



Vol 1, Nº 3 (septiembre 2008)

Creación de un nuevo modelo burocrático

NAKANO MASASHI

Ingresó en el Ministerio de Trabajo y realizó estudios de postgrado en Política Pública en la Universidad de Michigan. Es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Niigata. En la actualidad es profesor asociado de la Universidad de Hyogo. Es autor, entre otras obras, de Machigai darake no komuin seido kaikaku (La reforma repleta de errores del sistema funcional).

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Masashi, N.: "Creación de un nuevo modelo burocrático" en Observatorio de la Economía y la Sociedad del Japón, septiembre 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/rev/japon/>

Dicen que Kasumigaseki, el distrito de Tokio que alberga los despachos del Gobierno Central de Japón, está afectado por una escasez de recursos humanos. Entre los factores que se citan para explicar esta situación está la disminución del número de personas que se presentan al examen de funcionariado nacional de alto nivel, el aumento del número de burócratas jubilados, y una sensación de bloqueo y pérdida de vitalidad en las instituciones burocráticas. Este ensayo se centrará en estos dos últimos puntos.

En un país como Japón, donde los costes de cambiar de profesión son altos, ponerse a buscar otro trabajo no suele ser una opción ventajosa. Además, en el caso de los burócratas, que solamente tienen experiencia en el funcionariado, encontrar un puesto en el sector privado es difícil a nivel práctico. Por lo tanto, se produce un significativo aumento de "dimisionarios potenciales", burócratas a quienes les gustaría dejar su trabajo pero que no pueden. Un indicador útil para estimar el tamaño de este grupo de personas es el número de burócratas que estudian en el extranjero por cuenta

del Estado (a través del Programa de Becas de Investigación en el Extranjero a Largo Plazo de la Autoridad Nacional de Personal) pero que dejan su empleo durante los cinco años siguientes a su regreso a Japón. Los que estudian fuera con este programa han aumentado su merito como personal con estudios de graduación en una universidad europea o norteamericana; normalmente tienen entre 30 y 39 años; y han disfrutado de la oportunidad de adquirir conocimientos empresariales del sector privado, en especial los que han realizado un máster en administración de empresas. A causa de estas ventajas, son los burócratas que tienen menos costes cuando cambian de trabajo, y por lo tanto son los mejor situados para buscar otras opciones de empleo.

Como muestra la tabla, alrededor de un 8% de los que estudiaron en el extranjero por cuenta del estado entre 2000 y 2004 dejaron su trabajo en los cinco años siguientes a su regreso a Japón. Según el Informe Anual de 2006 de la Autoridad Nacional de Personal, la misma proporción de funcionarios públicos en general fue de un mero 2.8%. Debe de haber un gran número de trabajadores de los órganos del gobierno central a quienes les gustaría abandonar sus empleos actuales si el coste que ello representa fuese igual de bajo que el de los que cambian de trabajo después de haber estudiado en el extranjero.

¿Por qué esta perdiendo la burocracia nacional su atractivo como puesto de trabajo? ¿Es porque los burócratas deben soportar unas condiciones laborales malas? Casi todos los estudiantes universitarios que aspiran a trabajos en Kasumigaseki saben que los funcionarios que hay allí se ven forzados a trabajar largas horas por unos sueldos que no se corresponden con su rendimiento laboral. Los sondeos hechos año tras año por la Autoridad Nacional de Personal vienen señalando que solo un minúsculo porcentaje de los que superan el examen de nivel 1 para entrar en la elite del funcionariado se siente motivado por la perspectiva de buenas condiciones laborales.

Por todo ello, es difícil asociar directamente el problema de las largas horas y los bajos salarios con el aumento del número de burócratas que abandonan sus empleos.

ABANDONOS DE BEJEFICIARIOS DE BECAS DE INVESTIGACION EN EL EXTRANJERO A LARGO PLAZO

Año fiscal	Participantes	Abandonos
2000	106	15
2001	117	10
2002	124	11
2003	123	7
2004	129	4
Total	599	47

Fuente: Autoridad Nacional de Personal.

Nota: Las cifras reflejan el número de beneficiarios que abandonaron su trabajo dentro de los cinco años después de regresar a Japón (hasta el 1 de octubre de 2006). El año fiscal es de abril a marzo.

¿Y que decir de los beneficios asociados? El término *amakudari*, que se utiliza para describir los cómodos puestos de trabajo caídos del cielo que consiguen los burócratas tras jubilarse, es la palabra mas comúnmente citada cuando se habla de la profesión de burócrata, pero no resulta necesariamente tan atractiva para todos. Aunque la recolocación en una organización relacionada te permite mantener un cierto nivel de vida a una edad avanzada, no colma el deseo de sentirte satisfecho con tu propio trabajo. Como se muestra en el gráfico, entre los burócratas que desearían cambiar de trabajo, el motivo mas aducido es "la posibilidad de poner a prueba las propias capacidades". Es decir, las condiciones laborales y los beneficios asociados como los *amakudari* no son los principales incentivos para convertirse en burócrata.

El problema básico de la disminución del atractivo de Kasumigaseki y el aumento del número de burócratas que abandonarían su empleo es probablemente la erosión del poder y de la autoridad que antes blandían los burócratas. La primera motivación de la mayoría de los burócratas de elite era la creencia de que su trabajo influía en el devenir del país y la sociedad, y que estaban situados en el centro del proceso de confección de políticas de la nación. Sin embargo, con el traspaso de poderes del Gobierno al sector privado, de los burócratas a los políticos, y del gobierno central a los gobiernos locales, era difícil que los burócratas mantuviesen esta idea.

La gente acusa a los burócratas de diluir las reformas gubernamentales. Pero aun aceptando que pueda haber algo de cierto en ello, la tendencia hacia el liderazgo de los políticos en detrimento de los burócratas, hacia la primacía del sector privado en detrimento del Gobierno, y hacia la descentralización del poder del Gobierno Central a favor de los Gobiernos locales ha continuado aumentando. La mayoría de los burócratas ha debido sentir la erosión de la autoridad de Kasumigaseki como un proceso de lenta estrangulación.

TRES FUENTES DE INSATISFACCION.

Analicemos ahora más de cerca las condiciones que están haciendo sentir a los burócratas que su poder y autoridad se han erosionado.

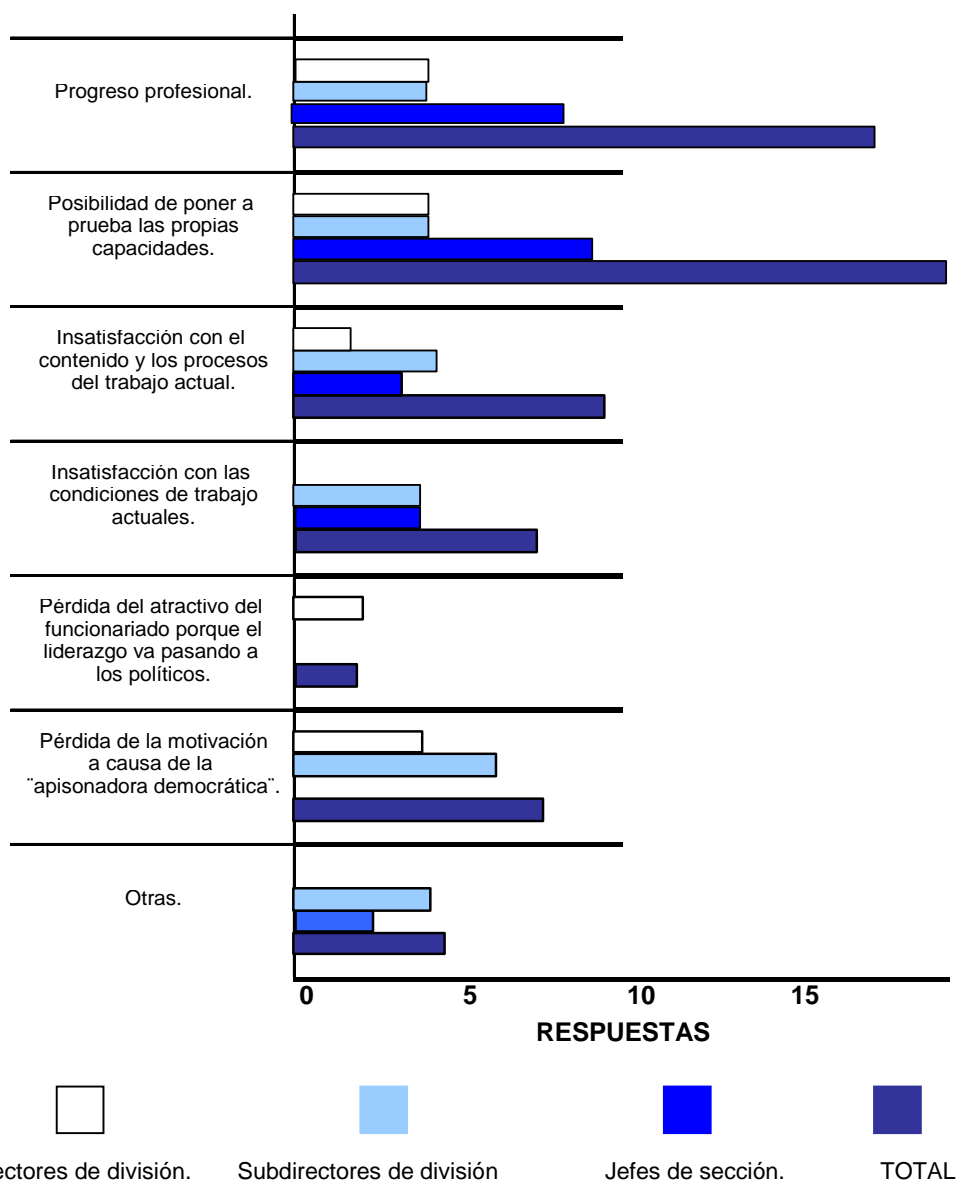
El primer motivo de insatisfacción es la pérdida de poder y autoridad como actores que se mueven entre bastidores. La fuente de poder de los burócratas es su capacidad de resolver cuestiones políticas previendo de antemano las posibles soluciones y, basándose en estas soluciones, coordinar acciones entre los implicados. Tomar la iniciativa para crear soluciones y mediar entre los distintos partidos son precisamente las actividades que dan a los funcionarios un sentimiento de orgullo como actores que se mueven entre bastidores. Pero aunque su capacidad de previsión desde las bambalinas de la administración se ha reducido estos últimos años, la energía que se requiere para hacer que las cosas funcionen detrás de los focos ha aumentado.

Por ejemplo, como la tendencia hacia el liderazgo de los políticos ha aumentado, la tarea de anticipar escenarios políticos ha ido pasando gradualmente de los burócratas a los políticos. Cualquiera que haya trabajado en la burocracia ha notado el cambio del equilibrio de poder entre políticos y burócratas. Además, han aumentado los casos en

que académicos e intelectuales utilizan ideas y estadísticas para retar a la burocracia. Los burócratas, mientras tanto, han visto como su trabajo de trastienda en el proceso de creación de políticas iba aumentando, lo cual a menudo mina su sentimiento de orgullo. Así pues, las desventajas de los burócratas en el proceso de creación de políticas ahora pesan más que su sensación de llevar la iniciativa en ese proceso. Por lo tanto, para ellos es cada vez más difícil sentir en su trabajo diario que están realizando una tarea proactiva de coordinación entre los distintos intereses existentes.

RAZONES PARA CAMBIAR DE TRABAJO.

El segundo motivo de insatisfacción entre los funcionarios públicos es la irritación ante el hecho de no poder crear ellos mismos un nuevo modelo burocrático. Con su tendencia a subrayar la experiencia y los precedentes, los burócratas son incapaces de dar con nuevas políticas efectivas, y esto es lo que ha hecho posible que políticos y académicos se hagan con el liderazgo en el proceso de confección de políticas. Así pues, muchos burócratas actualmente en activo creen que deberían crear un nuevo modelo burocrático y recuperar su poder y su autoridad. Este nuevo diseño podría ser un modelo académico que priorizase la adquisición de conocimientos sobre política, un modelo empresarial que priorizase una gestión eficaz del trabajo, o un modelo de nombramientos políticos que permitiese a los funcionarios desempeñar funciones similares a las de los políticos. Pero la vía para un nuevo modelo burocrático todavía no se ha definido, tal vez porque los que se encuentran ahora en la cima de la pirámide del funcionariado creen que pueden conseguir escaparse antes de que el sistema actual se derrumbe.



Fuente: Sondeo de la Autoridad Nacional de Personal sobre el trabajo de burócratas.

¿Qué podría englobar un modelo académico? Algunos pueden pensar que Japón ya no tiene nada que aprender de las políticas de los países occidentales avanzados; pero aun queda mucho por aprender de las cuestiones que estos países han afrontado o están afrontando en la actualidad. Además, siempre ha sido necesario dedicar más tiempo al estudio de las políticas de los países occidentales. A pesar de ello, los incentivos entre los burócratas jóvenes y de nivel medio se van reduciendo mientras se desperdicia un tiempo en mediaciones y negociaciones in situ entre ministerios gubernamentales y en reformas organizativas que podría asignarse a la investigación y la reflexión sobre confección de políticas. Un modelo académico se encargaría de corregir este problema.

El tercer motivo de insatisfacción de los burócratas es el aumento de personas de profesiones externas a la burocracia. Ahora académicos se convierten en ministros, y

graduados del Instituto Matsushita de Gobierno y Gestión se convierten en políticos, lo cual ha diversificado las rutas hacia el poder, y hacerse funcionario ya no es la mejor opción para los que desean ascender la escala del poder. Por todo ello existe cierta impaciencia entre los burócratas, que tienen la sensación de haberse "equivocado de autobús".

Por estos motivos, un número considerable de funcionarios ya son dolorosamente conscientes de su pérdida de poder y autoridad.

Como abordar la cuestión de la reforma.

¿Qué se puede hacer para detener la espantada de los burócratas? Aplazar la reforma del sistema actual no hará que los burócratas jóvenes y de nivel medio dejen de abandonar su empleo. Todo el mundo sabe que el modelo administrativo actual es insostenible. Alguien debe señalar el camino hacia un nuevo sistema de funcionariado. Creo que la actual administración del primer ministro ABE Shinzo se merece el reconocimiento de haber abordado la cuestión de la reforma en este campo.

El papel de los burócratas en el proceso de confección de políticas es tan significativo que los podríamos denominar la cuarta rama del gobierno. La capacidad de aportar ideas y trabajar con una mentalidad abierta son elementos necesarios para desempeñar ese papel, y está bastante claro que en la actualidad los burócratas son los únicos capaces de desempeñar esta función.

Sin perder de vista la necesidad de controles democráticos, demos debatir objetivamente el papel que deben representar los burócratas para asegurarnos de que no huyen silenciosamente en masa. (Con la amable autorización de Mainichi Newspaper).