



CRONICA

INNOVACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA: EL CASO DEL JAPON *

35.047(520)

Introducción

En el curso de los últimos diez años, el Japón se ha transformado profundamente desde el punto de vista económico y social. El prodigioso avance de los años sesenta lo ha hecho pasar a ocupar el tercer lugar de los países altamente industrializados por el producto nacional bruto. Las innovaciones tecnológicas en el campo de la

producción y de los procesos industriales, que han favorecido ese desarrollo económico, han ganado hasta el proceso de gestión, en el que la introducción de las diversas técnicas modernas está a punto de hacer rápidamente del Japón una sociedad administrada por ordenadores.

El Gobierno ha publicado recientemente varios informes y estudios sobre el desarrollo futuro del país: en esos documentos, se afirma que el Japón no debe contentarse con alcanzar a los países de Occidente en el orden industrial y se propone como objetivo nacional la creación de una «sociedad económica de fuerte densidad», que sería una versión puramen-

* Adaptación y traducción del trabajo «Innovation et réforme administrative le cas du Japon», R.I.S.S., vol. XXI (1969) n.º 1, pp. 64-76, original de Yoshinori Ide.

te japonesa de la sociedad «posindustrial».

Orientación nueva de la reforma administrativa

El Libro Blanco de 1956 sobre la economía japonesa contenía la afirmación siguiente: «La etapa de reconstrucción está terminada; en lo sucesivo, el crecimiento debe estar centrado en la modernización.» Lanzaba la frase ahora familiar: «Hemos salido del período de posguerra», y delineaba en qué vía de desarrollo debían comprometerse la economía nacional y la Administración Pública en el curso del nuevo decenio.

El acento puesto por la industria privada sobre la productividad fue un estímulo poderoso para la Administración Pública. Una creciente eficacia, métodos de gestión mejorados y un sistema de administración más racional fueron los objetivos mayores de una reorganización de la Administración Central y de las Corporaciones Locales, cuyo marco institucional había sido ya establecido como continuación de reformas anteriores.

Esta tendencia nueva no dejó de sostenerse en los informes sucesivos que presentaron de 1952 a 1960 las Comisiones consultivas para la gestión de administración constituidas por la Oficina de Gestión Administrativa. Por ejemplo, la tercera Comisión consultiva (1955-1958) subrayó la necesidad de mejorar la gestión y de incrementar la eficacia y recomendó las medidas siguientes: reforzamiento del Secretariado del Gobierno y del Gabinete del Primer Ministro; reorganización de la alta Administración ministerial; reorganización de los Servicios Centrales de personal; mejora de los métodos de

elaboración del presupuesto a través de la creación de reuniones ministeriales. El Ministerio Hatoyama se esforzó por llevar a efecto estas propuestas, pero no tuvo demasiado éxito en conjunto, salvo por lo que se refiere a la creación de los puestos de director general del Gabinete del primer ministro y de consejeros del Gobierno y la reducción del número de direcciones y de oficinas, que pasaron de 926 a 734.

La eficacia de la industria privada no cesó de mejorar con relación a la Administración; mientras que la industria privada adoptaba atrevidamente ideas y técnicas nuevas, la Administración continúa retrasándose por motivo de sus concepciones y métodos ya pasados. La quinta Comisión Consultiva recomendó, en consecuencia, la creación, a título temporal, de un órgano apolítico encargado de analizar las causas profundas del malestar de la Administración y de prescribir los remedios. El Consejo provisional de la reforma administrativa se creó con este objeto.

Después de trabajar durante tres años aproximadamente y gastar en total 110 millones de yens, el Consejo provisió el sacó en septiembre de 1964, con el concurso de un importante organismo de investigación, un informe voluminoso en el que se exponían 16 grandes reformas, entre las que figuraban: vigorización de las funciones coordinadoras del Gobierno y del personal encargado de la planificación en los Ministerios y organismos; las atribuciones de la Administración Central y de los entes locales en materia de atribución de créditos; la simplificación del sistema de concesión de permisos; la reagrupación de los órganos adminis-

trativos y de las sociedades estatales; la creación de una nueva organización de la región metropolitana y de un órgano para el desarrollo integrado, al que se encomienda el desarrollo nacional y regional; la delimitación concreta de las responsabilidades de nuevas autoridades como el Servicio Administrativo para la defensa de los consumidores y el Servicio Administrativo para la ciencia y la tecnología; la mejora de la organización de las Oficinas; la racionalización de los métodos de elaboración del presupuesto y de la contabilidad; la promulgación de una legislación de conjunto para los procedimientos administrativos; la modernización del sistema de administración civil.

Esas propuestas eran ambiciosas, pero el Consejo provisional dio prueba de prudencia al abordar el problema de la reforma administrativa. Por lo que se refiere, por ejemplo, a la función coordinadora del Gobierno en el proceso de confección del presupuesto nacional, el Consejo provisional hizo una propuesta relativamente moderada tendente a adscribir al Gobierno un adjunto al presupuesto, que desempeñaría el papel de consejero único del primer ministro: esta propuesta reemplazaba a una recomendación anterior muy atrevida que trataba de crear cerca del Gobierno una Oficina del presupuesto a modo de la de los Estados Unidos de Norteamérica. Con arreglo a las anteriores experiencias, se pensaba que cualquier propuesta que tratara de privar al Ministro de Finanzas de su función de elaboración del presupuesto, sería rechazada por este Ministerio; por ello, el Consejo provisional escogió ese método de acercamiento menos radical y más práctico.

Después de examinar con realismo las diversas propuestas de reforma sobre la base de los datos que había reunido él mismo y de las lecciones de la experiencia, el Consejo provisional formuló un cierto número de recomendaciones de carácter práctico. En su informe, subraya la importancia de un esfuerzo continuo y sistemático de reforma y recomienda que se cree un Comité de inspección y de gestión administrativas y que se publique todos los años un libro blanco sobre la reforma administrativa. Esas propuestas han sido aceptadas, después de sufrir ciertas revisiones, por el Ministerio Sato, adoptándose medidas oficiales para asegurar su aplicación.

La primera medida fue la creación en 1963 de la Dirección de la reforma administrativa, a cuyo frente fue colocado el director general de la Oficina de gestión administrativa y cuyos miembros fueron reclutados entre el personal de rango vice-ministerial de los Ministerios e instituciones correspondientes. Como continuación de esas medidas, se decidió en 1965, después de discusiones a fondo, que tuvieron lugar en la Dirección de la reforma administrativa, crear un Comité de inspección y de gestión administrativas, conforme a la recomendación del Consejo provisional sin que ese Comité fuera, sin embargo, directamente responsable ante el Gobierno, como se había propuesto primitivamente. Es hoy más bien un Comité consultivo de poderes limitados, adscrito a la Oficina de gestión administrativa y compuesto del director general de esa Oficina y de seis miembros no pertenecientes al Gobierno. Está considerado oficialmente como un órgano de un gran prestigio, ya que sus miembros no gubernamentales tienen poderes ex-

traordinarios de decisión en nombre del primer ministro, con la aprobación de la Dieta nacional.

En base a esa propuesta del Comité, el Gobierno creó en 1967 un Consejo ministerial extraordinario para la reforma administrativa, formado por el primer ministro y los jefes de la Oficina de gestión administrativa y de otros Ministerios y organismos interesados y, en su caso, de funcionarios del partido gubernamental, incluido el primer secretario y los directores del Consejo de los Asuntos generales y del Consejo de Coordinación política. De este modo se creó un dispositivo complejo de fuerzas capaz de poner en marcha la reforma administrativa, con respecto al cual el Consejo ministerial extraordinario figuraba a la cabeza, seguido de la Dirección de la reforma administrativa y de la Oficina de gestión administrativa, encargados de elaborar y aplicar los programas de reforma, en tanto que el Comité de inspección y de gestión administrativa supervisaba sus actividades.

Sin embargo, la reforma administrativa ha progresado hasta aquí muy lentamente. Si se exceptúa la creación del Comité de inspección y de gestión administrativa, los resultados obtenidos son limitados: paso al rango ministerial del primer secretario del Ministerio, creación de una Oficina de la juventud en el Gabinete del primer ministro y de una unidad de Asuntos Sociales en la Oficina de planificación económica, abolición o reorganización de determinados Consejos consultivos y de empresas públicas, eliminación de formalidades inútiles para la concesión de permisos y cierre de dieciocho oficinas gracias a la adopción de un «método de reducción uniforme», consistente en exigir a cada Minis-

terio y a cada institución la supresión de una oficina.

En numerosos casos, los resultados de esas reformas han sido inapreciables y se ha podido notar una tendencia a neutralizar los efectos por contrapropuestas. Por ello no es sorprendente que los informes anuales del Comité de inspección y de gestión administrativa, llamados «libros blancos sobre la reforma administrativa», critican los esfuerzos de reforma del Gobierno al sostener que «los resultados son totalmente insuficientes», y, sobre todo, que «no se ha dado eficacia a las propuestas capitales del Consejo provisional con objeto de realizar una reforma real».

Los objetivos fundamentales de la reforma administrativa han perdido, pues, su carácter exterior y pasivo para hacerse más internos y positivos. Esa evolución se ha acelerado por el notable informe en el que el Consejo provisional subraya la importancia de los principios de coordinación, de eficacia, de gestión y de productividad.

Concepción japonesa de la reforma administrativa

Las insuficiencias de la reforma administrativa se atribuyen a diversos obstáculos, particularmente al legalismo tradicional de la burocracia japonesa y a la importancia que se da al prestigio como consecuencia de la admiración general por la élite y el respeto a la autoridad. Bajo la influencia de la idea alemana del «Rechtstaat», ese legalismo ha llegado a ser una característica predominante de la Administración Pública japonesa. Todos los asuntos dependientes de la Administración del Estado eran considerados en principio

desde un punto de vista jurídico; el núcleo de la burocracia se componía de una élite administrativa, en posesión de una gran cultura jurídica y reclutada por la vía del concurso extremadamente difícil y abierto a los titulares de un grado universitario o a las personas en posesión de una formación jurídica equivalente. Una vez aprobado, el candidato formaba parte de los elegidos, que accedían por antigüedad a los puestos administrativos superiores reservados a ellos solos.

El administrador público, era, pues, muy consciente en el Japón de sus títulos excepcionales y de su elevado rango en la jerarquía, y tenía tendencia a sobrestimar su importancia, que realizaba incluso el prestigio de que disfrutaban los funcionarios del emperador. Aunque los burócratas se consideren hoy día como funcionarios, esas actitudes tradicionales respecto a los cargos públicos están tan profundamente arraigadas que continúan siendo un obstáculo a la adopción de ideas y de técnicas nuevas tendientes a modernizar el funcionamiento de la Administración; ese legalismo y esa conciencia de la posición jerárquica engendran de hecho la indiferencia de los métodos de gestión y la obsesión de mantener el statu quo.

Otro obstáculo, aún más serio, está constituido por la «compartimentación» de la estructura administrativa. Esa compartimentación se explica en parte por la orientación vertical de las relaciones sociales de la sociedad japonesa y, en parte, por la evolución histórica e institucional de la era Meiji, en la que la Constitución hacía a todo ministro directamente responsable ante el emperador, autoridad suprema; los Ministerios e incluso sus subdivisiones eran entida-

des autónomas y casi completamente aisladas, y esa misma estructura vertical de la organización administrativa se encontraba también en la escala prefectoral y local, en la que la misma producía el mismo género de compartimentación a una escala más reducida.

Aun cuando la Constitución haya cambiado, esa estructura tradicional de la organización administrativa permanece. Hoy día, resulta evidente que las características tradicionales de la burocracia tienden a limitar la capacidad de la Administración Pública para adaptarse a los problemas nuevos y de una complejidad creciente que se plantean al Estado. Los defectos sobrepasan cada vez más a las cualidades y hacen necesaria una reforma administrativa interna positiva, es decir, no bastará con proceder a realizar cambios de orden técnico, sino que hará falta también transformar el comportamiento de las mentes tradicionales.

La reforma administrativa exige, pues, hoy innovaciones profundas; mas éstas chocan con una tal resistencia por parte de las fuerzas que están situadas en los escalones subgubernamentales que los esfuerzos desplegados para proceder a las innovaciones más urgentes terminan a menudo en un fracaso. Existe, entre los proyectos de reforma y las medidas adoptadas efectivamente, una separación importante, debida a la incapacidad de innovación.

Dicho de otra forma, es más fácil hacer aceptar y aplicar reformas que no ataquen directamente las mentalidades tradicionales. El método de reducciones uniformes constituye probablemente una de las mejores ilustraciones de este hecho; un proyecto de reducción masiva de los efectivos

no es nunca bien acogida por un solo Ministerio, una reducción que afecte igualmente a todos los Ministerios tiene posibilidades de ser aceptada.

El Gobierno ha adoptado ahora un plan tendente a reducir el 5 por 100 de los efectivos de la Administración en tres años, a excepción del personal de la defensa nacional. En agosto de 1968 ha decidido reducir esos efectivos, que eran de 898.000 para el año fiscal 1967, a 853.000 para el año fiscal 1970, limitando los nombramientos para los puestos que quedan vacantes a consecuencia del retiro de su titular. Sin embargo, es probable que un aumento de los efectivos sea autorizado en los sectores en los que la Administración debe hacer frente a necesidades nuevas y crecientes, pero respetando el límite fijado por el programa de reducción del personal. Será fijado, pues, un techo para los efectivos totales de los funcionarios, debiendo redistribuirse éstos por el Gobierno entre los Ministerios y organismos.

También se ha establecido otro plan trienal de reforma administrativa; tiene un objetivo triple: a) readaptar y simplificar las funciones administrativas, mejorando los procedimientos de las autorizaciones y de redacción de informes y concesión de subvenciones, la distribución de funciones, introducir el sistema EDP, etcétera; b) simplificar la organización administrativa y repartir de otro modo al personal; c) revisar las leyes y reglamentos. Este plan tendía no sólo a resolver los problemas ligados a la reducción del personal, sino también a poner en cuestión al conjunto del sistema administrativo, como preludio a la movilización de todos los esfuerzos con vistas a la reforma administrativa.

Cada Ministerio, cada oficina, ha debido aplicar un programa detallado particular, conformándose a las normas generales establecidas por el Gobierno con ayuda de la Oficina de gestión administrativa (por ejemplo, reducción del 10 por 100 de los asuntos que necesitan una autorización, y del 20 por 100 de los asuntos que den lugar a un informe: supresión de las subvenciones menores de 1.000 yens a los municipios y de menos de un millón de yens a las prefecturas). Esos programas debían ser sometidos a la Dirección de la reforma administrativa para asegurar su coordinación. El primer proyecto, que tenía por objeto principalmente la rescisión y la simplificación de las funciones administrativas, ha sido aprobado ya por la dirección y el segundo, que aborda los problemas más difíciles que plantea la simplificación de la organización administrativa, y la nueva distribución del personal que implica, está actualmente en preparación.

Nuevo impulso de la reforma administrativa

Las nuevas reformas administrativas difieren de las precedentes en ciertos aspectos importantes, sobre todo por el papel creciente que desempeña la planificación. Es lo que demuestran los planes de tres años, primera iniciativa oficial de este género en la historia de la reforma administrativa en el Japón. Otra diferencia consiste en la tendencia muy clara a la neta asignación de competencias en el Estado. Mientras que el Gobierno y sus organismos de reforma, en particular la Oficina de gestión administrativa, se esfuerzan en tomar iniciativas aplicando un

«tratamiento de choque» adoptando normas generales para la elaboración de planes trienales, colocando el acento también en las iniciativas que envían los Ministerios y organismos de ejecución. Parece que la orientación es hacia un sistema racional de reforma administrativa, asociando la acción directora del Gobierno y de sus direcciones de personal a la acción espontánea de los organismos de ejecución.

La tercera diferencia con los ensayos anteriores está constituida por la importancia creciente que se presta a la coordinación entre la Administración Central y los poderes locales. En un sistema fuertemente centralizado como el nuestro, la reforma de la Administración Central no influye solamente sobre los entes locales, sino que la recíproca es cierta también. El Gobierno ha pedido, por tanto, a los Ministerios y oficinas el no perder de vista la necesidad de una reorganización concertada en los escalones nacional y local.

En los últimos años, el presupuesto de la nación había aumentado en proporciones alarmantes (por ejemplo, los gastos generales habían pasado de 3.782 billones de yens para el ejercicio 1965 a 5.818 billones de yens para el ejercicio de 1968), en tanto que la estructura de los gastos se había estabilizado relativamente.

En el proyecto de presupuesto para 1968, el Ministerio de Finanzas y la oficina de planificación económica han adoptado, pues, el método del «presupuesto global», al objeto de evitar una crisis presupuestaria. Con el nuevo principio de elaboración del presupuesto hay que incluir en un proyecto de ley presupuestaria única los gastos razonablemente previsibles en el curso del ejercicio financiero, y fijar un techo anual. El presupe-

to global tiene fundamentalmente por objeto racionalizar el modo de elaborar el presupuesto y de evaluar las incidencias financieras de los programas administrativos.

Con este fin, el Gobierno proyecta ahora aplicar el método de análisis de los costos y beneficios o de análisis de los sistemas, que se inspira en el sistema plan-programa-presupuesto, establecido en los Estados Unidos de Norteamérica. La Oficina de planificación económica ha creado ya una Oficina para el análisis de los sistemas, cuyo personal, reclutado entre varios Ministerios y otros órganos gubernamentales, está encargado de hacer investigaciones fundamentales, sobre la aplicación del PPBS en el conjunto de la Administración Central. Esa brusca partida del PPBS en 1968 se explica en parte por la utilización general de los ordenadores en la Administración Central. De las 21 máquinas que había en 1958 se pasó a 115 en 1964; otras 80 fueron instaladas en empresas públicas, y 165 en los servicios de las prefecturas y municipios. Esos aparatos constituyen el 13 por 100 del total de ordenadores (aproximadamente 2.700) utilizados en el Japón, con lo que se coloca en el tercer lugar del mundo.

Las dos soluciones posibles

La reforma en el Japón parece haber entrado, por tanto, en una fase importante. Gracias a esas posibilidades, la concepción tradicional japonesa de la reforma administrativa tiene todas las posibilidades de transformarse en una concepción más adaptable que favoreciera la innovación en el sistema administrativo.

Sin embargo, no podemos abando-

narnos a un exceso de optimismo a este respecto, ya que subsisten muchos factores que amenazan con reducir esas posibilidades a la nada. En la fórmula del tratamiento de choque faltan de ordinario los antecedentes lógicos que serían necesarios. Por ejemplo, si se trata de reducir los efectivos sería lógico comenzar por un análisis crítico de los programas y de las funciones existentes ya para eliminarlos, ya para reagruparlos y después establecer los planes detallados de reducciones masivas. Pero los planes de reducción y los de fijación de un techo a los efectivos no han estado precedidos por esas medidas racionales.

Los tratamientos de fondo prescritos después del tratamiento de choque han experimentado necesariamente la influencia de este estado de cosas, hasta el punto de haberse visto dificultados o incluso modelados por la compartimentación. Así la elaboración del plan trienal de reorganización completa se ha retrasado por la resistencia de los Ministerios y de los organismos que debían tomar la iniciativa conforme a la distribución prevista de competencias en materia de reforma administrativa. Ante esos fracasos, se tiene todavía una tendencia mayor a contar con el sistema PPBS y con los ordenadores. Ahora bien, los planes relativos al PPBS y a los ordenadores experimentan también muy fuertemente la influencia de la compartimentación; en efecto, cada Ministerio y cada organismo instala ordenadores de tipos diferentes y los alimenta con códigos totalmente diferentes. De ahí un cierto desorden en el sistema de ordenadores y una mayor dificultad en obtener una relación coherente entre los ordenadores de los diversos elementos de la Administración Cen-

tral. Igualmente, la brusca popularidad del PPBS y el apresuramiento en adoptarlo parecen indicar que cada Ministerio y cada organismo estima que debe poner su mano sobre este nuevo instrumento de gestión, a fin de proteger sus intereses adquiridos.

La concepción japonesa tradicional tiene frente a sí dos posibilidades: o bien podrá, a pesar de todo, encontrar un medio claramente original de realizar las indispensables reformas del sistema administrativo, o bien se manifestará incapaz de innovación y no conducirá más que a una esterilización duradera de la reforma administrativa.

La vía que tomará la Administración Pública japonesa dependerá de un cierto número de factores. A largo plazo, la evolución del Japón hacia una sociedad administrativa con arreglo a técnicas ultramodernas de gestión ejercerá quizá presiones irresistibles en favor de las innovaciones. Sin embargo, sería poco realista creer que las presiones socio-económicas entrañan automáticamente innovaciones administrativas en una estructura estática tan compartimentalizada.

Para evitar el fracaso de la reforma administrativa y realizar innovaciones reales en la Administración Pública, el Gobierno debe dar prueba de la iniciativa y autoridad requeridas, lo que no cabe esperar de una burocracia. En último análisis, la calidad de la acción gubernamental en cualquier comunidad nacional depende del funcionamiento mismo del Estado. Por consiguiente, una reforma administrativa auténtica cabe ser concebida en el Japón como un proceso de innovación y renovación de toda la máquina administrativa. — G. L. V.