

LA BUROCRACIA SOMETIDA.
EL ÉXITO ECONÓMICO JAPONÉS EN PERSPECTIVA

ALFREDO ROMÁN ZAVALA*

El papel de la burocracia en el desarrollo económico de Japón ha sido objeto de una gran variedad de estudios y de acercamientos que le atribuyen bondades y capacidades míticas y milenarias dignas de ser envidiadas e imitadas. Todavía, hasta hace pocos años, la burocracia japonesa recibía incontables elogios debido a su papel históricamente *puro*, cuyo poder estaba ligado directamente con el Estado, que se podía definir y criticar pero que estaba lejos de los niveles de politización y corrupción de las clases política y empresarial. Ese es y ha sido el imaginario más notable acerca del papel de la burocracia en el Japón moderno.

En la identificación que hoy en día se tiene de la conducción de la política económica y social de Japón, mucho se enfatiza acerca de la forma de gobierno en el que participan activa y exitosamente los políticos, los burócratas y los empresarios. Ese triángulo de gobierno se caracteriza por estar conformado por un partido conservador (por lo general el Partido Liberal Demócrata), por la burocracia, con su neutralidad y aparente distancia de la vida política, y por el mundo empresarial que contribuye sustancialmente a la generación y la permanencia de la estabilidad política en distintos sentidos. De esa manera, por demás abreviada, se concibe la existencia, el desempeño y el exitoso funcionar del proceso económico japonés de la posguerra. En la medida en que las relaciones entre la burocracia, los partidos políticos y los empresarios han ido cambiando, se mantiene la creencia de que la burocracia ha sido la más sólida en su estructura, la más capaz y la más destacada por su conocimiento del funcionamiento del sistema económico y de su programación hacia el futuro.

Como se verá a continuación, el desempeño de la burocracia en el desarrollo económico del Japón de la posguerra ha pasado por fases muy diver-

* El Colegio de México.

sas que van, desde el autoritarismo administrativo y fiscal de las primeras tres décadas de la posguerra, hasta el sutil desmantelamiento de muchas de sus funciones en los primeros tres lustros del siglo XXI. No se escapa del análisis que aquí se hace, el enorme peso de las circunstancias que ha enfrentado la burocracia japonesa: recuperación y auge económico acelerados, altas tasas de crecimiento económico, recesión, escasez de recursos, altos precios del petróleo y, entre otras más, crisis de credibilidad. La burocracia japonesa, alguna vez pilar del éxito económico, se debate hoy en día para recuperar su menguado prestigio.

LA BUROCRACIA JAPONESA CONTEMPORÁNEA

La historia de la burocracia japonesa se remonta a la creación del sistema de gabinete en la década de los años ochenta del siglo XIX. Sin duda, ese siglo marca el principio de la burocracia ministerial del Japón moderno, pero el sistema tradicional de gobierno —conocido hasta entonces como *Daijokan*— había funcionado a lo largo de la historia previa a la restauración Meiji (que marca el momento histórico de la apertura del Japón al exterior a mediados del siglo XIX) y fungido como la gran organización administrativa en el gobierno.¹

A fin de ampliar las posibilidades del reclutamiento hacia el futuro y proporcionarles el conocimiento y las habilidades congruentes con los requerimientos de la modernización y del desarrollo, los dirigentes del régimen de Meiji establecieron el primer sistema universitario público en el que participaron activamente las universidades imperiales con el único propósito de educar y preparar a los futuros líderes en todos los campos empresariales y burocráticos. Esas instituciones, con una alta capacidad de enseñanza y aprendizaje, reclutaron estudiantes provenientes de todas las clases sociales a partir —sobre todo— de sus méritos personales, pero también considerando la peculiaridad de la sociedad japonesa notable por una compleja estratificación social y una jerarquización con orígenes muy añejos. En términos generales, la preparación que otorgaban las universidades a sus alumnos y egresados se reflejaba en el ejercicio posterior, ya fuera en la asignación de cargos públicos importantes o en la conducción en los círculos empresariales.

¹ El Daijokan fue el máximo órgano de gobierno durante los siglos de esplendor en la historia japonesa; con el paso del tiempo fue restaurado por los líderes de la restauración Meiji en el proceso de apertura del país y, con la llegada de la democracia, fue reemplazado en sus funciones por el gabinete.

Japón heredó esta tradición confuciana proveniente de China y la elite modernizadora del periodo Meiji supo aprovecharla con grandes ventajas para la consolidación del régimen y para el fortalecimiento del país en un momento histórico en donde se requería un gobierno fuerte en lo económico y poderoso en lo militar. Los graduados más brillantes de las universidades imperiales fueron reclutados a través de distintos exámenes con los cuales habrían de definir su futuro político y su futuro burocrático. Al igual que en China, la carrera burocrática se convirtió en la máxima aspiración.

En esas circunstancias, los servidores civiles fueron modelos de excelencia intelectual, probidad moral, imparcialidad política y poseedores de una devoción orientada invariablemente hacia el servicio público. Los funcionarios de gobierno estaban ahí para proteger y promover el interés público en contra de la avaricia de los intereses privados y de la ignorancia de las multitudes. El elitismo institucional japonés que caracterizaba a su servicio civil estaba profundamente enraizado. Esto se reflejaba en las relaciones del servicio civil hacia la rama legislativa del gobierno, de los partidos políticos y del gabinete mismo.

El artículo 10 de la Constitución Meiji de 1889 estipulaba con claridad que “el emperador determina la organización de las diferentes ramas de la administración, los sueldos de todos los funcionarios civiles y militares y designa y destituye a la misma”. La misión de los burócratas, *Kanri* (funcionarios de Estado) fue servir al emperador, defenderlo hasta con su vida y fortalecer la soberanía imperial. En ese entonces los burócratas estaban aislados de las discusiones parlamentarias en un sentido estrictamente formal. A pesar de que las leyes que escribían y los presupuestos que proponían tenían que ser ratificados por la Dieta; pero en los hechos los burócratas no le debían sus trabajos al Parlamento, sino que, toda vez que eran nombrados por el emperador, sus ámbitos de acción permanecían incólumes y seccionados en función de los tramos de dominio de cada ministerio.

Cuando Japón entró en la Segunda Guerra Mundial, el gobierno militar intentó superar ese “seccionalismo” mediante el establecimiento de un gabinete interno y una agencia de coordinación de la política nacional. Cada vez que se discutía algún tipo de reforma administrativa, surgían los daños en cada compartimento de gobierno y se abogaba por la necesidad de un mecanismo de coordinación general, pero el seccionalismo de la burocracia seguía siendo una de las características más definidas.

En el año 1947, en la Constitución política promulgada por las autoridades de ocupación de las fuerzas aliadas vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, Hoover Blaine, a la sazón presidente de la Asamblea del Servicio Civil de Estados Unidos y Canadá, presentó un informe final de la misión que con-

tenía el borrador para una nueva ley de administración pública de Japón con la clara intención de, entre otras medidas, “desfeudalizar” el servicio civil japonés. Además del cambio conceptual de “funcionarios del emperador” al de “servidores del pueblo”, los principales pilares del proyecto de Hoover fueron la configuración de la “autoridad nacional de personal”, una reforma democrática del examen de nombramiento y la introducción del sistema abierto de clasificación.² En los hechos, muchas de las mismas tácticas y los métodos utilizados durante la guerra fueron posteriormente empleados por la burocracia militar estadounidense para crear un ambiente democrático y, al mismo tiempo, controlar a una nación derrotada.

Bajo la Constitución de la posguerra, los burócratas se convirtieron en funcionarios públicos que llevaron a cabo el principio fundamental de la soberanía popular en la administración de los gobiernos nacional y local. El artículo 15 de la nueva Constitución era una declaración del pensamiento básico de un país democrático, es decir, que la autoridad máxima residía, ya no en el emperador, sino en el pueblo.³

UNA BUROCRACIA INDEPENDIENTE Y NEUTRA

El poder del Estado en Japón ha sido, a lo largo de su historia, un poder dominante que ha recaído en la cabeza de distintos entes. A veces ha sido el empresariado nacional y, en otras ocasiones, se le ha atribuido a la burocracia ese liderazgo. Eso se ha reflejado naturalmente en el patrón de relaciones entre el Estado y la economía y, en el caso de la burocracia, ha sido ella la que se ha encargado de formular, financiar e implementar los distintos planes de desarrollo económico y ha sido también ella la que se encargada de operarlos y manejarlos. La segunda parte de esa visión consiste en que una vez que ese proceso se consolida y el funcionamiento muestra características exitosas, la burocracia comparte, y eventualmente transfiere ese proceso al sector privado y ambos se encargan de conducir y de impulsar el crecimiento de los sectores económicos del país. El papel de la burocracia fue crucial después de la Segunda Guerra Mundial en los asuntos económicos de la nación, del mismo modo en que lo fue durante el periodo de apertura a la modernidad durante el periodo de Meiji y las tres décadas anteriores a la guerra. Fue la burocracia la que formuló y ejecutó las políticas económicas que

² Kiichiro Yagi, “Bureaucrats and Economics”, en Ikeo Aiko, coordinador, *Economía y economistas de formación política en el Japón de la preguerra*, Tokio, p. 189.

³ “El pueblo tiene el derecho inalienable de elegir y destituir a las autoridades públicas. Las autoridades públicas están al servicio de toda la comunidad y no de un grupo determinado [...]”, artículo 15 de la Constitución de Japón.

derivaron en lo que posteriormente se denominó como el “milagro económico”.⁴

No obstante, paulatinamente la ausencia de una legislación de rendición de cuentas y la prevalencia de criterios discrecionales en la toma de decisiones, fue recreando condiciones de tipo “informal” en los procedimientos administrativos que provocaba que la toma de las decisiones se mantuviera más cerca de los procesos llevados en el periodo de la preguerra. La burocracia utilizó su autonomía relativa para recrear e institucionalizar relaciones con el sector privado y excluyó, de ellas, a los intereses sociales y ciudadanos que no generan ni crecimiento ni reditúan beneficio alguno. La capacidad de la burocracia para estructurar y llevar a cabo las decisiones de política de una manera selectiva se explica pura y llanamente en términos de su poder autónomo o de distanciamiento en relación con las necesidades de la sociedad.

A diferencia de los políticos profesionales que, por lo general, deben sopesar las decisiones de política según sus posiciones ideológicas o por consideraciones populares, los burócratas japoneses han estado orientados hacia la búsqueda de soluciones técnicas eficaces a problemas estrictamente definidos por ellos mismos y que deberían ser administrados satisfactoriamente. Las implicaciones de dicha clase, con un grado extraordinario de poder y discrecionalidad en la toma de decisiones, planteaban de manera significativa, una cuestión de informalidad discrecional y una vuelta al ejercicio del poder seccionado.

LA BUROCRACIA Y LOS EMPRESARIOS

La visión gubernamental acerca de la estructura industrial japonesa ha permitido la canalización de los recursos a los sectores claves de la economía justo en la medida de los programas de desarrollo. Así, por ejemplo, en los primeros años del periodo de la posguerra el gobierno fortaleció el desarrollo de las industrias pesada y química y asumió el liderazgo en el desarrollo de la industria del hierro y del acero a través de distintas medidas. En primer término garantizó un adecuado financiamiento de los bancos comerciales, otorgó tarifas preferenciales a las importaciones de equipo de capital, ayudó a los planes de construcción de cargueros gigantes, mejoró las instalaciones portuarias y racionalizó la industria acerera misma.⁵

⁴ Jon Halliday, *A Political History of Japanese Capitalism*, Pantheon, Nueva York, 1975, p. 74.

⁵ Victor D. Lippit, “Economic Planning in Japan”, *Journal of Economic Issues*, No.9, Vol. I, Tokio, 1975.

La parte gubernamental responsable por ese éxito fue la Agencia de Planificación Económica y otras no menos importantes instituciones de gobierno tales como el Ministerio de Industria y Comercio Internacional. Las estrategias, la planeación y la instrumentación de las acciones orientadas hacia el crecimiento de la economía cubrían distintos periodos en tiempo, si bien cinco años era el promedio general de duración. La Agencia de Planificación trabajaba como secretariado y tomaba la iniciativa en cuanto a la elaboración de los planes quinquenales y de las estrategias a más largo plazo.⁶ La Agencia además, consultaba con otras entidades gubernamentales y ministerios buscando obtener un consenso e incorporando otros planes sectoriales en el plan general del país. Las consultas se extendían no sólo a los niveles de gobierno, sino a los líderes políticos de los distintos partidos políticos en razón de que el plan final del desarrollo era un documento político y debía ser aprobado por la Dieta.⁷ El punto más importante de las estrategias gubernamentales, a través de la Agencia de Planificación Económica, consistió en delinear un consenso nacional a través de un estricto manejo de la economía.

Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio Internacional, otro ente burocrático con altas capacidades técnicas, tenía entre sus tareas atender a industrias específicas para proporcionar una visión de política económica más amplia y apegada a las necesidades materiales de los distintos sectores industriales. Ese ministerio proponía y supervisaba el tamaño ideal de una determinada industria y sus componentes, así como el grado de protección que esa industria podía recibir por parte del gobierno.⁸

Un elemento significativo de encuentro y vínculo entre la burocracia y el sector empresarial consiste en la circulación, en un solo sentido, que tiene a la burocracia como punto de origen y el sector empresarial como punto de destino. La expresión *Amakudari* (caídos del cielo) refleja con claridad la manera con la cual un burócrata de alto nivel encuentra refugio en el sector empresarial —que alguna vez estuvo bajo su supervisión—, cuando renuncia a su puesto o cuando se jubila. A los burócratas de niveles altos se les recluta o se les recompensa con altos puestos en las empresas de determinados sectores de la economía y se desenvuelven en el mundo de los negocios y de la industria. Es en ese mundo en donde los ex burócratas mejor se conducen; tienen buenos salarios, conocen el camino, conocen los mecanismos,

⁶ Andrew Gordon, *A Modern History of Japan. From Tokugawa Times to the Present*, Oxford University Press, 2009, p. 248.

⁷ Economic Planning Agency, Government of Japan, *Basic Economic and Social Plan, Towards a Vigorous Welfare Society, 1973-1977*, Tokio, Japón, 1973.

⁸ Victor Lopez Villafañe, *La nueva era del capitalismo: Japón y Estados Unidos en la cuenca del Pacífico, 1945-2000*, Siglo XXI, México, 1994, p. 78.

conocen a las personas encargadas de llevar los procesos de la política pública, conocen los trámites, el papeleo, las ordenanzas y las directrices que le impone la burocracia al sector de la economía en el que trabajan, el ministerio que corresponda.

Los empleados ex burócratas, que son producto de esta práctica *Amakudari*, poseen un rango intangible de recursos que no tienen por sí mismos los empleados corporativos. En otro sentido, los antiguos burócratas ahora convertidos en empleados empresariales, transmiten sus conocimientos a las firmas, los valores, preferencias, políticas de conducta y la disciplina que caracterizan al cuerpo burocrático en su conjunto. Acaso esta compartición del conocimiento es una manera también de expresar los acuerdos consensuales que son parte importante en la formulación de las políticas económicas que redundan en beneficios para el grueso de la sociedad japonesa.

A nivel cultural, la burocracia, que ha sido diseñada para desempeñar una función de apoyo logístico, ejerce en la realidad, un enorme poder y una gran influencia en la formulación de la política económica del país sin que ello signifique que sea el ente en el cual recae todo el peso del desarrollo económico político y social. En Japón, las líneas que delimitan los papeles que desempeñan los distintos actores en el escenario llegan a ser compartidas y hasta intercambiables. En ese sentido, Japón camina, desde hace tiempo, por un periodo en el cual no es posible atribuirle a un solo actor el éxito de la obra; los actores de reparto también cumplen con un enorme compromiso que tiene como propósito la consecución del bien general.

LA GUÍA ADMINISTRATIVA EN CRISIS

El papel más importante que desempeñó la burocracia japonesa en su conducción de la economía del país desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial se denominó como *Gyosei Shido* o guía administrativa. Una definición sustantiva de ese concepto contiene dos palabras importantes: dirección y sugerencia. Esas dos palabras van a su vez acompañadas de un elemento no menos importante en el desempeño burocrático: la discrecionalidad, es decir, hacer lo que sea necesario para lograr los objetivos planteados con antelación. En términos más formales, la guía administrativa ha sido simplemente la aplicación discrecional de una política pública para alcanzar un compromiso adquirido en beneficio de un interés mayúsculo o generalizado.

En el Japón moderno, a este compromiso adquirido se le conoce comúnmente como *consenso* y ha sido considerado también como un símbolo

digno de admirar y de imitar como parte consustancial al éxito económico del Japón de la posguerra. Así pues, el lazo que ha unido a la burocracia con el sector empresarial se da a partir de la aplicación de esta guía administrativa que perpetúa, en cierta forma, la dependencia corporativa empresarial en relación con las disposiciones gubernamentales, independientemente de si el sector privado puede o no alcanzar, por sí mismo, los objetivos planteados. El lazo se aprieta un poco más si se le suma la práctica ampliada del *Ama-kudari*, en el sentido de que esa práctica rebasa los rangos más altos de la burocracia del gobierno central hasta alcanzar a funcionarios de mandos medios o de jefes adjuntos.⁹

Con el rápido crecimiento económico japonés y su transformación en una potencia económica internacional, el sector privado logró, sobre todo en la década de los ochenta del siglo XX, adquirir la habilidad para generar solventemente los recursos para su constante crecimiento y expansión, y empezó a convencerse de que podía cumplir el reto de la competencia abierta con empresas occidentales en el mundo, sin la ayuda y guía del cuerpo burocrático. Esa convicción le permitió ejercer una independencia del vínculo que le ata con la burocracia y, desde luego, de las decisiones y entramado de la política y de los políticos. El lazo, incluso, se llegó a convertir en un estorbo.¹⁰

Paralelamente, el advenimiento de nuevas tecnologías, la internacionalización de las economías y otros cambios en el ambiente de los negocios hizo que se fortaleciera un proceso de desregulación¹¹ en términos de la lógica económica del momento. El clima político estaba cambiando hacia una mayor aceptación de la competencia empresarial en el mundo y, en ese contexto, el liderazgo político buscó generar un nuevo consenso más orientado a la liberalización que al control burocrático. Así, en el debate interno, la orientación de la política económica se dirigió hacia una menor participación del gobierno y se abandonó la noción de que el gobierno debería intervenir en el mercado.

En años anteriores, el gran desarrollo de la burocracia había impuesto trabas importantes a la desreglamentación. Su carácter de expandir su esfera de influencia hasta prácticamente todos los ámbitos de la economía japonesa había dispersado los impedimentos para la desreglamentación

⁹ Asahi Shimbun, 4 de junio, 2001, p. 4.

¹⁰ Se le conoció de una manera peculiar “el estorbo de Kasumigaseki” (Kasumigaseki es tradicionalmente el distrito de la ciudad de Tokio en donde se concentra la mayor cantidad de oficinas burocráticas). David J. Lu, *Japan, a Documentary History, volume II*, M.E.Sharp, Armonk, Nueva York, Londres, 1997, p. 575.

¹¹ *Kisei Kanwa* o desregulación que debería de ser implementada para revitalizar al sector privado como una cura para la recesión de largo plazo por la que pasaba Japón.

debido a que, una vez que una reglamentación se introducía, cualquier intento para removerla encontraba oposiciones importantes entre los burócratas y en sus ámbitos de control. La situación era comprensible porque los burócratas, cuando se jubilaban o renunciaban, buscaban trascender a su empleo dentro del gobierno y llegar al mundo terrenal con jugosos salarios, en las industrias que llegaron a supervisar. La internacionalización de la economía japonesa de los años ochenta, debilitó las bases del triángulo del gobierno surgido en la primera década posterior al término de la Segunda Guerra Mundial y, con ello, la burocracia cedió gran parte de su poder ante el empuje empresarial.

El control burocrático comenzó a perder vigencia en sus ámbitos tradicionales porque la necesidad crítica ya no era el impulso de las exportaciones, sino la promoción de la inversión directa en el exterior por parte de las corporaciones privadas japonesas. El empresariado japonés era ya altamente competitivo y, gracias en parte a la desreglamentación de los mercados financieros, se había convertido en una presencia altamente familiar en todos los rincones del mundo en desarrollo.¹² En los primeros años del siglo XXI, el desafío para la industria japonesa ha sido reestructurar y mejorar su competitividad internacional a través de la creación de redes de producción globalmente integradas. Para acelerar este proceso requirió de políticas menos intrusivas por parte de la burocracia a fin de facilitar su participación en la globalización a partir de una racionalidad empresarial.

LA BUROCRACIA Y LOS POLÍTICOS

Por lo que toca a la relación de la burocracia con el otro pico del triángulo en el poder, los políticos, el resultado tampoco ha sido muy halagüeño para el cuerpo burocrático. Su estrella se ha visto disminuida sensiblemente y no ha sabido encontrar los canales que la conduzcan a recuperar su antiguo poderío. Por ejemplo, ¿cuál es la relación que guarda la burocracia o el cuer-

¹² Los efectos del crecimiento económico en términos reales, combinado con el éxito en la aceptación de los productos japoneses en el mercado mundial trajeron como consecuencia un libre flujo de liquidez que ayudó a transformar los patrones financieros de las grandes empresas japonesas. El resultado fue que esas empresas corporativas experimentaron una acumulación sin precedentes en fondos superavitarios y presionaron intensamente para la liberalización del mercado financiero interno. La propuesta empresarial para “preservar y proteger el sistema de economía libre” tuvo tres premisas: 1) el reconocimiento de la corporación privada; 2) el reconocimiento de las ganancias de las corporaciones privadas; y 3) el reconocimiento de los mecanismos del mercado. “Turbulent Age for Enterprises”, *The Japan Economic Journal*, 18 de enero, 1977.

po burocrático con el jefe de la misma, es decir, el primer ministro? Si bien el primer ministro es electo por la clase política en la Cámara de Representantes y obedece a intereses distintos a los de una administración de servicio propiamente público, su relación con el cuerpo burocrático no supone un sometimiento automático de ésta, ante aquél. Para que la burocracia sea responsable ante la voluntad popular y adaptable a las transformaciones internas y externas, el jefe del Ejecutivo, con la asistencia de su Gabinete debe ejercer las iniciativas y el liderazgo en la formulación de la política y proporcionar la orientación a la burocracia. En otras palabras, el primer ministro debiera dirigir y supervisar todas las actividades administrativas en términos formales y en los términos en que la constitución le atribuye los poderes máximos de gobierno.

A diferencia de los elementos formales, en los hechos, el primer ministro no tuvo, hasta hace pocos años, las capacidades materiales para dirigir el nivel y el rango de los recursos administrativos y de política pública que cada ministerio ha estado obligado a ejercer. El primer ministro era asesorado por un número indefinido de servidores públicos de alto nivel, con los cuales mantiene una relación peculiar en la que esos burócratas de elite poseen un bagaje de gran contenido en el funcionamiento de la estructura burocrática de la que carecen los políticos. La visión del mundo para la burocracia no estuvo sujeta ni dependió, hasta hace pocos años, de la incertidumbre o volatilidad de la política. En ese sentido, el primer ministro no disponía de los recursos administrativos o políticos, y ese era el grado de independencia y autonomía en el que se movía el cuerpo burocrático japonés. En ese punto, en la autonomía, en el conocimiento, en su carácter de neutralidad y en su vocación de servir al pueblo, radicaba el secreto de la política pública japonesa.

LA BUROCRACIA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA

Sin embargo, el estatus de “funcionarios del gobierno del emperador”, tal como se definía en la Constitución de Meiji, se fue transformando y, en la Constitución de 1947, los funcionarios públicos cambiaron definitivamente su estatus por el de “al servicio del pueblo”, en donde reside el poder soberano. La estructura administrativa de los años anteriores a la guerra, cuando los burócratas tenían el mando, se conservó relativamente bien en la era de la posguerra, en parte porque las autoridades de ocupación —que gobernaban Japón— dependían de los burócratas informados de las circunstancias nacionales, y en parte también porque muchos políticos fueron purgados de la administración pública.

No obstante, a los ojos de los políticos japoneses, los burócratas se fueron convirtiendo en grandes obstáculos a las reformas estructurales necesarias para que el país recuperara su dinamismo en el crecimiento económico y en los niveles de bienestar social. Más aún, los escándalos en los que se vieron envueltos los burócratas de altos mandos, en los años ochenta y noventa, fueron tomados como oportunidades para abolir un sistema que le permitía a los burócratas interferir en todos los aspectos de la política y para permitir que otros tomaran la iniciativa de reparar esa práctica “intromisoria” y estorbosa. Para los políticos, las prácticas de neutralidad que ejercía el cuerpo burocrático habían producido estructuras de relaciones informales que propiciaban una pérdida creciente de confianza en la burocracia como la institución que tomara las riendas y la conducción de la sociedad japonesa.

Así, en el año 2001, los funcionarios de Japón tuvieron su reforma más profunda desde el fin de la ocupación. Algunos ministerios comenzaron a desaparecer, otros a fusionarse el uno con el otro, o en el mejor de los casos, a adoptar un nuevo nombre. Se gastaron casi 400 millones de dólares y se cambiaron de lugar a 33 mil burócratas con sus respectivos archivos. El resultado: un gobierno más pequeño, un liderazgo más fuerte por parte de la clase política y una burocracia lista para servir a la política, ya no para gobernar.

Las fusiones redujeron el número de ministerios y organismos, de 22 a 12, y uno de cada cuatro puestos de servicio civil desapareció en los diez años posteriores. Los políticos, por su lado, continuaron obteniendo nuevos puestos de trabajo dentro de cada ministerio que les daba más voz en la formulación de políticas. Los más importantes fueron los nuevos poderes otorgados al primer ministro, que consiguió una oficina de gabinete, mucha más gente a su servicio y una mayor presencia en el gasto gubernamental. El otrora poderoso Ministerio de Finanzas, como claro ejemplo, cedió terreno. Se creó un nuevo cuerpo bajo el control de la oficina del gabinete, dependiente del primer ministro, que presenta anualmente el esbozo del presupuesto nacional. Ese ministerio fue el blanco máspreciado en comparación con el resto de los grandes ministerios, con redes bien organizadas de políticos y con mayor gasto.¹³ La búsqueda de una mayor eficiencia burocrática

¹³ Además, en los últimos dos años desde su inauguración, el entonces gabinete de Junichiro Koizumi, lanzó varios experimentos de interés para la administración pública japonesa: 1) con respecto a la relación entre el primer ministro y el gabinete, metió mano sin buscar las opiniones del partido; 2) con respecto a la relación entre el gabinete y el partido gobernante, presentó proyectos de ley a la Dieta aun cuando el partido gobernante se opuso; 3) con respecto a la relación entre el gabinete y la burocracia, el gabinete nombró directamente a los funcionarios de más alto rango en los ministerios de Relaciones Exteriores y de Finanzas, aunque tales nombramientos eran hechos tradicionalmente por el ministro competente.

fue relegada en favor de una mayor concentración de poder político. Bajo tal sistema, los burócratas no tuvieron otra opción más que cambiar su lealtad hacia el primer ministro, en lugar de los ministerios y organismos a los que pertenecen y en lugar de “servir al pueblo”.

En fechas más recientes, la administración del primer ministro, Shinzo Abe, creó la oficina de asuntos de personal de gabinete en 2014, como una extensión de una serie de medidas de reforma política. Con el establecimiento de la oficina de asuntos de personal dependiente del gabinete, el primer ministro y el secretario jefe del gabinete, tienen una participación directa en el nombramiento de los funcionarios públicos, incluyendo a los viceministros y a los directores generales, de los 40 mil funcionarios del gobierno nacional que trabajan en los ministerios centrales y agencias. Eso ha permitido que la oficina del primer ministro arrebate el control y el derecho de designar a los empleados en la estructura burocrática y ha tenido también efectos secundarios, puesto que los burócratas se sienten intimidados de caer del favor de la oficina del primer ministro.

Debido a la acción de la oficina del primer ministro, los burócratas se han convertido en servidores de los poderes fácticos, los mismos poderes que influyen a los políticos y a sus respectivos partidos políticos. Los burócratas han perdido neutralidad y los controles mutuos entre la administración y la burocracia, han dejado de funcionar ante la inexistente autonomía de la burocracia. Los burócratas sólo tienen la opción de obedecer, ejecutar las decisiones de los políticos y han perdido ya su función autónoma de objetar y corregir los errores cometidos por los políticos.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde hace más de un medio siglo ha emergido el debate acerca de hasta qué punto el poder de la burocracia nacional se ha visto mermado o modificado. Este debate constituye un aspecto importante sobre la consolidación burocrática en el Japón moderno, debido a que ha tenido un profundo impacto en el desarrollo de la nación y de sus sistemas económico y político fundamentalmente a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. En muchos sentidos, el sistema político y el económico han sido producto, o por lo menos esa es la percepción generalizada del aporte de la actividad de la burocracia japonesa.

Con los cambios habidos en el escenario internacional a raíz de las crisis del petróleo de los años setenta, Japón ha cambiado en distintos sentidos, no sólo en las capacidades y los alcances del gobierno japonés o en los instru-

mentos que están a su disposición o por las políticas de consenso que favorecerían el crecimiento de la economía. Japón ha entrado en distintas etapas y grados de transformación, así como en los procesos de la formulación de las políticas y en su ejecución. Esos cambios sugieren que sus problemas han ido en aumento para mantener su influencia en los distintos actores económicos que se desenvuelven en su economía.

El poder del gobierno central ha disminuido y ya no posee la capacidad anterior para influir en las decisiones corporativas ni para elaborar estrategias medianamente exitosas en las que participe la sociedad en su conjunto. El proceso de internacionalización o liberalización de la economía creó nuevos actores que siguieron un patrón distinto e independiente de las políticas de gobierno. En ese sentido, el proceso económico se volvió significativamente más politizado en la medida en que esos nuevos actores económicos desplazaron la reglamentación de la burocracia y los políticos la tomaron por asalto para la consecución de políticas económicas que se apegaran a las necesidades de la política.

Si bien la efectividad de la guía administrativa fue exitosamente aplicable a una sociedad como la japonesa en circunstancias históricas particulares, ésta fue disminuyendo en la medida en que la dependencia de las industrias en relación con el gobierno decayó desde los años ochenta. La protección que muchas de las industrias tuvieron por parte del gobierno durante los años que cubre el periodo del “milagro económico”, entró en una etapa crítica toda vez que las transformaciones internacionales hacia una mayor participación del Estado en la economía comenzaron a caducar.

Hoy en día, el gobierno japonés ha concentrado su capacidad institucional para formular y administrar exitosamente sus políticas y sus estrategias de desarrollo económico con el propósito de instrumentar políticas o planes de mediano y largo plazo sin objeción alguna. Eso significa que las capacidades y el uso de las herramientas gubernamentales, que una vez sirvieron para promover el desarrollo de una competitividad internacional pueden, frente a condiciones económicas volátiles e inciertas, resultar “exitosas” si se les controla y se les hace racionales en función de los intereses que dominen el campo de la política.

Sin embargo, posiblemente el factor más importante que impide una formulación de estrategias exitosas para el desarrollo económico consiste en la ruptura del consenso político en sus fundamentos actuales y en la incapacidad para construir consensos nuevos. La solución que ha delineado el gobierno japonés se avoca más hacia la formulación de políticas económicas definidas por la política misma y con un sustrato esencialmente empresarial, muy alejadas de sus obligaciones y responsabilidades hacia la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Asahi Shimbun (2001), June 4, p. 4.
- Economic Planning Agency, Government of Japan (1973), *Basic Economic and Social Plan, Towards a Vigorous Welfare Society, 1973-1977*, Tokyo, Japan.
- Gordon, Andrew (2009), *A Modern History of Japan. From Tokugawa Times to the Present*, Oxford University Press.
- Halliday, Jon (1975), *A Political History of Japanese Capitalism*, New York, Pantheon Ed.
- Lippit, Victor (1975), "Economic Planning in Japan", en *Journal of Economic Issues*, vol. I, núm. 9, Tokio, Japan.
- Lopez Villafañe, Víctor (1994), *La nueva era del capitalismo, Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico, 1945-2000*, México, Siglo XXI.
- Lu, David J. (1997), *Japan, a Documentary History*, vol. II, M.E. Sharp, Armonk, New York/London, England.
- The Japan Economic Journal* (1977), January 18.
- Yagi, Kiichiro (1999), "Bureaucrats and Economics", en Ikeo Aiko (coord.), *Economía y economistas de formación política en el Japón de la preguerra*, Tokio, Japón.