave para el desarrollo industrial. El gran auge del desarrollo industrial desde 1955 introdujo a la economía japonesa a una nueva era. En menos de 10 años el ingreso real per cápita más que se duplicó y se acercó al nivel de Europa Occidental. Tanto la estructura industrial como la de exportación llegaron a ser dominadas por industrias intensivas en capital. La escasez de trabajo se hizo un rasgo secular de la economía después de 1960 y los diferenciales salariales entre los diferentes tamaños de empresas y entre trabajadores manuales y empleados de oficina se redujeron enormemente.

Con el dramático aumento del ingreso y los salarios de trabajadores industriales, la composición de la dieta cambió rápidamente. Según una encuesta del Ministerio de Trabajo (*Maigetsu Kinro Tokei Chosa*) la compensación media por empleado industrial deflactada por el índice de precios al consumidor se duplicó en el período 1955-70 (y se volvió a duplicar otra vez en la siguiente década y media). Antes de 1960 la disminución en los alimentos calóricos básicos en la ingesta total del japonés se atribuyó principalmente a una disminución en el consumo de granos inferiores, como la cebada. A partir de 1960, la proporción de arroz también comenzó a disminuir. El consumo per cápita absoluto de arroz disminuyó del pico de 118 kilogramos por año en 1962 a 95 kilogramos en 1970 (y más aún a 80 kilogramos en 1980). El arroz, como proporción de los gastos de consumo de los hogares de trabajadores urbanos disminuyó rápidamente, del 10 por ciento en 1960 al 4 por ciento en 1970 y al 2 por ciento en 1980.

Mientras tanto, debido al aumento en la intensidad en el uso de capital y la transformación de la estructura industrial, los aumentos en el costo de vida y en los salarios se hicieron menos críticos para apuntalar la competitividad internacional de la industria japonesa. El arroz dejó de ser un bien salarial crítico para el desarrollo industrial. A través del crecimiento económico de posguerra, la economía del Japón alcanzó una etapa en la cual había poco peligro de conflictividad urbana equivalente al Disturbio del Arroz en 1918 como respuesta al aumento en los precios de los alimentos. En tal situación, los industriales y comerciantes encontraban ventajoso mantenerse aliados a los agricultores, aún cuando esto representaba un costo mas alto en los precios de los alimenticios; era una forma de protección contra los movimientos socialistas y comunistas de la época. Esta parece ser la razón por la cual la presión política de *NOKYO* fue capaz de alcanzar la alta tasa de protección agrícola.

Claramente, durante los años 1960 la economía japonesa entró a una etapa en la cual las políticas agrícolas estaban completamente dominadas por consideraciones alrededor del “problema de ajuste agrícola.”

Referencias

- Hayami, Yujiro con Akino, Masakatsu, Shintani, Masahiko y Yamada, Saburo. 1975 *A Century of Agricultural Growth in Japan*, Tokyo, University of Tokyo Press; Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hayami, Yujiro and Kikuchi, Masao. 1981. *Asian Village Economy At The Crossroads*, Tokyo, University of Tokyo Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press (1982).
- Hayami, Yujiro and Ruttan, Vernon W. 1970. "Korean Rice, Taiwan Rice, and Japanese Agricultural Stagnation: An Economic Consequence of Colonialism", *Revista Trimestral de Economía*, 84, 4, Noviembre, pp. 562-89.
- Hayami Yujiro and Yamada, Saburo. 1968. "Technological Progress in Agriculture", en Lawrence R. Klein and Kazushi Ohkawa, (eds), *Economic Growth: The Japanese Experience*, Homewood, Ill.: Irwin, pp.135-61.
- Kawagoe, Toshihiko, Otsuka, Keijiro and Hayami, Yujiro. 1986. "Induced Bias of Technical Change in Agriculture: The United States and Japan, 1880-1980", *Revista de Economía Política* 94, 3, Junio 1986, pp. 523-44.
- Kuznets, Simon. 1966. *Modern Economic Growths*, New Haven and London: Yale University Press.
- Minami, Ryoshin. 1986. *The Economic Development of Japan: A Quantitative Study*, London: Macmillan.
- Mochida, Keizo. 1954. "Shokuryo Seisaku no Seiritsu Katei: Shokuryo Mondai o Meguru Jinushi to Shihon" (El Proceso de Formación de Políticas Alimentarias: Terratenientes y Capitalistas Alrededor del Problema Alimentario), *Nogyo Sogo Kenkyu*, 8, 2, Abril, pp. 197-250.
- Ogura, Takekazu (ed.) 1963. *Agricultural Development of Modern Japan*, Tokyo: Fuji Publishing Co.
- Ohkawa, Kazushi. 1972. *Differential Structure and Agriculture*, Tokyo: Kinokuniya.
- Ouchi, Tsutomu. 1960. *Nogyo Shi* (Historia de la Agricultura), Tokyo: Toyo Keizai Shimposha.
- Schultz, Theodore W. 1953. *The Economic Organization of Agriculture*, New York: McGraw-Hill.

Smith, Thomas C. 1959. *The Agrarian Origins of Modern Japan*, Stanford: Stanford University Press.

Tobata, Seiichi. 1956. “*Nihon Nogyo ningún Ninaite*” (Portadores de la Agricultura Japonesa), en vol. 9, *Nihon Nogyo Hattatsu Shi* (Historia del Desarrollo Agrícola Japonés), Tokio, Chuokoronsha, pp. 561-604.