



ma como del sistema político-administrativo japoneses.<sup>3</sup> Tres aspectos de este sistema resultan cruciales para comprender la desregulación en Japón. El primero es el uso extendido de comisiones y consejos como medio para lograr un consenso en torno de las principales iniciativas propuestas por las dependencias gubernamentales, en lugar de una amplia deliberación de las políticas en la Dieta. Como consecuencia, se ha creado una casta burocrática que elabora las políticas, y se ha relegado a los partidos políticos a un papel secundario en el proceso de formulación.<sup>4</sup>

El segundo es la aplicación de métodos de gobierno informales; dicho en otras palabras: la regulación estatal de las actividades del sector privado suele extenderse mucho más allá de lo estipulado en las leyes y los reglamentos formalmente legitimados.<sup>5</sup> La “conducción administrativa” —término para describir tales intervenciones extralegales— puede ser tan informal como una breve llamada telefónica de un funcionario del gobierno a una empresa “regulada”, a efecto de hacerle determinada petición en torno de algún asunto de interés para la dependencia gubernamental y sobre el cual carece de autoridad en términos legales. Resulta obvio que tal sistema crea límites sumamente imprecisos entre las esferas de la regulación estatal y el arbitrio del sector privado. Más aún, las capacidades autogestivas de las numerosas asociaciones comerciales de la industria japonesa (*gyokai dantai*) a menudo también se manipulan en el proceso de ejercicio del poder. Desde el punto de vista de la desregulación de una economía, esto significa que el mero cambio de las normas formales de regulación resulta, en términos generales, insuficiente para garantizar la libre acción del sector privado o una competencia sin restricciones.<sup>6</sup>

El tercer aspecto es la fusión de los intereses del partido gobernante, los grupos de interés y las dependencias regulatorias en el proceso de toma de decisiones.<sup>7</sup> A lo largo de los 38 años

de mandato de mayoría unipartidista del Partido Liberal Demócrata (PLD), la norma en Japón fueron los sectores reguladores condescendientes, más o menos autónomos, integrados por los “triángulos de acero” de legisladores, reguladores y regulados, lo cual llegó a constituir el principal obstáculo en el camino hacia la reforma desregulatoria.<sup>8</sup> No debe sorprender, pues, que los sectores en los que la práctica de las políticas *zoku* —como se denomina a tales acuerdos— está más extendida, son también los más protegidos, más subsidiados y menos competitivos de la economía.

Todos estos aspectos han afectado el debate en torno a la reforma administrativa y la desregulación en Japón. La preferencia por el uso de consejos se hace particularmente evidente en el campo de la reforma administrativa y ha creado un conjunto característico de dinámicas y limitaciones al movimiento. El sistema tiende a propiciar acuerdos regulatorios que favorecen considerablemente los intereses de los “miembros” representados en tales comisiones y consejos (por lo general, empresas con buena posición en el mercado y las dependencias burocráticas participantes), en detrimento de los intereses de quienes no toman parte en ellos (sobre todo, los consumidores y las empresas o individuos que aspiran a introducirse en el mercado). Aunado a lo anterior, la preponderancia de los métodos de gobierno informales y las políticas *zoku* ha significado que quienes aspiran a la desregulación se hayan visto forzados a buscar maneras de transformar el estilo mismo de la administración burocrática, además de reducir la autoridad reguladora formal de los ministerios y las dependencias gubernamentales de Japón.

#### ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Muchas de las fuerzas y tendencias que a finales de los años setenta incitaron y dieron cuerpo a la reforma regulatoria en otros lugares del mundo pueden identificarse también en el movimiento de la reforma administrativa japonesa. El escenario sociopolítico de Japón, sin embargo, fue muy diferente del de Estados Unidos y el Reino Unido.

Los movimientos de “desregulación” de estos dos últimos países se sustentaron en el ideal de reducir el papel del Estado y fomentar los mercados competidos; es decir, liberar al sector privado de las costosas trabas de la regulación gubernamental y de las ineficiencias de las empresas estatales para permitir la recuperación del dinamismo del mercado, revivir la debilitada competitividad internacional de las empresas nacionales y mi-

3. Algunos trabajos útiles sobre la materia son Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982; Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market*, Stanford University Press, 1989, y Kozo Yamamura y Yasukichi Yasuba (eds.), *The Political Economy of Japan, Volume I: The Domestic Transformation*, Stanford University Press, 1987.

4. Véase Frank Schwartz, “Of Fairy Cloaks and Familiar Talks: The Politics of Consultation”, en Gary D. Allinson y Yasunori Sone (eds.), *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1993, pp. 217-241.

5. Para un análisis al respecto véanse Mark Tilton, *Restrained Trade: Cartels in Japan's Basic Materials Industries*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1995, pp. 1-21; John Haley, “Administrative Guidance versus Formal Regulation: Resolving the Paradox of Industrial Policy”, en Gary Saxonhouse y Kozo Yamamura (eds.), *Law and Trade Issues of the Japanese Economy*, University of Washington Press, Seattle, 1986, pp. 107-128.

6. Para un análisis al respecto véase John Haley, “The Context and Content of Regulatory Change in Japan”, en Kenneth Button y Dennis Swann (eds.), *The Age of Regulatory Reform*, Clarendon Press, Oxford, 1989, pp. 124-138.

7. John C. Campbell, “Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective”, *Governance*, vol. 2, núm. 1, enero de 1989, pp. 5-22; Michio Muramatsu y Ellis S. Krauss, “The

Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism”, en Kozo Yamamura y Yasukichi Yasuba (eds.), *op. cit.*, pp. 516-554.

8. Brian Woodall, *Japan under Construction: Corruption, Politics, and Public Works*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Oxford, 1996, y Chalmers Johnson, “Tanaka Kakuei and the Advent of Machine Politics in Japan”, *Journal of Japanese Studies*, vol. 12, núm. 1, invierno de 1986.



tigar la crisis estancacionaria de la economía. Una ideología liberal apuntalaba tales esfuerzos.<sup>9</sup>

Por numerosas razones, en Japón la regulación estatal no se consideraba en sí como una intrusión. Aunadas a una relativamente débil tradición de liberalismo económico,<sup>10</sup> las características del régimen regulatorio servían para moderar las reacciones violentas de las empresas en contra de la regulación, tan importantes en el surgimiento del impulso desregulatorio en el ámbito angloamericano. La relación estatal con las grandes empresas se caracterizaba por las frecuentes consultas y la “autorregulación”, que permitía a los empresarios moldear los términos conforme a los cuales los reglamentos se ponían en vigor.<sup>11</sup> Los convenios regulatorios del Estado eran mucho más intensos, autoritarios y directos en el caso de las pequeñas empresas, aunque lo compensaba que tal reglamentación estuviese generalmente concebida para subsidiarlas y protegerlas de la competencia.<sup>12</sup> Más aún, en contraste con la imagen de la declinación industrial angloamericana, el Japón corporativo era entonces muy aclamado por su sobresaliente desempeño —expresado en una inflación relativamente baja y un elevado crecimiento económico comparado con otras economías de la OCDE—; por este motivo la desregulación, como mecanismo para fomentar la competitividad industrial, no tenía la relevancia que había adquirido en otros países.<sup>13</sup> En consecuencia, a nadie debe sorprender que la expansión del papel de las fuerzas de mercado *per se* no cobrara demasiada importancia entre las preocupaciones del gobierno japonés, en un momento en que el desempeño económico era boyante.

#### FILOSOFÍA Y MOTIVACIÓN DEL MOVIMIENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE LOS OCHENTA

Lo que impulsó el naciente movimiento de reforma administrativa de Japón no fue el desempeño corporativo y de los mercados, sino el gubernamental y de las políticas fiscales; en particular, el déficit del gobierno, que aumentaba verti-

9. Ezra Vogel, *Freer Markets, More Rules*, pp. 43-50, Reino Unido, y James W. McKie, “US Regulatory Policy”, en Button y Swann, *Age of Regulatory Reform*, pp. 33-35.

10. Un estudio sobre el pensamiento económico nipón se presenta en Tessa Morris-Suzuki, *A History of Japanese Economic Thought*, Routledge, Londres y Nueva York, 1989.

11. Tadahiko Kawai, “An Analysis of Business-Government Relations in Japan: The Case of the Federation of Economic Organizations”, tesis doctoral, Universidad de California en Berkeley, 1986; Samuels, *Business of the Japanese State*.

12. Kent Calder, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton University Press, Princeton, 1988, pp. 312-348; Yokokura Takashi, “Chusho kigyō” en Komiya Ryutarō, Okuno Masahiro y Suzumura Kotarō (eds.), *Nihon no sangyo sesaku*, Tokio daigaku shuppankai, Tokio, 1984, pp. 445-465.

13. Quizá la más renombrada de estas alabanzas al éxito japonés sea la de Ezra Vogel, *Japan as Number One*, Harvard University Press, Cambridge, 1979.

ginosamente y presagiaba una abultada carga fiscal.<sup>14</sup> El foco del movimiento de reforma fue la Segunda Comisión Provisional para la Reforma Administrativa (Rincho), integrada en marzo de 1981 y disuelta dos años después, en marzo de 1983. La Comisión elaboró cinco informes. El *Informe básico* de julio de 1982 es considerado como el planteamiento más amplio y autorizado de las metas y los principios del movimiento, y puede interpretarse como un manifiesto esencial del movimiento de reforma administrativa auspiciado por esa comisión.<sup>15</sup>

Como se menciona en la parte I del *Informe básico*, el principal motivo para su publicación (y, en consecuencia, la orientación fundamental del movimiento de reforma administrativa en su conjunto) fue que el cambio en el entorno internacional y tecnológico, así como en las condiciones socioeconómicas del país, tornaba ineficaces las estructuras administrativas. En particular, la transición del acelerado crecimiento económico característico del decenio de los años sesenta y principios de los setenta a un crecimiento más lento en los ochenta había significado que los recursos de los que podía disponer el Estado ya no se incrementarían con la rapidez anterior. Se requería, de acuerdo con el informe, que el Estado modificara su estructura administrativa para ahorrar recursos fiscales y, al mismo tiempo, atender de manera eficaz los asuntos y problemas más acuciosos (el informe hacía hincapié en la necesidad de que Japón desempeñara un papel más vasto en el concierto mundial, casi al grado de ignorar otros temas).

En pocas palabras, en el informe se exigía que la estructura administrativa estatal de Japón definiera sus prioridades y minimizara sus cargas administrativas mediante la sustitución —en donde fuera posible— de las funciones estatales con esfuerzos de “autoayuda” por parte de los ciudadanos y el sector privado, y el logro de una administración estatal más eficaz, eficiente y mejor coordinada. Sin lugar a dudas, los temores tan ampliamente expresados cuando Japón cayó en un estado de “eurosclerosis”, en el que un Estado benefactor demasiado generoso agotó la vitalidad de la economía, apuntalaron el pensamiento de la Comisión. Así pues, ésta planteó su alternativa como la posibilidad de una “vigorosa sociedad benefactora”.<sup>16</sup> El informe esbozaba los principios, parámetros e intereses generales que debían guiar un proceso de reforma en ámbitos como agricultura, seguridad social, educación, definición de políticas externas, defensa, uso de la tierra, energía, y ciencia y tecnología; además, sugería formas en las que se debía modificar la burocracia estatal a efecto de elevar su eficacia y eficiencia.

Los planteamientos del informe que más se acercan a las actuales nociones de desregulación consisten en breves fragmentos en los que se introduce el concepto de *minkatsu* (literalmente:

14. Para un análisis más detallado véanse Ito, *Policy Implications of Administrative Reform*; Kumon, *Japan Faces Its Future*, y Hellman, *Japan, Disincorporated*, pp. 92-103.

15. “Gyosei kaikaku ni kansuru dai sanji toshin: kihon toshin”, citado en Rincho Gyokakushin Ob Kai (ed.), *Rincho gyokakushin: gyosei kaikaku 2000 nichi no kiroku*, Gyosei kanri kenkyu senta, Tokio, 1987, pp. 165-249.

16. *Ibid.*, p. 170.

“vitalidad del sector privado”). Sin embargo lo que subraya que, más que una desregulación orientada al mercado, se trataba de una reforma administrativa es el limitado papel de la *minkatsu* en los análisis generales, y también el hecho de que ésta se haya concebido con la política administrativa del Estado aún como marco esencial de referencia.<sup>17</sup>

Por tanto, la orientación básica de la Rincho no era la desregulación para fomentar mercados más eficientes, sino un reacomodo administrativo que mantuviese el equilibrio fiscal. Las inquietudes en este sentido ocupaban el centro de atención ante los problemas que Japón había afrontado durante el período previo a la formación de la Rincho: el déficit fiscal aumentó siete veces en términos nominales y de 1.6 a casi 6 por ciento del PNB, desde los ejercicios de 1974 —último año del viejo conservadurismo fiscal— hasta 1980, cuando alcanzó su máximo.<sup>18</sup> Los impuestos a las empresas, al igual que las tarifas de diversos servicios públicos, se incrementaron varias veces durante el decenio de los setenta. Asimismo, en lo que fue la culminación de esta tendencia, el gobierno de Ohira Masayoshi anunció su intención de introducir un nuevo impuesto al valor agregado que aumentaría de modo considerable los ingresos fiscales del Estado. Sin embargo, la propuesta del nuevo gravamen se granjeó el rechazo popular y fue un factor decisivo en los importantes retrocesos del PLD en las elecciones generales de octubre de 1979. Así, la imposición de mayores impuestos dejó de considerarse como una solución políticamente aceptable para la crisis fiscal nipona.

Manejar y sostener estos déficit fiscales constituyó un cambio progresivo en las relaciones entre el gobernante Partido Liberal Demócrata, los funcionarios gubernamentales y las grandes empresas que conformaban el triunvirato de la élite en el poder. Empujado por la derrota en las elecciones, y ante el peligro inminente de perder la mayoría en los dos órganos legislativos de la nación, el PLD—además de intentar atraer al electorado masivamente mediante una expansión de los fondos estatales para asistencia social—procuró movilizar el apoyo de grupos sociales específicos, importantes en términos electorales, dirigiendo y encauzando activamente las iniciativas burocráticas. Las políticas clientelistas, la mediación con la burocracia en favor de grupos clientelares durante la elaboración de la legislación y la influencia sobre decisiones administrativas discrecionales en torno a la asignación de recursos y la aplicación de políticas—en particular las *zoku*—se convirtieron en los mecanismos fundamentales mediante los cuales el PLD aseguró que los re-

17. *Ibid.*, p. 167. Tanto el segundo como el último informe de la Rincho analizan la desregulación y la *minkatsu*, pero en ambos casos la orientación basada en la reforma administrativa que el informe básico contiene y el relativamente limitado alcance de las medidas desregulatorias concretas propuestas llaman la atención. Véanse “Gyosei kaikaku ni kansuru dainiji toshin: kyoninka to no seiri gorika”, 10 de febrero de 1982, y “Gyosei kaikaku ni kansuru daigoji toshin: saishu toshin”, 14 de marzo de 1983, en Gyokakushin Ob Kai, Rincho *gyokakushin*, pp. 154-164 y 252-409.

18. Ito Takatoshi, *The Japanese Economy*, MIT Press, Cambridge, Mass., y Londres, 1993, p. 168.

curso y beneficios pertinentes se canalizaran hacia los intereses sociales “adecuados”, y también en el principal obstáculo para la reforma regulatoria por la vía usual.<sup>19</sup>

### Organización de la Rincho

Como se mencionó, la Rincho fue el eje en torno del cual giró el movimiento de reforma administrativa durante los primeros años del decenio de los ochenta. A pesar de su aparente semejanza con las comisiones gubernamentales ordinarias, esta Comisión de nueve miembros poseía varias características distintivas. En primer lugar, a diferencia de lo que suele ocurrir con la mayoría de las comisiones gubernamentales de Japón—que simplemente emiten recomendaciones que las entidades pueden ignorar de ser necesario—, la ley que creó la Rincho establecía de manera explícita que el primer ministro debía respetar las recomendaciones de la Comisión; además, dicha ley brindaba a la Rincho un ámbito de acción mucho más amplio—prácticamente cualquier asunto relacionado con la reforma administrativa—que lo que es la norma en el caso de los consejos consultivos, cuyos mandatos suelen ser muy limitados.

Más allá de las estipulaciones legales, los miembros de la Rincho participaron de manera muy activa en el trabajo de los comités y tenían una mayor propensión a tomar la iniciativa que lo que suele ser la norma. Los miembros de la Comisión superaron con creces el por lo general sobrio y pasivo papel de los comisionados gubernamentales nipones, e intentaron deliberadamente fomentar lo que de manera legítima puede considerarse un “movimiento”. Las figuras clave en la Rincho se valieron tanto de la Comisión como de las plataformas de los medios de comunicación para promover un programa particular, y lo hicieron de manera muy astuta. La emisión de los informes de la Rincho estaba programada para coincidir con eventos políticos y administrativos específicos, de manera que su efecto e influencia se intensificaran.

Quizá nadie fue tan adecuado para difundir el mensaje de la Rincho que su presidente, Doko Toshio. Expresidente tanto de la Toshiba como de la Keidanren, Doko era ya una figura ampliamente conocida, con una imagen pública idónea para la misión. No obstante su posición en la élite corporativa, Doko era reconocido por su estilo de vida austero, similar al de un bonzo—alimentarse de platillos baratos a base de pescado frito y sopa

19. Ellis S. Krauss y Jon Pierre, “The Decline of Dominant Parties: Parliamentary Politics in Sweden and Japan”, en T.J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1990, pp. 226-259, y Calder, *Crisis and Compensation*, pp. 214-226. Además de servir como presión para la expansión fiscal, estas tendencias promovieron una notable profundización y ampliación de la vigilancia estatal sobre diversos sectores de la sociedad. La expansión sostenida en el número de permisos y licencias concedidos constituye tan sólo uno de los indicadores de esta tendencia, al igual que el torrente de nuevas disposiciones legislativas en este período y, por supuesto, el incremento desmedido de subsidios y gastos fiscales.



de *miso*, cultivar su propia hortaliza en su mansión y preferir el transporte público a las limusinas—, que de alguna manera personificaba el mensaje sobre las virtudes de la frugalidad administrativa que la Comisión pretendía propagar. La Rincho consolidó un procedimiento según el cual la Comisión promovería, mediante sus informes y la interacción con la prensa, las “tareas” concretas que se esperaba que cumplieran los gobiernos del PLD. Como pronto lo descubrió el primer ministro Suzuki Zenko, cuando fracasó en sus intentos por evitar que aumentaran los precios del arroz, en ocasiones la Rincho podía incluso preparar el terreno para la remoción de un primer ministro. Con todo, se debe tener cuidado de no sobrestimar la intervención de la Comisión. Es de suma reconocido que uno de los secretos del éxito evidente de la Rincho fue que ésta tuvo la suficiente prudencia para asegurar que sus tareas no rebasaran el ámbito de lo políticamente factible, lo que en la práctica coincidía con los asuntos más directamente vinculados con la misión de “lograr una reconstrucción fiscal sin un aumento de gravámenes”. Tales “tareas” culminadas de manera fructífera incluyen metas como el logro de un progreso sostenido en la eliminación de los déficit presupuestarios, la privatización de las principales sociedades públicas de Japón (NTT, Ferrocarriles Nacionales de Japón [FNJ] y Tabacos Japoneses) y el congelamiento de los salarios de los trabajadores así como de los subsidios agrícolas.

#### LA POLÍTICA DE LA RINCHO

Para comprender los límites del impulso de reforma de la Rincho resulta indispensable entender la naturaleza de la coalición que la apuntaló.<sup>20</sup> El primer pilar de ésta fue la comunidad de las grandes empresas japonesas, con la más importante asociación empresarial, Keidanren, a la cabeza. Durante los años setenta, las industrias dominantes, como las de los sectores automovilístico y de la electrónica, obtuvieron competitividad internacional. La creciente importancia de los mercados de exportación para estas compañías implicó que —poseedoras ahora de gran liquidez— dejaran de depender del apoyo financiero y la protección del gobierno. Por otra parte, con una moneda en proceso de apreciación, era cada vez más urgente mantener los costos bajos y conservar la flexibilidad en relación con los competidores internacionales. Pronto se extendió entre estas empresas la idea de que la carga del ajuste económico nacional durante el decenio de los setenta había recaído en sus espaldas y que el sistema políticoeconómico, lejos de servir de impulso a sus empeños —como había ocurrido en el pasado—, estaba siendo cada vez más un lastre. Como suelen señalarlo los expertos japoneses: tras haber logrado racionalizar y reducir sus costos de operación, los ejecutivos de las principales empresas

japonesas resentían el aparente despilfarro del sector público y, en consecuencia, instaban al gobierno a imitarlos. Por ende, es importante notar que fue precisamente en esta época que se dio un cambio en la comunidad de las grandes empresas niponas: de una ideología galbraithiana centrada en la cooperación empresas-gobierno a un enfoque que daba prioridad a la confianza de las corporaciones en sí mismas.

El segundo pilar de la coalición fueron Nakasone Yasuhiro del PLD y sus socios cercanos dentro y fuera del gobierno. Nakasone era miembro de la generación de líderes de facción del PLD que alcanzó un sitio predominante durante el decenio de los setenta. Por diversos motivos, a lo largo de ese lapso en el que a todos los demás líderes de facción se les había dado la oportunidad de ocupar el puesto de primer ministro, a Nakasone no se le había tomado en consideración. Neoconservador, Nakasone estaba en lo personal muy preocupado por lo que consideraba el cambio de rumbo de Japón hacia el derroche, y consideraba imperativo reestructurar el Estado japonés a fin de garantizar el liderazgo que el país requería para sobrevivir en un mundo hostil y en rápida transformación. Nakasone había sido confinado, en el gabinete de Suzuki Zenko, al por lo general indeseable puesto de director de la Oficina de Manejo Administrativo, una pequeña dependencia integrada básicamente por personal comisionado de otros ministerios. Una vez en funciones, y ante el imperativo de una reducción fiscal, Nakasone comenzó a vislumbrar el prometedor movimiento de reforma administrativa y la aún por crearse Rincho como su vía al cargo de primer ministro. La comunidad empresarial y Nakasone fueron, pues, los promotores clave del establecimiento de la Rincho.

No es de sorprender que la reducción fiscal fuera, en términos generales, una idea impopular en Kasumigaseki, el distrito gubernamental de Tokio. Sin embargo, dos dependencias burocráticas advirtieron la utilidad de dicha medida para el progreso de sus programas. Una fue el Ministerio de Finanzas, donde prevalecía la convicción de que eran necesarios los presupuestos equilibrados y cuyos funcionarios se encontraban consternados por la creciente deuda pública del país; en particular, el ministro ansiaba poner un tope a las cuentas de las llamadas “tres K”: *kome*, *kokutetsu* y *kenko hoken* (arroz, Ferrocarriles Nacionales de Japón y el Seguro Social Nacional). La otra fue precisamente la Oficina de Manejo Administrativo, que tuvo el aplomo necesario para expandir sus muy limitados poder e influencia y pronto se distinguió como la lógica candidata a supervisar el proceso de la reforma administrativa.

El cuarto y último componente de la coalición que apuntaló la reforma administrativa fue el ala conservadora del movimiento laboral. El movimiento laboral japonés de la posguerra había contado de siempre con un ala “constructiva” que buscaba obtener mejorías en las condiciones de sus miembros mediante la cooperación con los cuerpos directivos. La influencia relativa de esta ala estuvo en constante aumento a lo largo de la era del gran crecimiento de los años cincuenta y sesenta, y hacia los setenta había logrado dominar el sector privado. Las iniciativas empresariales de racionalización de los setenta profundizaron la identificación de estos sindicatos (casi todos del sector pri-

20. Basado en Masumi Junnosuke, *Contemporary Politics in Japan*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1995, pp. 408-417; Ito, *Policy Implications of Administrative Reform*; Kumon, *Japan Faces Its Future*, y Hellman, *Japan Disincorporated*, pp. 92-103.

vado) con las corporaciones que empleaban a sus miembros, y los indujeron a compartir muchas de las inquietudes que habían llevado a sus patrones a manifestarse enérgicamente a favor de la reducción fiscal y la reforma administrativa. En términos de la dinámica del movimiento, estos sindicatos habían refrenado las demandas salariales a fin de mantener la competitividad de la industria japonesa. Sin poder usar las demandas de incremento salarial como medio para obtener el apoyo de las bases sindicalizadas, hacia finales de los setenta los líderes de esta ala moderada del movimiento laboral japonés abogaban por los recortes a los impuestos como la forma de incrementar los ingresos de los trabajadores, una postura que se ajustaba a la perfección con el impulso por reducir los costos del gobierno.<sup>21</sup> Los sindicatos del sector público, por su parte, se encontraban al frente de la resistencia a la reforma administrativa, aunque con variantes significativas en cuanto a sus posiciones al respecto.<sup>22</sup>

Los miembros de la coalición en favor de la reducción ocupaban puestos estratégicos en el sistema político japonés de entonces, por lo que aquélla pudo movilizar “células” en cada uno de los nexos institucionales más importantes del sistema político nipón. El más destacado ejemplo de tal actividad es el comité de cinco miembros integrado por un representante de cada uno de los órganos empresariales de mayor peso —la Keidanren, la Keizai Doyukai, la Nikkeiren, la Cámara de Comercio de Japón y la Kansai Keizai Renmei—, el cual se constituyó con objeto de demostrar el sólido apoyo empresarial al programa de la Rincho. El Domei —centro nacional representante del ala moderada del movimiento laboral dominada por el sector privado— sirvió para aislar a su rival Sohyo, el sindicato dominado por el sector público. En el gobierno, el Ministerio de Finanzas recurrió al poder financiero que tenía frente a otros ministerios y dependencias para evitar que la oposición en Kasumigaseki se saliera de control. El hecho de que la Rincho estuviera directamente vinculada a la oficina del Primer Ministro también ayudó a mitigar la presión burocrática. Las grandes empresas, la burocracia y el PLD, por supuesto, constituían el clásico triunvirato de élite de la política japonesa, en tanto que los sindicatos representaban el pilar central del grupo opositor. Así pues, todos los centros de poder clave de la política japonesa se dividieron internamente en torno a la cuestión de la reducción fiscal, y las políticas de reforma administrativa resultantes se reflejaron en destructivas disputas al respecto en cada uno de estos sectores clave. Los apremiantes imperativos de la crisis fiscal del país y las apelaciones a la opinión pública fueron empleados con astucia para socavar la resistencia en un sistema estructuralmente hostil a la reducción fiscal.

21. Lonny E. Carlile, “Party Politics and the Japanese Labor Movement: Rengo’s New Political Force”, *Asian Survey*, vol. 24, núm. 7, julio de 1994, pp. 301-316, y Lonny E. Carlile, “Sohyo versus Domei: Competing Streams of Labour Movement Strategy in the Era of High Growth in Japan”, *Japan Forum*, vol. 6, núm. 2, octubre de 1994, pp. 145-157.

22. Mike Mochizuki, “Public Sector Labor and the Privatization Challenge: The Railway and Telecommunications Unions”, en Allison y Sone (ed.), *Political Dynamics in Contemporary Japan*.

En la práctica, el movimiento de reforma administrativa dirigido por la Rincho durante los primeros años del decenio de los ochenta se construyó en torno a un punto específico de su extenso programa: lo que llegó a conocerse como “la reconstrucción fiscal sin aumento de gravámenes”. Esta estrategia presentaba numerosas ventajas: en primer lugar, la crisis fiscal de Japón dio a la reforma administrativa un aura de imperativo que desarmó a la oposición y propició la consecución de los objetivos a corto plazo del movimiento; en segundo término, permitió a la Rincho fraguar una coalición estratégica dispersa en los pilares centrales del sistema político japonés. Los miembros de la coalición se colocaron entonces en posiciones estratégicas desde las que pudieron comprometer a cada uno de los sectores con las metas de la reducción fiscal, así como tomar las riendas de la oposición interna y minarla; con ello contribuyeron a lograr la “reconstrucción fiscal sin aumento de gravámenes”.

### Las Gyokakushin

Durante el período de 1985-1993, sin embargo, el movimiento encabezado por la Rincho comenzó a tropezar hasta que finalmente perdió su capacidad para imponer su programa en la política japonesa. Dos grandes acontecimientos propiciaron esta situación. Uno fue el logro inicial de la meta de reducción fiscal, evidente en la disminución sostenida del déficit presupuestario gubernamental a partir del ejercicio fiscal de 1983, lo cual desencadenó la tendencia natural a todo movimiento hacia la ruptura y la reconstitución una vez alcanzadas las metas. El otro fue la transformación de los ambientes macroeconómico y macropolítico a raíz del viraje de la economía japonesa hacia una política expansionista característica de los años “de la burbuja”. En consecuencia, se exacerbó la ruptura ya en marcha dentro de la vieja coalición en torno de la Rincho. Como resultado de este nuevo entorno, el papel de la Rincho en el establecimiento del programa para la reforma administrativa ya no pudo ser desempeñado por las comisiones gubernamentales que la sucedieron, y se les ha relegado a una posición marginal en la política japonesa. Aun así, al establecer los mecanismos institucionales para un “proceso” progresivo de reforma administrativa, la Rincho había dotado al movimiento de un impulso propio que permitió que el programa de ésta se mantuviera por sí mismo e incluso alcanzara un mayor desarrollo.

La Comisión Provisional para la Promoción de la Reforma Administrativa (*Gyokakushin I*) se creó el 28 de mayo de 1983 para ocuparse del cumplimiento del programa establecido por la Rincho y se disolvió tres años después, el 27 de junio de 1986. A la *Gyokakushin I* le sucedieron la segunda (*Gyokakushin II*, 27 de abril de 1987-19 de abril de 1990) y la tercera (*Gyokakushin III*, 31 de octubre de 1990-30 octubre de 1993).

Las tres comisiones heredaron de la Rincho ciertas características estructurales básicas. Al igual que aquélla, se establecieron mediante leyes específicas y dependían directamente del Primer Ministro. Los comisionados fueron elegidos entre los representantes de los *zaikai*, los obreros, los exburócratas y el

“interés público”, aunque su número y proporción variaba de una comisión a otra. Al igual que en la Rincho, la deliberación de ciertos temas especializados se delegaba a los subcomités. Periódicamente se emitían informes. Como ocurría con la Rincho, las tres *Gyokakushin* dependían del apoyo administrativo de los burócratas. Cabe destacar que el grado de dependencia con respecto a la burocracia se incrementó a raíz del establecimiento de la segunda *Gyokakushin*, en la medida en que las funciones secretariales se ubicaron en la recién creada Oficina de Administración y Coordinación (OAC). Muy dependiente del personal de otros ministerios y dependencias gubernamentales, y de su buena voluntad y cooperación para el “éxito” de sus esfuerzos, la OAC (junto con los exburócratas que integraban estas comisiones y sus subcomités) sirvió como un conducto institucional; por un lado, para proporcionar información interna sobre las actividades de las comisiones y sus miembros a los ministerios burocráticos interesados y, por el otro, para el ejercicio de la influencia burocrática.<sup>23</sup>

Al mismo tiempo, no cabe duda que las *Gyokakushin* carecían de la estatura y presencia ante los medios que había tenido la Rincho. Esto fue cierto incluso para la *Gyokakushin I*, a pesar de haber sido encabezada por el carismático Doko. Debido a la ruptura en la coalición que antes había respaldado a la Rincho, las *Gyokakushin* tuvieron menos posibilidades de contrarrestar la manipulación política y burocrática. En tanto que en su momento la Rincho pudo definir el programa de gobierno y la política del país, las *Gyokakushin* tendían a dejarse guiar por los políticos. Una separación creciente surgió entre las actividades y el pensamiento de las comisiones —o, con mayor precisión, de los miembros no burocráticos de estas comisiones— y la manera en que se instrumentaba el proceso de reforma.

La importancia decreciente de las comisiones gubernamentales formales para la reforma administrativa fue hasta cierto punto enmascarada mientras la *Gyokakushin I* estuvo vigente.<sup>24</sup> La Rincho había puesto ya en marcha una serie de reformas mayores; por ejemplo: la disposición de topes a los incrementos en el presupuesto gubernamental; la privatización de NTT, FNJ y la Corporación de Monopolios del Tabaco y la Sal, y el establecimiento de incrementos en las cuotas obrero-patronales del seguro social. Como entidad encargada de supervisar su instrumentación, la *Gyokakushin I* estaba en una posición que le permitía adjudicarse los créditos por estas reformas. Sin embargo, en otras áreas sus limitaciones resultaban evidentes. Una de ellas era la de la reforma gubernamental local: la Rincho había sugerido la reforma administrativa en el ámbito local como parte de la reforma administrativa, y la *Gyokakushin I* adoptó esta propuesta como una de sus principales áreas de atención. Poco después se creó la Comisión, se estableció un subcomité para las

funciones de delegación de las dependencias (que exigía a los gobiernos locales desempeñar funciones del gobierno central), al cual siguió un segundo subcomité encargado específicamente del desarrollo de políticas para la promoción de la reforma administrativa en el ámbito local. No obstante, los esfuerzos para reestructurar las relaciones entre gobiernos locales y central indujeron la resistencia de los burócratas del gobierno central, en general, y de los exburócratas de la comisión *Gyokakushin* y sus subcomités, en particular; en consecuencia las propuestas resultantes fueron mucho más moderadas que lo que en principio habían planteado los impulsores de la reforma. Una vez redactadas, las recomendaciones fueron ignoradas o, a lo sumo, adoptadas en forma de cambios meramente superficiales. Una propuesta de la *Gyokakushin I* para reducir el número de entidades legales especiales (*tokushu hojin*) sufrió un destino semejante.

Por lo que respecta a las segunda y tercera *Gyokakushin*, el problema fue no tanto cuestión de falta de avances en la agenda de la Rincho, sino de pérdida de control sobre lo que las comisiones deliberaron. En lugar de definir los parámetros del gobierno y la política como lo había hecho la Rincho, estas comisiones sirvieron a menudo como foros para la legitimación de las prioridades de la política del primer ministro en turno.<sup>25</sup> Así, en un giro a la insistencia de la Rincho de mantener restringidos los gastos, la *Gyokakushin II* pronto procedió a autorizar los incrementos al gasto incluidos en el presupuesto fiscal suplementario de 1996 y a justificar la intervención estatal en el mercado de bienes raíces mediante controles extensivos sobre las transacciones de terrenos.<sup>26</sup> El hecho de que estas políticas expansionistas habían sido deliberadas y justificadas por un órgano consultivo personal del Primer Ministro (la Comisión Maekawa) mucho antes de que fueran adoptadas por la *Gyokakushin II* ejemplifica todavía más el papel decreciente de las comisiones para la reforma administrativa en la definición de la agenda política. En cuanto a la *Gyokakushin III*, los ejemplos de esta pérdida de control se aprecian en la forma en que le fue asignada la tarea de elaborar los informes sobre los proyectos especiales con fines electorales de los gabinetes de Kaifu Toshiki y Miyazawa Kiichi, tales como la contribución de Japón a las políticas internacionales en materia ambiental o la conversión de Japón en una “superpotencia del estilo de vida”.

Como se planteó en el apartado anterior, la *minkatsu* o “vitalidad del sector privado” es el elemento del informe básico de la Rincho que denota el ámbito de mayor superposición entre la agenda de la Comisión y el tipo de ideales de política que, en el entorno angloamericano, condujeron a la reforma regulatoria

23. Mainichi shinbunsha shuzai han, *Kasumigaseki shindoromu: “Kan’eki” kokka no uragawa*, Mainichi shinbunsha, Tokio, 1994, pp. 114-115.

24. Para un resumen de los logros durante la *Gyokakushin I*, véanse Rincho *Gyokakushin Ob Kai*, Rincho *Gyokakushin*, pp. 67-117; Iio, *Min’eika no seiji katei*, pp. 105-115.

25. Las versiones “oficiales” de las actividades de la *Gyokakushin I* se encuentran en Rinji Gyosei Kaikaku Suishin Shingikai Jimutshitsu (ed.), *Gyokakushin: Zen Shigoto*, Gyosei, Tokio, 1990, pp. 11-19. Sobre la *Gyokakushin III*, consúltese Rinji Gyosei Kaikaku Suishin Shingikai Jimutshitsu (ed.), *Dai sanji gyokakushin teigenshu: Shin jidai no gyosei kaikaku shishu*, Tokio, 1994, pp. 7-21.

26. Otake Hideo, “The Rise and Retreat of Neo-Liberal Reform: Controversies Over Land Use Policy”, en Allinson y Stone, *Political Dynamics of Contemporary Japan*, pp. 242-263.

basada en la desregulación. Aunque —como también se mencionó— el concepto en sí no llegó a elaborarse con amplitud, ni tampoco se buscó con suficiente afán su logro durante las etapas iniciales del movimiento encabezado por la Rincho, gracias a que Nakasone lo adoptó como plataforma política clave de su gestión como primer ministro (1983-1987), hacia 1984 la *minkatsu* ocupaba una posición predominante en el discurso público, comparable a la del concepto de “reconstrucción fiscal sin aumento de gravámenes” en su apogeo.

En los casos en que la *minkatsu* se volvió política se le asoció con tres tipos de acciones administrativas, todas relacionadas con la industria de la construcción: a) el relajamiento de la reglamentación del uso del suelo y de las normas de construcción a fin de estimular las inversiones del sector privado en proyectos de construcción, así como un uso del suelo económicamente más eficiente; b) la venta de terrenos del gobierno a urbanizadores del sector privado, supuestamente por razones similares, y c) la realización de proyectos multimillonarios (en dólares) del sector terciario, como la edificación del nuevo aeropuerto internacional de Kansai y el puente de la Bahía de Tokio.<sup>27</sup> En cierto sentido, este cambio en el énfasis del movimiento de reforma administrativa puede considerarse como resultado natural de la atención inicial en la “reconstrucción fiscal sin aumento de gravámenes”. Es decir, la mayor actividad económica generada por la relajación del uso del suelo y de las normas de construcción se traduciría a la larga en un incremento de los ingresos fiscales. La venta de tierras públicas “excedentes” generó aún más ingresos que se utilizaron para hacer frente a la crisis fiscal, de manera muy similar a lo que ocurrió con la privatización de la NTT. Los fondos del sector privado aportados a los proyectos del sector terciario representaban dinero que no tendría que provenir del erario público.

En otro sentido, sin embargo, como lo expone Otake Hideo, la *minkatsu* señala una importante transformación de la dinámica política asociada al movimiento de reforma administrativa.<sup>28</sup> Un aspecto de ello es el cambio en la iniciativa política. Fue el primer ministro Nakasone, y no los *zaikai* o la *Gyokakushin*, quien dio lugar a la *minkatsu*. El concepto de *minkatsu* se convirtió en elemento permanente y predominante en los discursos de Nakasone a principios de 1983; poco después, en colaboración con el ministro de la construcción y una camarilla de asesores personales, se integraron las propuestas de proyectos concretos para la *minkatsu*.

En contraste con el papel central que habían desempeñado en la fase anterior, ahora tanto los *zaikai* como la Comisión se encontraron a sí mismos como participantes tardíos y meramente reactivos en la causa triunfante de la *minkatsu*. No fue sino hasta septiembre del año siguiente que la *Gyokakushin* formó su propio

comité para la *minkatsu*, y hasta mayo de 1986 que la Keidanren hizo lo mismo. Para entonces, muchos de los principales proyectos para la *minkatsu* estaban ya en proceso de instrumentación, y la reglamentación que la permitiría estaba siendo aprobada en la Dieta. Tras el cambio en la iniciativa se hallaba una transformación de la función política.

A diferencia de la reducción fiscal, la *minkatsu* tuvo gran aceptación entre las bases del PLD. La mediación política de ese partido en la rebatía de empresas de la construcción y de bienes raíces por participar ejemplifica cómo la *minkatsu* representó un renacimiento de las políticas *zoku* en condiciones de restricción fiscal.<sup>29</sup> La complementariedad intrínseca de las inclinaciones al clientelismo de los miembros de la Dieta y el sectarismo burocrático de los ministerios y las dependencias del gobierno central se redescubrieron cuando las alianzas de legisladores, funcionarios ministeriales y dependencias gubernamentales locales sumaron sus fuerzas a fin de promover sus proyectos especiales para la *minkatsu*. Esto, sin duda, resultó de gran utilidad para Nakasone, quien buscaba consolidar su posición firme —al inicio tambaleante— en el partido gobernante sin sacrificar el apoyo que había logrado reunir al promover la “reconstrucción fiscal sin un aumento de gravámenes”.

Además de fomentar el resurgimiento de un matiz más tradicional en la política del PLD, la *minkatsu* trajo consigo una expansión de la influencia burocrática. Más que crear nuevos “espacios” en los que el sector privado pudiera dar rienda suelta a su vitalidad, los proyectos para la *minkatsu* sirvieron con frecuencia como mecanismos redituables para ampliar el alcance de la reglamentación, tanto formal como informal. Los puestos ejecutivos en las recién creadas empresas del sector terciario fueron ocupadas con frecuencia por exburócratas. Los ministerios y las dependencias del gobierno utilizaron tales proyectos para establecer disposiciones en torno a la selección de las empresas participantes, imponer nuevos requerimientos de permisos y presentación de informes, así como promulgar reglamentos que les concedían facultades de vigilancia y supervisión sobre lo que *de facto* constituían proyectos “estatales”.<sup>30</sup>

Fue por demás irónico que la “vitalidad del sector privado” terminara aumentando el poder de la burocracia. Este resultado, en cierto sentido, se dio como parte de la forma misma en que se prosiguió el movimiento encabezado por la Rincho. La importancia otorgada a la tarea de reformar la burocracia había disminuido durante la fase inicial del movimiento, a fin de amortiguar la resistencia de ésta. Más aún, la reducción fiscal tuvo el efecto de incrementar los costos relativos de transacción de los procedimientos burocráticos. Los topes impuestos de manera generalizada por el Ministerio de Finanzas a las solicitudes presupuestarias de los ministerios y las dependencias gubernamen-

27. Véase Lonny E. Carlile, “Industrial Policy’ and Organized Business on the Other Side of the Developmental State: The Japanese Construction Industry, 1967-1987”, *CAPRI Special Series*, núm. 3, Instituto de Estudios Asiáticos, Universidad de Columbia Británica, Vancouver, 1993.

28. Otake Hideo, *Jiyushugiteki kaikaku no jidai*, pp. 189-238.

29. Para un análisis detallado de la economía política de la industria de la construcción japonesa consúltese Brian Woodall, *Japan Under Construction: Corruption, Politics, and Public Works*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Oxford, 1996.

30. Miyaji Soshichi, “Nejimagerareu! ‘minkan katsuryoku”, *Trace*, núm. 37, 1 de diciembre de 1985, pp. 2-4.





*e exigía que la  
estructura  
administrativa estatal  
de Japón definiera sus  
prioridades y  
minimizara sus cargas  
administrativas*

---

tales condujeron a decrementos en los valores monetarios de los subsidios, pero difícilmente se tradujeron en un número menor de elementos subsidiados.

La reducción del monto de los subsidios sin la correspondiente disminución del papeleo simplemente significó que el trámite para obtener determinada cantidad de subsidio era más engorroso. Mientras tanto, continuaron añadiéndose al repertorio de los diversos ministerios y dependencias gubernamentales de Japón nuevas categorías de subsidio y nuevos reglamentos y facultades para el otorgamiento de permisos.<sup>31</sup> Por otra parte, a menudo se argumenta que las medidas de privatización de la NTT y la FNJ se tradujeron en realidad en un fortalecimiento de la autoridad regulatoria de los ministerios supervisores.<sup>32</sup> De manera semejante, la desregulación y la privatización que efectivamente tuvieron lugar abrieron el camino para la intervención política al estilo *zoku*, como lo evidencian los eventos que desató el escándalo de la empresa Recruit.<sup>33</sup>

La macroeconomía y el ambiente de la política exterior de ese período exacerbaron estas tendencias. La reducción fiscal y un crecimiento económico más lento coincidieron con el creciente déficit en el presupuesto gubernamental y una relativamente rápida recuperación económica de Estados Unidos. Uno de los resultados de este conjunto de programas de política macroeconómica, por lo que respecta a estas dos naciones tan ligadas

31. Véase Miyamoto Ken'ichi, *Hojokin no seiji keizaigaku*, Asahi shinbunsha, Tokio, 1990, pp. 27-38.

32. Ezra Vogel, *op. cit.*, cap. vii.

33. "Zadankai: Minkan katsuryoku no hakki ni mukete", *Keidanren geppo*, vol. 34, núm. 11, noviembre de 1986, pp. 2-27.

económicamente, fue el rápido crecimiento del entonces ya crónico superávit comercial japonés y las cada vez más graves tensiones económicas entre ambos países. Ante la enorme presión de Estados Unidos, Japón llegó a estimular su economía y a mostrar considerables progresos en la apertura de su mercado a las mercancías extranjeras. Mientras tanto, la rápida apreciación del yen, iniciada a raíz del Acuerdo del Plaza suscrito en septiembre de 1985, provocó en Japón temores de una recesión y exigencias para que el gobierno tomara medidas firmes a fin de evitarla. En respuesta se aplicó una serie de medidas financieras y estímulos fiscales que contribuyeron a la "burbuja" especulativa y a un gran auge económico característicos de Japón durante los últimos años del decenio de los ochenta. Ya sin la presión de una reducción administrativa con propósitos fiscales, la solidaridad y el foco de atención de la coalición para la reforma administrativa naturalmente decayeron. La economía en auge, a su vez, dio lugar a numerosas oportunidades para la práctica de otro apreciado recurso político del PLD, a saber: las políticas de clientelismo. El principal programa que significó el regreso de tal estilo fue el de construcción-*urusato* de Takeshita.

#### SE EMPRENDE LA DESREGULACIÓN

Otra ironía del movimiento de reforma administrativa en Japón fue que la inercia burocrática que la Rincho ostensiblemente se había comprometido a erradicar, terminó contribuyendo a mantener con vida el proceso de reforma administrativa y a orientarlo hacia la desregulación. Uno de los legados duraderos del movimiento de la Rincho fue la creación de la maquinaria burocrática para la promoción de la reforma administrativa. En su informe final entregado al gobierno el 14 de marzo de 1983, la Rincho exigía el establecimiento de un "sistema para la promoción" de la reforma administrativa, el cual habría de consistir en una comisión sucesora que vigilara la instrumentación de las recomendaciones de la Rincho y un mandato para continuar con la elaboración y puesta en práctica de un programa concreto de reforma administrativa.<sup>34</sup> La respuesta a lo primero fue, por supuesto, la creación de las tres *Gyokakushin*, en tanto que el gobierno atendía el otro aspecto mediante la preparación anual, como mera formalidad, de "compendios de la reforma administrativa" (*gyokaku taiko*).<sup>35</sup>

Estos compendios se complementaban con la emisión periódica de proyectos de ley para la "simplificación y racionalización administrativas" que estipulaban cambios menores en la estructura de la burocracia.<sup>36</sup> Y cualesquiera que fueran la naturaleza o los propósitos reales de las políticas defendidas por una

34. "Gyosei kaikaku ni kansuru daigoji toshin", p. 266.

35. Para obtener las fechas y títulos de estos "compendios de la reforma administrativa", véase *Gyosei no kanri to sogo chousei*, 1995, pp. 305-310.

36. Véase MAC, *Kisei kanwa suishin no genkyo*, 1996, apéndice 4, que contiene una lista de las fechas y los títulos oficiales de estas leyes.

dependencia burocrática o por un político, se hizo hábito aparentar estar de acuerdo con la conveniencia de la reforma administrativa. Posiblemente el más importante de los legados de la Rincho fue haber dotado de un aura de hegemonía ideológica a los principios de su programa de reforma administrativa; así, aunque la traducción de las propuestas de la Comisión en reformas concretas resultó ser políticamente complicada, la labor de ampliación y refinamiento del programa formulado por la Rincho pudo continuar con las *Gyokakushin*.

El impulso para que la “desregulación” se convirtiera en un aspecto central del movimiento de reforma administrativa se derivó de los acontecimientos ocurridos en la comunidad de las grandes empresas en 1986. En respuesta a las quejas expresadas por algunas empresas socias, la Keidanren estableció la creación de un subcomité encargado de analizar los motivos por los cuales los proyectos para la *minkatsu* puestos en práctica no estaban generando los beneficios previstos. En esencia, la conclusión del subcomité fue que en los proyectos en curso no se había prestado suficiente atención al aspecto desregulatorio de la *minkatsu*.<sup>37</sup> Las discusiones en torno a la *minkatsu* continuaron en la Keidanren, y pronto la desregulación llegó a considerarse conveniente, tanto política como económicamente; con ella sería posible afrontar de modo simultáneo muchos de los retos económicos de aquel entonces: fricciones comerciales, la recesión, la apreciación del yen y el acelerado cambio tecnológico. Se pensó que debería aplicarse en un amplio rango de sectores, incluidos los de transporte, energía, distribución, finanzas, industria primaria y telecomunicaciones.<sup>38</sup> Todo parece indicar que los dirigentes de la Keidanren también comenzaron una campaña para fomentar un clima antiburocrático y en favor de la desregulación entre sus miembros.<sup>39</sup>

La oportunidad de demostrar este creciente apoyo a la desregulación entre la comunidad empresarial se dio en 1988. En febrero, poco después de asumir el cargo de primer ministro, Takeshita Noboru solicitó a la *Gyokakushin II* la elaboración de un informe sobre las medidas que Japón podría tomar en respuesta a las críticas en el extranjero a los cerrados mercados japoneses. Así, se integró el Subcomité para el Estado Adecuado de la Regulación Pública (*Koteki Kisei ni Kansuru Shoiinkai*). Presidido por Sejima Ryuzo, veterano activista de la reforma administrativa, el subcomité de 25 miembros estuvo dominado por destacados empresarios y por economistas. En diciembre de 1988 dio a conocer *Un informe sobre el relajamiento de la regulación pública (Koteki Kisei Kanwa ni Kansuru Toshin)*.<sup>40</sup>

37. Keidanren, “Kisei kanwa ni kansuru yobo (chukan torimatome): Kihontekina kangaekata”, 31 de marzo de 1988, citado en *Keidanren geppo*, mayo de 1988, 36-5:8-11.

38. Véanse los resúmenes de las propuestas específicas para cada sector incluidos en *Keidanren geppo*, vol. 36, núm. 5, pp. 12-22, así como los artículos de la serie “Kisei Kanwa no suishin o motomeru”, publicada en ese periódico en 1988 y 1989.

39. Véanse, al respecto, los diversos ejemplares de *Trace* publicados en ese período.

40. Citado en Rinji Gyosei Kaikaku Suishin Shingikai Jimushitsu (ed.), *Gyokakushin: Zenshigoto*, Gyosei, 1990, Tokio, pp. 369-392.

En sus recomendaciones, el informe clasificaba los tipos de reglamentación en dos categorías: los “económicos” (*keizai kisei*) y los “sociales” (*shakai kisei*). En tanto que los segundos se consideraban necesarios a fin de garantizar la salud y seguridad de la población, el informe argumentaba que la reglamentación económica (disposiciones que manipulaban entradas y salidas del mercado, oferta y demanda, niveles de precios, etc.) debía mantenerse en un mínimo absoluto. De acuerdo con el informe, el principio rector de la economía política debía ser la no regulación, la regulación sólo como excepción” (*gensoku jiyu reigai kisei*), al contrario de la tendencia entonces dominante. El informe exigía, además, una recomposición total de la estructura regulatoria japonesa acorde con ello e incluía una lista de recomendaciones sobre áreas que atañían a toda la economía; éstas, sostenía, contribuirían directamente a resolver los problemas específicos del país —tales como la reducción de la brecha entre los precios internos y externos—, al ajuste industrial en condiciones de un yen en apreciación y a la reducción de las fricciones comerciales.

El informe concluía con la propuesta, en términos muy concretos, de crear un convenio institucional para instrumentar y supervisar dicha recomposición. El convenio incluía:

1) La compilación de un Plan Esquemático para la Promoción de la Desregulación.

a) El plan habría de enlistar las medidas concretas para lograr los cambios regulatorios estipulados en el informe.

b) El gobierno revisaría anualmente su instrumentación y haría las modificaciones necesarias con base en los informes suministrados por los ministerios y las dependencias gubernamentales.

2) La publicación de los resultados de las revisiones periódicas de los avances en la instrumentación del Plan.

a) Habría de incluirse una lista de los requerimientos de permisos establecidos o eliminados.

b) Una lista similar se compilaría para los requerimientos de inspección.

3) La definición de términos de vigencia o fechas de revisión para las nuevas reglamentaciones.

4) La revisión global de los procedimientos administrativos con el objeto de simplificarlos y reducir la carga sobre solicitantes y recipientes.

En la elaboración del informe, el subcomité fue al parecer mucho más lejos de lo que Takeshita tenía en mente cuando solicitó un plan para hacer frente a las fricciones comerciales. En su discurso de aceptación del informe (pronunciado en su ausencia), Takeshita aludió poco a la desregulación; en cambio, expresó su deseo de que la *Gyokakushin II* analizara asuntos que facilitarían su proyecto de construcción-*urusato*. El 13 de diciembre de 1988 su gabinete aprobó formalmente una resolución mediante la que se comprometía a respetar el informe “lo más posible”; sin embargo, en lo que se refería a medidas concretas, la resolución empleaba términos tan pasivos como “aspirar a”, “considerar” o “reconsiderar”.<sup>41</sup> De hecho, el gabinete-

41. “Sori to gyokakushin iin to no kondan ni okeru naikaku sori-

te nunca llevó a cabo la mayoría de las recomendaciones del informe.

La justificación del informe del subcomité de la *Gyokakushin II* en torno a la desregulación, al igual que las principales propuestas que éste contenía, se convirtieron en la norma para los siguientes informes elaborados tanto por la Comisión como por su sucesora, la *Gyokakushin III*. A pesar de su aparente acuerdo con la desregulación, en la práctica ninguno de los gobiernos del PLD realizó mayores esfuerzos por instrumentarla.

### LA REFORMA REJUVENECIDA

La adopción de la desregulación como el nuevo tema central del movimiento de reforma administrativa sentó las bases para el siguiente paso político. Además, con la aparición de la “burbuja” económica de Japón, numerosos factores coincidieron para incrementar la importancia de la reforma regulatoria como elemento político. Los precios de las acciones en el mercado bursátil japonés se derrumbaron al comenzar los noventa, y lo mismo ocurrió con los precios de la tierra en 1991. Sobre vino un período en que la economía japonesa se estancó, con un crecimiento económico negativo o cercano a cero. No bien se había alcanzado la meta de la Rincho de eliminar el déficit en la cuenta general del gobierno, el país comenzó a presentar déficit presupuestarios considerables; esto generó una situación fiscal aún peor que la que motivara el movimiento de reforma administrativa de los ochenta, y el monto de la deuda pronto superó al de cualquiera de las principales naciones industrializadas.<sup>42</sup>

También se hizo evidente que, en áreas comercial y tecnológicamente estratégicas como las telecomunicaciones y las microcomputadoras, los tan vanagloriados sectores de la alta tecnología de Japón se estaban quedando a la zaga de sus pares en Estados Unidos y otros países. El alto costo de los servicios nacionales, en comparación con el de los competidores extranjeros, se tornaba una carga notoria para la competitividad de las empresas japonesas. La peor crisis, sin embargo, sería la del sector financiero, cuya viabilidad estaba en peligro por los asombrosos niveles de pérdidas y endeudamiento a causa de la caída de los precios de la tierra y los laxos controles.<sup>43</sup> Para colmo de males, durante esos mismos años brotó a la superficie una serie en apariencia interminable de escándalos que involucraban a políticos y burócratas japoneses en deshonestos manejos financieros y de otra índole, todos de una magnitud sorprendente. A

daijin aisatsu”, 19 de diciembre de 1988, citado en *Gyokakushin: zenshigoto*, pp. 533-535.

42. Gavan McCormack, *Afterbubble: Fizz and Concrete in Japan's Political Economy*, Instituto de Investigaciones Políticas de Japón (Japan Policy Research Institute), documento de trabajo, núm. 21, junio de 1996.

43. Ulrike Shaede, “The 1995 Financial Crisis in Japan”, trabajo elaborado para el Foro sobre Desregulación del Proyecto de Acceso a la Información de Japón, febrero de 1996.

estos factores internos que incrementaron la importancia de la reforma regulatoria se sumaron las peticiones de desregulación y liberalización provenientes de otros países; en este sentido, revistieron particular importancia las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, como las pláticas para la Iniciativa sobre los Impedimentos Estructurales (*Structural Impediments Initiative*, SII) del régimen de Bush y las Pláticas Estructurales (*Framework Talks*) del gobierno de Clinton.

### EL PROCESO Y LA POLÍTICA DE LA DESREGULACIÓN

Al comenzar el decenio de los noventa no había mucha conciencia ni interés entre la población en torno a la desregulación y la reforma administrativa. Se mantenían fuera de su conocimiento cualesquiera pugnas que pudieran existir entre los elementos en favor o en contra. En estas circunstancias, era relativamente fácil para los burócratas socavar las propuestas de reforma significativas y disfrazar sus acciones con “reformas” superficiales.<sup>44</sup>

Por su parte, a los políticos del PLD —que para entonces se habían convertido en los maestros de la política al estilo *zoku*— les resultaba del todo favorable consentir, si no acaso fomentar, este manejo. En tanto la *Gyokakushin III* estuvo en funciones, persistió una notable desconexión entre el énfasis repetido en el fomento de “estilos de vida ricos y gratificadores” (*toyokana seikatsu*) por parte de los primeros ministros que comisionaban los informes que ésta elaboraba, y la tenaz insistencia de su presidente, Suzuki Eiji, en la necesidad de reestructurar la burocracia de acuerdo con las grandes transformaciones socioeconómicas del país. Al concluir su presidencia en 1993, Suzuki dejó la Comisión agraviado por las maniobras manipuladoras de la burocracia.<sup>45</sup>

La saga de la propuesta para eliminar y consolidar las alrededor de cien entidades legales especiales del país (*tokushu hojin*) —cierto tipo de corporaciones públicas establecidas legalmente al margen de la estructura regular de los ministerios

44. Un ilustrativo estudio de caso en torno al Ministerio de Finanzas y el mercado de valores se ofrece en E.B. Keehn, “Virtual Reality in Japan's Regulatory Agencies”, en Harald Baum (ed.), *Japan: Economic Success and Legal System* Walter de Gruyter, Berlín y Nueva York, 1997, pp. 321-330. Para un análisis matizado de la dinámica de la política burocrática japonesa a finales de los ochenta y principios de los noventa, véase Muramatsu Michio, “Patterned Pluralism Under Challenge: The Policies of the 1980's”, en Allinson y Sone, *Political Dynamics in Contemporary Japan*, pp. 50-71.

45. Nihon keizai shinbun sha, *Kanryo*, pp. 15-16. Al momento de la formación de la *Gyokakushin III* en 1990, su presidente Suzuki Eiji afirmó solemnemente que no habría “vacas sagradas” en la deliberación de la Comisión para la reforma administrativa. Vale la pena notar que hubo cierto grado de resistencia en la elección del sincero Suzuki. Véase Hayabusa Nagaharu y Namikawa Shino, “*Kasumigaseki*” ga habamu nihon no kaikaku: “*Toyokana kurashi*” gyokaku an wa dono yonishite honenuki ni saretaka, Daiyamondo sha, Tokio, 1993, pp. 4-7.





*s de suma reconocido que uno de los secretos del éxito evidente de la Rincho fue que ésta tuvo la suficiente prudencia para asegurar que sus tareas no rebasaran el ámbito de lo políticamente factible, lo que en la práctica coincidía con los asuntos más directamente vinculados con la misión de “lograr una reconstrucción fiscal sin un aumento de gravámenes”*

y dependencias del gobierno central— ilustra por qué Suzuki se sintió de esa manera.<sup>46</sup>

El interés público en la reforma administrativa comenzó a aumentar lentamente en 1989 y 1990. El inicio se dio con el escándalo de la Recruit Company, en el que estuvieron implicados numerosos de políticos tanto del PLD como de los partidos de oposición, burócratas de alto nivel de los ministerios de Trabajo y Educación y el presidente de la NNT, quienes en algunos casos fueron incluso condenados por aceptar sobornos.<sup>47</sup> Durante el período 1990-1991, el carácter aparentemente anacrónico y disfuncional del sistema político-administrativo del país se puso de relieve por la lentitud del esfuerzo de Japón por definir su papel en la guerra del Golfo y en el orden mundial posterior a la guerra fría.<sup>48</sup>

Si éstos hubiesen sido los únicos tropiezos del gobierno japonés, el PLD y la burocracia quizás habrían podido sobrevivir a la desilusión de la población posterior al escándalo y a la guerra del Golfo con tan sólo algunos cambios aparentes y el *statu quo* intacto. Sin embargo, durante 1991 y 1992 la población japonesa y el mundo entero fueron testigos de otra serie de escándalos, revelaciones e incidentes verdaderamente sorprendentes—el Asunto Sagawa; el escándalo de los réditos en los bienes y servicios; el incidente Kominto; el arresto de Kanemaru Shin,

forjador de líderes del PLD, o el escándalo Zenecon, por citar sólo algunos— que, conjunta y precipitadamente, terminaron de derrumbar la de suyo tambaleante confianza de la población en el otrora alabado triángulo de las grandes empresas, la élite de la burocracia y los partidos políticos establecidos.<sup>49</sup> El hecho de que prominentes miembros de la facción de Takeshita —la que mayores beneficios había obtenido del sistema— se vieran animados a huir en desbandada de la facción, y subsecuentemente abandonar el PLD en nombre de la reforma política y administrativa, ilustra con claridad cuán grave era la situación. Como es bien sabido, este movimiento allanó el camino para que el partido perdiera la mayoría parlamentaria y se estableciera, en agosto de 1993, un gobierno de coalición reformista y ajeno al PLD, bajo el mando de Hosokawa Morihiro.<sup>50</sup>

#### HOSOKAWA Y LA COMISIÓN HIRAIWA

La breve administración de Hosokawa constituyó probablemente la mejor oportunidad que Japón ha tenido hasta la fecha de una reforma regulatoria significativa.<sup>51</sup> El gobierno de Hosokawa y su plataforma de reforma eran sumamente populares entre la población, como lo reflejan los altos niveles de

46. Consideración basada fundamentalmente en Mainichi shinbunsha shuzai han, *Kasumigaseki shindoromu*, pp. 92-104.

47. Yayama Taro, “The Recruit Scandal: Learning from the Causes of Corruption”, *Journal of Japanese Studies*, núm. 16, invierno de 1990, pp. 93-114, y Peter J. Herzog, *Japan's Pseudo Democracy*, Folkestone, Kent, Biblioteca de Japón, 1993, pp. 175-188.

48. Yamaguchi Jiro, “The Gulf War and the Transformation of Japanese Constitutional Politics”, *Journal of Japanese Studies*, núm. 18, invierno de 1991, pp. 155-172.

49. Herzog, *Japan's Pseudo-Democracy*, pp. 188-195, 268-270.

50. Otake Hideo, “Forces for Political Reform: The Liberal Democratic Party's Young Reformers and Ozawa Ichiro”, *Journal of Japanese Studies*, núm. 22, verano de 1996, pp. 269-294, y Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*, pp. 212-231.

51. Esta conclusión se basa en las consideraciones contenidas en Mainichi shinbunsha shuzai han, *Kasumigaseki shindoromu*, y Nihon keizai shinbunsha, *Kanryo*.

apoyo para el gobierno registrados en las encuestas de opinión pública. La caída del PLD en el ejercicio del poder fracturó las redes del triángulo de hierro que daban sostén a los procesos administrativos basados en el estilo *zoku*. Algunos periodistas sugieren que los burócratas se estaban fortaleciendo para un cambio de primer orden en la posición y el modo de sus operaciones. Sin embargo, el gobierno de Hosokawa optó por concentrarse en la reforma electoral antes que en la administrativa. Las actividades en torno a ésta fueron aplazadas y la deliberación acerca del asunto se delegó a una comisión asesora independiente, vinculada con la oficina del Primer Ministro. Se solicitó a esta comisión —popularmente conocida como la Comisión Hiraiwa— que al finalizar el año presentara un informe que propusiera sugerencias concretas en cuanto a la manera en que el gobierno debía proceder. En el ínterin, la burocracia descubrió que quizá no era tan vulnerable como al principio parecía: la mayoría de los nuevos ministros del gabinete —y en particular quienes provenían de los partidos otrora de oposición— carecían por completo de experiencia en el ejercicio de cargos gubernamentales, y pronto se hizo evidente que la burocracia podría controlar la agenda para impedir cualquier ímpetu de reforma.

El trabajo de la Comisión Hiraiwa y las acciones del gobierno de Hosokawa durante el breve período que siguió a la entrega del informe de la Comisión en diciembre de 1993, así como la caída del gabinete de Hosokawa en la siguiente primavera, fueron determinantes en el establecimiento del marco de trabajo para las subsecuentes políticas de reforma administrativa. En términos generales, había muy poco en el informe de la Comisión que no se hubiese expresado antes en los diversos foros asociados con el movimiento de reforma administrativa. La relativa independencia institucional de la Comisión Hiraiwa, y que entre sus miembros predominaban los defensores de una total reforma administrativa neoconservadora, se combinaron para conferir una claridad y una fuerza inusuales a los argumentos en favor de la reforma administrativa desregulatoria. Cabe hacer notar que los relatos de sus propios miembros dejan en claro que ni siquiera esta Comisión fue inmune a los efectos de las presiones burocráticas.<sup>52</sup> Sin embargo, el renovado interés público en el proceso de reforma, provocado por el surgimiento de un gobierno ajeno al PLD, al menos propició una amplia cobertura de las actividades de la Comisión por parte de los medios.

La contribución más importante del informe de la Comisión Hiraiwa a la evolución del movimiento de reforma administrativa fue su esbozo de una maquinaria para favorecer la desregulación. (Cabe observar que esta versión no era del todo nueva, dado que muchas de las ideas incluidas en el documento se habían expresado en las propuestas de las *Gyokakushin II* y *III*). En primer lugar, planteaba la creación de una “oficina central de promoción de la desregulación”, encabezada por el primer ministro, para supervisar una revisión a fondo de las estructuras regulatorias de Japón. Segundo, exigía la preparación, du-

52. Nakatani Iwao y Ota Hiroko, *Keizai kaikaku no bijon: “Hiraiwa repoto” of koete*, Toyo keizai shinpo sha, Tokio, 1994, pp. 116-188, *passim*.

rante el ejercicio fiscal de 1994, de un “programa de acción para la desregulación” de cinco años. Tercero, proponía la creación de un órgano de revisión independiente, encargado de realizar sugerencias para mejorar los contenidos del plan y también de monitorear su instrumentación. Cuarto, planteaba la necesidad de orientar en favor de la desregulación las funciones de inspección administrativa tanto del Ombudsman del Ministerio de Comercio (OMC) como de la OAC. Por último, solicitaba la publicación anual de un “informe oficial de la desregulación” que contribuyera a mantener el conocimiento público acerca del proceso desregulatorio.<sup>53</sup> Estos puntos básicos se incorporaron en el discurso que Hosokawa rindió ante la Dieta en torno al estado de la nación, y también en el resumen anual del gobierno sobre la reforma administrativa, dado a conocer el 15 de febrero de 1994, con lo que el gobierno se comprometía formalmente a su cumplimiento.<sup>54</sup>

Sin embargo, el gobierno de Hosokawa cayó antes de que realmente pudieran emprenderse acciones concretas. Continuar y cumplir con el compromiso formal de Hosokawa en lo que respecta al acatamiento de las sugerencias de la Comisión Hiraiwa fue tarea que correspondió al breve, minoritario, gabinete de Hata Tsutomu y al gobierno PLD-PSDJ-*Sakigake*, bajo el mando de Murayama Tomiichi (julio de 1994-enero de 1996). La mayor parte del trabajo de preparación del plan de acción se efectuó bajo la competencia de este gabinete. Un plan de acción formal, con un listado de 1 091 elementos específicos de desregulación en 11 sectores diferentes, se adoptó formalmente el 31 de marzo de 1995. Un mes después, como parte de un conjunto de medidas económicas de urgencia, se amplió la fecha inicialmente estipulada para el cumplimiento del plan, de manera que éste se convirtió en un “plan de tres años”.<sup>55</sup>

El programa de acción para la desregulación marca un cambio importante en la evolución del movimiento de reforma administrativa. El programa amplió el ámbito de acción hasta las bases, de las deliberaciones de diversas comisiones asesoras gubernamentales y cuasigubernamentales hacia las actividades de formulación de políticas de los propios ministerios y dependencias gubernamentales. Dados los cortos períodos de vida de los gabinetes de Hosokawa y Hata, no puede más que especularse sobre cómo podría haberse desarrollado el movimiento de desregulación y reforma administrativa si la coalición en favor de la reforma a la que representaban hubiese tenido la oportunidad de instrumentar las sugerencias de la Comisión Hiraiwa. Parece claro que la intención de ésta era lograr que la oficina central de promoción de la desregulación a nivel gabinete y la oficina in-

53. Keizai Kaikaku Kenkyukai, “Kisei kanwa ni suite (chukan hokoku)”, 8 de noviembre de 1993, en *ibid.*, apéndice 1.

54. Somucho, *Kisei kanwa suishin no genkyo*, julio de 1995, pp. 176-178.

55. Para consultar el plan, así como un detallado análisis oficial del proceso de desregulación, véase Somucho, *Kisei kanwa suishin no genkyo*, julio de 1995. Ediciones subsecuentes de este “informe oficial” sobre la desregulación contienen las versiones enmendadas que resultaron del proceso anual de revisión.



*El más importante de los legados de la Rincho fue haber dotado de un aura de hegemonía ideológica a los principios de su programa de reforma administrativa*

dependiente de revisión tomaran la iniciativa, tanto en la formulación de propuestas desregulatorias concretas como en la supervisión de su instrumentación. Si se consideran la plataforma formal y las propensiones del gobierno de Hosokawa, hay razón suficiente para creer que se habría realizado un esfuerzo por orientar el proceso de desregulación en esta dirección, aunque dadas las debilidades estructurales de la coalición hay que permanecer escépticos en cuanto a su capacidad para conseguirlo. Lo que sí es evidente, sin embargo, es que durante los gobiernos de coalición tripartita de Murayama y Hashimoto el proceso de preparación e instrumentación del plan de acción comenzó a desviarse de lo originalmente previsto.

En pocas palabras, el “proceso” de desregulación construido en torno al plan de acción fue un proceso en el que las entidades burocráticas con autoridad regulatoria sobre un sector dado se convirtieron en el principal determinante de las medidas que habrían de incluirse en el propio plan.<sup>56</sup> A pesar de una serie de audiencias convocadas para permitir las aportaciones pública y extranjera en el proceso de preparación y en el trabajo de revisión del Comité para la Reforma Administrativa (CRA) —el comité independiente encargado de orientar y monitorear el proceso—, la parte medular del proceso consistió en la recolección que el Despacho de Manejo Administrativo de la OAC llevó a cabo propuestas para la desregulación provenientes de

56. Para una descripción de los mecanismos institucionales formales que se dieron véase *Kisei kanwa suishin no genkyo*, 1995, pp. 58-64.

los respectivos ministerios y dependencias gubernamentales y su compilación en una gran tabla que refleja la mayor parte de los contenidos del plan. Esto no significa que las aportaciones del Comité para la Reforma Administrativa y de las fuentes no gubernamentales y extranjeras hayan sido necesariamente ignoradas, pero sí implicó que cualquier desregulación incorporada al plan se plantearía de acuerdo con los términos dictados por los respectivos ministerios y dependencias gubernamentales. No es de sorprender que estos últimos mostraran una clara preferencia por las modificaciones que preservaban el *statu quo* en lo que se refiere a la autoridad reguladora. También prevaleció la tendencia a destacar el número de “elementos” desregulatorios sin importar su trascendencia real. Éstos, cabe señalar, a menudo consistían en promesas de “tomar en consideración” (*kento suru*) un elemento o algún otro tipo de inacción *de facto*. Como consecuencia, el plan para la desregulación representó no un plan en el sentido usual del término, sino un lote progresivo de las medidas desregulatorias que los ministerios y dependencias del gobierno estaban dispuestos a emprender.

#### LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El segundo elemento que marcó la transformación del movimiento de reforma administrativa a partir de 1993 fue el surgimiento de los partidos políticos como actores determinantes para el éxito de la reforma. Cuando los políticos participaban en el proceso, lo hacían en el contexto de las políticas intrapartidistas del PLD.<sup>57</sup> Sin embargo, esto comenzó a cambiar en el verano de 1993: en numerosos casos, las posturas que un determinado partido adoptaba en relación con las cuestiones de la reforma se volvieron parte importante de la identidad partidista; por ejemplo, el Partido Nueva Frontera (*Shinshintō*) —creado en diciembre de 1994 y que habría de convertirse en el segundo partido político más grande, después del PLD— se distinguía a sí mismo por su adhesión a la filosofía neoconservadora orientada al *laissez faire* de su líder, Ozawa Ichiro.<sup>58</sup>

En contraste con los gobiernos de coalición de Hosokawa y

57. Es cierto que el Partido Social Demócrata y el Partido por un Gobierno Limpio, ambas pequeñas agrupaciones de oposición, apoyaron la legislación surgida de las iniciativas de la Rincho de mediados de los ochenta, y que el Partido Socialista, en representación de los intereses de los sindicatos del sector público que lo respaldaban, se opuso a las disposiciones legislativas como la que privatizaba las empresas públicas de Japón. Sin embargo, con una mayoría del PLD, la aprobación final de tal legislación era inevitable y ninguno de los otros partidos desempeñaba un papel significativo en la formulación de las propuestas de reforma administrativa.

58. Ozawa Ichiro, *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation*, Kondansha, Tokio, 1994. El PNF surgió de un amalgamamiento de varios partidos preexistentes con estructuras organizativas y bases de apoyo electoral radicalmente distintas. En la práctica, por tanto, era inherente que albergara toda una variedad de posturas contradictorias sobre la desregulación.



Hata—cuya tendencia fue tomar las decisiones de manera “vertical”, por vía de las negociaciones entre los funcionarios de alto nivel de los partidos integrantes de la coalición gobernante—, los gabinetes de Murayama y Hashimoto adoptaron un procedimiento más descentralizado.<sup>59</sup> El trabajo de analizar las políticas y elaborar recomendaciones se delegó a 19 “juntas coordinadoras” (*chousei kaigi*) y más de dos docenas de “equipos de proyecto” (a algunos de los cuales se hacía referencia como “equipos de trabajo”). En todos los casos, los tres partidos estaban representados en proporción al número de asientos con que contaban en la Dieta, lo cual implicaba que los representantes del PLD superaran por amplio margen a los de los otros dos partidos.

Frente a un estancamiento económico continuado, incesantes escándalos y un avance muy lento hacia la desregulación, han surgido una notable radicalización y un cambio en el foco de atención de los llamados a la reforma. Los debates anteriores solían destacar la desregulación y la necesidad de liberalizar las disposiciones regulatorias mediante la reducción del grado de intervención estatal en la economía. Ahora, muchas propuestas están orientadas a una redefinición y reestructuración fundamentales de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, y entre los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno. Ejemplos de ello son la reorganización del Ministerio de Finanzas, la transferencia de las funciones burocráticas de supervisión de la OAC a la Dieta, el logro de una legislación en materia de libertad de información y la devolución de poder y recursos financieros a los gobiernos locales.

En el proceso, el debate ha llegado al grado de ocuparse de lo que un participante denomina “reformas con el simple objeto de proponer reformas”.<sup>60</sup> Los burócratas y los políticos *zoku* aliados a ellos se han opuesto férreamente a tales reformas. Por su parte, hay desavenencias entre los proponentes de una reforma administrativa total: es claro el desacuerdo entre quienes consideran que el propósito de una recomposición mayor de la burocracia estatal consiste en adecuar al Estado japonés a un ambiente socioeconómico cambiante, y aquellos que abogan por una reconstitución fundamental del poder y la autoridad de la burocracia estatal; al concluir 1996, los más fuertes partidarios de esta última postura eran el Partido Demócrata (formado a fines de agosto de 1996) y el *Sakigake*.<sup>61</sup>

La creciente importancia política de la reforma administrativa se evidenció en las elecciones generales de octubre de 1996, en las que los principales partidos contendieron sobre la base del apoyo a este objetivo. Tras las elecciones, se formó el gabinete

59. Para una exposición y un análisis de los procesos de toma de decisiones en estos gabinetes, véanse Nakano Minoru, “Seikai saihen ki no rippo katei: henka to renzoku”, *Leviathan*, núm. 18, 1996, pp. 71-95, y Nihon Keizai shinbunsha, “*Renritsu seiken*” *no kenkyu*, Nihon keizai shinbunsha, Tokio, 1994.

60. Kan Naoto, *Nihon daitankan*, Kobunsha, Tokio, 1996, p. 110.

61. Acerca del Partido Demócrata y sus posturas, véase Igarashi Fumihiko, *Korega minshuto da: jiritsu tokyosei no shimin chushin gata shakai e*, Taiyo kikaku shuppan, Tokio, 1996. En cuanto al *Sakigake*, véase su plataforma política, disponible (al menos hasta abril de 1997) en <<http://www.coara.or.jp/~sakigake/pol/taikou#K1>>.

encabezado por Hashimoto Ryutaro, con minoría del PLD y el apoyo del PSDJ y el *Sakigake* (los mismos integrantes de coalición que habían respaldado a los gobiernos anteriores de Hashimoto y Murayama). Debido a las victorias obtenidas por el PLD en los comicios y a raíz de una importante disminución en los asientos ocupados por sus aliados de coalición, la influencia del PLD y sus posibilidades de actuar de manera independiente se han incrementado de manera significativa. El sistema de juntas de coordinación y equipos de proyecto ha sido sustituido por un proceso de formulación de políticas en gran medida en el seno del PLD. El desarrollo dentro de ese partido y sus relaciones directas con el gabinete, la burocracia y los grupos de interés son ahora, por tanto, más importantes en la definición del curso de la reforma administrativa y la desregulación japonesa que lo que pueden haberlo sido en cualquier otro momento desde la caída del gobierno de mayoría de un solo partido en el verano de 1993.

No se trata, sin embargo, de un retorno a las formas de gobierno características de la mejor época del reinado del PLD. Que éste no tenga una mayoría parlamentaria en ninguna de las dos cámaras de la Dieta significa que necesita el apoyo de otros partidos para aprobar cualquier disposición legislativa. En la práctica esto se traduce en que la dirección del PLD (dominada por partidarios de la coalición con el PSDJ y el *Sakigake*) llevará a cabo consultas con sus compañeros de coalición sobre asuntos clave e intentará reflejar las inquietudes de las tres partes en el proceso interno de definición de políticas del partido. Esto puede resultar una tarea muy delicada, ya que figuras influyentes en el PLD exhortan a abandonar el vínculo con el PSDJ y el *Sakigake* en favor de una mayoría conservadora renovada (probablemente forjada a partir de una coalición con el Partido Nueva Frontera o mediante la incorporación a sus filas de miembros de la Dieta actualmente afiliados al Partido Nueva Frontera). Las posturas e inquietudes de los partidarios externos, pues, se llegan a reflejar en la política del gobierno y del PLD, pero en un entorno político muy delicado y frágil.

#### EL ESCENARIO ACTUAL: EL RETO Y LA VISIÓN DE HASHIMOTO

El destino del movimiento de reforma administrativa y desregulación se encuentra hoy en día en un precario equilibrio entre las demandas por un programa extensivo y radical de desregulación y reforma administrativa fuera del PLD y las tendencias *zoku* arraigadas en él. El primer ministro Hashimoto ha puesto considerable atención en la planeación de medidas que le permitan captar el apoyo público, demostrando los avances en materia de desregulación y reforma administrativa, pero sin perder el apoyo de su partido. El vehículo de Hashimoto para lograr este objetivo ha sido designado como el “programa Hashimoto de reforma administrativa” (*Hashimoto gyokaku*).

El programa comenzó a cobrar forma desde la segunda mitad de 1995, cuando Hashimoto dio a conocer su finalmente exitosa campaña para ganar la presidencia del PLD a su antecesor, Kono Yohei. En esta campaña, Hashimoto promovió la re-

forma administrativa y la desregulación como medios para revivir la paralizada economía de Japón, al tiempo que subrayó la necesidad de apoyar a las empresas pequeñas, regionales, en el proceso de ajuste estructural y de conservar los niveles de empleo.<sup>62</sup> Ideas similares expresó en su discurso sobre el estado de la nación, pronunciado en enero de 1996. En sus presentaciones públicas de fines de la primavera y principios del verano, Hashimoto destacó repetidamente la necesidad de un minucioso proceso de reforma administrativa y anunció que su partido elaboraría su propio programa.

Esta última tarea fue delegada a la “oficina central de promoción de la reforma administrativa” del partido (establecida en noviembre de 1995). Durante este período, Hashimoto se propuso asistir personalmente a las reuniones de esta nueva organización; sin duda, algo que lo motivaba era la perspectiva de las elecciones generales (la ley exigía a Hashimoto convocarlas antes de julio de 1997). Hashimoto pronto comprendió que la reforma administrativa era un importante componente de la plataforma electoral del Partido y que para que ésta tuviera éxito tendría que sustentarse en ella. Su reto consistía en reunir a los miembros de su agrupación mediante un compromiso formal con una iniciativa de reforma administrativa. Tras un período de disputas internas, la “visión de Hashimoto” quedó plasmada en un documento el 18 de junio de 1996 y acto seguido fue aprobada por la jerarquía del Partido;<sup>63</sup> así, el PLD utilizó la visión de Hashimoto como plataforma central en la campaña para las elecciones generales de fines de octubre.

Tras las elecciones y el establecimiento de su segundo gabinete a principios de noviembre de 1996, Hashimoto comenzó a constituir la estructura de liderazgo al amparo de la cual aspiraba a promover su programa. En la reconstitución de la coalición tripartidista que había apoyado su primer gabinete, Hashimoto acordó enviar a la Dieta en enero de 1997 una iniciativa de ley que conduciría a una reorganización radical del Ministerio de Finanzas y sus poderes, junto con otra que se traduciría en la eliminación y consolidación de las entidades legales especiales; asimismo, accedió a preparar un conjunto de leyes de reforma administrativa que habría de someterse a la Dieta hacia 1998.<sup>64</sup> El alcance del programa de reforma de Hashimoto se presentó más tarde ese año (1996); se trataba de un amplio y completo plan integrado por cinco puntos centrales: la reforma administrativa (en el sentido de reorganización de la burocracia estatal), la reestructuración económica, la desregulación y reforma del sector financiero (designada como la “gran explosión” prescrita para una rápida instrumentación), la reforma en materia de seguridad social y la reestructuración presupuestaria (un sexto elemento, la reforma educativa, se agregó más adelan-

te). Para contrarrestar la resistencia *zoku*, se ubicó a figuras del más alto rango, con influencia en el Partido y en los círculos *zoku*, en posiciones desde donde se verían obligadas a promover las medidas de reforma administrativa. Por ejemplo, Mitsuzuka Hiroshi fue designado ministro de Finanzas y Muto Kabun se convirtió en el titular de la Oficina de Administración y Coordinación. Hashimoto también estableció una comisión de alto nivel, el Consejo sobre la Reforma Administrativa (*Gyosei Kaikaku Kaigi*), para generar el interés y el apoyo públicos en materia de la reforma administrativa. El programa Hashimoto se puede considerar como un conjunto de propuestas orientadas a recomponer la burocracia para adaptarla mejor a un clima socioeconómico cambiante y, como tal, representa un ejemplo de la más moderada de las dos líneas de reforma rivales. En efecto, en el programa Hashimoto prevalece cierto rasgo de *déjà vu* distintivo, que remonta al enfoque adoptado por la Rincho a principios del decenio de los ochenta, si bien en un entorno político y con un corte antiburocrático radicalmente distintos de los de su predecesor.

### Las realidades de la política japonesa

Si se hace a un lado el aparentemente inamovible velo de interminables reuniones de comisiones gubernamentales e informes áridos, escritos en un lenguaje burocrático a menudo casi incomprendible, y se examina con mayor profundidad la evolución del movimiento de reforma administrativa en Japón a partir de los primeros años del decenio de los ochenta, resulta verdaderamente sorprendente la manera tan drástica en que los contenidos, las coaliciones y la dinámica del movimiento han cambiado con el tiempo. Lo que comenzó como un movimiento extraparlamentario, concebido esencialmente en torno a las preocupaciones motivadas por el equilibrio fiscal, se transformó en uno con un propósito consciente de desregulación, quizá más semejante a la norma internacional. Hoy en día, se ha convertido en un movimiento polarizado y politizado que incluye demandas de una redefinición fundamental del Estado japonés.

En un libro publicado en 1994, Hashimoto Ryutaro hace referencia a lo que él considera el excesivo “debería ser” (*beki ron*) que llegó a caracterizar el discurso de los defensores de la reforma administrativa.<sup>65</sup> Por el “debería ser” Hashimoto se refiere a la tendencia de los proponentes de la desregulación a basar sus propuestas en principios abstractos; desde su perspectiva, el problema de la corriente del “debería ser” era que ocasionaba que los conceptos normativos dirigieran el análisis y desviaba la atención de la consideración de soluciones prácticas a problemas concretos. Ubicado en su contexto, este comentario inicialmente abstruso es muy revelador del estado actual del movimiento de reforma regulatoria de Japón.

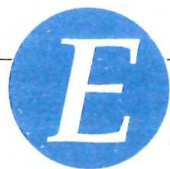
Una de las características definitorias del sistema de gobierno japonés ha sido la amplia discreción otorgada a la burocracia

62. Hashimoto Ryutaro, “Bappontekina gyosei kaikaku ni shidoryoku o hakki”, *Jiyu minshu*, núm. 523, octubre de 1996, pp. 44-54.

63. Jiyu Minshu To Gyosei Kaikaku Suishin Honbu, “Hashimoto gyokaku no kihon hoko ni tsuite”, 18 de junio de 1996.

64. Makoto Sato, “Hashimoto Taking a Shaky Helm”, *Nikkei Weekly*, 4 de noviembre de 1996, p. 1 y 4.

65. Hashimoto Ryutaro, *Seiken dakkai ron*, Kodansha, Tokio, 1994, p. 178.



l "proceso" de desregulación construido en torno al plan de acción fue un proceso en el que las entidades burocráticas con autoridad regulatoria sobre un sector dado se convirtieron en el principal determinante de las medidas que habrían de incluirse en el propio plan

estatal. Los convenios y las prácticas institucionales sostienen esta autonomía burocrática y su influencia en la definición de políticas. Amenudo descrito como un modelo de administración "desarrollista", el Estado japonés está orientado por una determinada visión de la sociedad o de un sector de ella. Se trata de un modelo que contrasta marcadamente con el Estado "regulatorio" de Estados Unidos, cuyo propósito esencial es servir de árbitro en la aplicación de principios y reglas predefinidos, de una manera imparcial y lo más justa posible.<sup>66</sup> Como lo expresa un sagaz observador, Japón es un sistema de "pragmatismo regulatorio sin principios" en el que las metas, más que los principios, rigen los procesos administrativos.<sup>67</sup> Un sistema de esta clase requiere de un manejo a discreción y, en particular, de la habilidad para aplicar la legislación con desigualdad; pero es precisamente este tipo de autoridad discrecional y su parcialidad lo que ha sido considerado como problemático por tantos gobiernos y observadores extranjeros. Ello se debe en especial a que tal arbitrio a menudo se emplea, en un determinado mercado, en favor de protagonistas japoneses ya consolidados y en detrimento de quienes aspiran a participar, nacionales y extranjeros. Aunque rara vez planteado en estos términos, lo que en realidad están exigiendo tales observadores es la instauración de un Estado regulador en Japón.

A lo largo de los años, el Estado desarrollista japonés ha reformulado periódicamente la concepción que lo orienta. Tales replanteamientos han alterado drásticamente el carácter de la economía y las industrias niponas, pero los rasgos esenciales del Estado desarrollista se han conservado intactos. En sus orígenes, a principios de los años ochenta, el movimiento de reforma administrativa era tan sólo un ejercicio de este tipo; más

recientemente, sin embargo, los contenidos de lo que el movimiento pretende se han transformado de manera significativa, como se ha expuesto ya con cierto detalle en este trabajo. Una "visión" reciente preparada por la Keidanren, *Un Japón atractivo*, resulta particularmente ilustradora: propone la creación de un sistema en el que "toda reglamentación sea en principio abolida, a excepción de las directamente relacionadas con la seguridad y la salud"; además, hace hincapié en la urgencia de un manejo transparente de los asuntos administrativos y las actividades de mercado, así como en la necesidad de eliminar las disposiciones legislativas que regulan la entrada, salida y niveles de inversión en una industria.

La "visión" Keidanren, bajo el lema de "asegurar las oportunidades de ser ciudadanos libres e iguales", plantea los siguientes puntos como las características clave del futuro al que aspira:

1) El logro de una "sociedad posregulada", una "sociedad que ya no dependa de la burocracia", un "gobierno transparente, reducido y eficiente", según los principios de pasar "de la burocracia a la población" [*kan kara min e*] y "del centro a lo local".

2) Una sociedad en la que se logre la igualdad de oportunidades y el esfuerzo sea reconocido de manera justa; regida por el respeto a los principios de responsabilidad individual y un estricto código moral.<sup>68</sup>

Cualquiera que sea su intención consciente, los autores de la "visión" Keidanren parecen hacer un llamado en favor de un Estado regulador regido por *principios*. Todo indica que los burócratas de Japón han percibido instintivamente la trascendencia de estas exigencias y —no es de sorprender— se resisten con ferocidad a comprometerse con esa concepción. Ade-

66. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, 1982, pp. 18-23.

67. Ulricke Schaede, *Change and Continuity in Japanese Regulation*, BRIE, documento de trabajo, núm. 66, 1994.

68. Keidanren, *Miryoku aru nihon: shozo e no sekinin-keidanren bijon 2020*, octubre de 1996. Al momento de la elaboración de este trabajo, se tenía acceso a la "visión" Keidanren en la siguiente dirección de Internet: <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/vision/index.html>>.



más, en el cuestionamiento de Hashimoto a la corriente del “debería ser” —seguido en su libro, cabe señalar, por una defensa de la autoridad burocrática y la regulación— subyace una resistencia implícita a la redefinición fundamental de la naturaleza del Estado japonés. Hasta ahora, los intereses burocráticos han contenido con éxito los impulsos de reforma, y han bloqueado, distorsionado o moderado propuestas que habrían implicado cambios mayores en el régimen administrativo del país.<sup>69</sup> Con todo, estas escaramuzas han puesto la atención de los burócratas más perspicaces de Japón en que sus organizaciones, poder y posición se encuentran amenazados. Muchos miembros de este grupo se han dado cuenta de que será necesaria alguna forma de adaptación si es que la burocracia aspira a superar este período de transición conservando la integridad de su organización; de hecho, es posible advertir que los burócratas han pasado de una resistencia absoluta a una estrategia de apropiación de la reforma, aunque en una modalidad que acepta el cambio pero minimiza el efecto de las propuestas de reforma en la actual autoridad de los ministerios o dependencias gubernamentales.

Si los defensores de una reforma más radical obtienen una posición dominante como consecuencia del actual proceso de realineación de partidarios, los cambios serían drásticos. Por otro lado, si el PLD logra mantener bajo control a los miembros que apoyan la reforma, el resultado será más parecido al antiguo sistema; aunque incluso en este caso, tanto a los ministerios y dependencias gubernamentales como a los políticos de la “vieja guardia” adscritos a ellos les conviene fraguar una significativa reestructuración administrativa para prevenir una futura reacción violenta. Al menos por el momento, todo parece indicar que un programa realmente radical de reforma regulatoria está esperando su adopción e instrumentación. Que ello dé como resultado una redefinición fundamental del Estado japonés o se limite a la redefinición de metas en el marco del Estado desarrollista dependerá sin duda del efecto final de procesos actualmente en curso en las políticas partidistas y parlamentarias japonesas.

### Preceptos de política

Junto con otras tendencias y acontecimientos de la economía política global, las presiones del exterior —en especial de Estados Unidos— en relación con la liberalización del mercado desempeñaron un papel clave en el establecimiento de un clima en que pudiera reorientarse la discusión sobre la reforma regulatoria.<sup>70</sup> En particular, las presiones comerciales de ese país han propiciado el viraje de un enfoque tradicional de la reforma administrativa a otro más antiburocrático, orientado a la desregulación. El papel de estas presiones externas no debe sub-

69. Para una declaración reciente de un “participante”, véase Yushi Suzuki, “Kisei kanwa botoru no budaiura”, *Shukan daiyamondo*, 7 de diciembre de 1996, pp. 96-101.

70. Para un análisis del efecto de las presiones de Estados Unidos en las políticas burocráticas japonesas, véase Muramatsu, *Patterned Pluralism Under Challenge*.

estimarse; aun cuando los resultados con frecuencia quedan muy por debajo de lo que los gobiernos extranjeros pretenden, han tenido un efecto concreto en la liberalización del mercado japonés, sobre todo en el ámbito sectorial, ideado por burócratas, grupos de interés y políticos *zoku*. Actualmente los esfuerzos de desregulación sectorial permanecen engarzados en un proceso de ajuste negociado entre los “participantes” de la política. Sin embargo, los gobiernos extranjeros que pretenden una economía política japonesa más abierta deben prestar mucha atención a los sucesos en la, a menudo bizantina, política de la reforma sectorial. La presión externa por la desregulación y la liberalización ejercida por “entrometidos” (*haiatsu*), como la que en el pasado ha animado las medidas de apertura del mercado al extranjero, sin duda continuará siendo necesaria en el futuro previsible.

Al mismo tiempo, gracias al viraje hacia un discurso más liberalizado y a su adopción por parte de los partidos políticos tanto dentro como al margen del gobierno de coalición de Japón, los actores externos que procuran una economía política japonesa más liberal disponen ahora de una segunda arena para plantear sus peticiones. Como lo ilustra el análisis de las políticas del programa de reforma administrativa de Hashimoto, las preocupaciones de tales actores tienen una repercusión efectiva en la política, y en términos de contenidos a menudo implican cambios radicales que podrían transformar de manera drástica la naturaleza y los principios que rigen el papel del Estado japonés en la economía, probablemente hacia una dirección más abierta. No obstante, la situación es precaria, con las fuerzas conservadoras en el PLD (y en todas partes) listas para socavar tales esfuerzos a fin de conservar prácticas y convenios que en su momento contribuyeron a sostener la altamente regulada e informalmente gobernada economía política japonesa. El actual gobierno y sus afanes de reforma administrativa se encuentran, por necesidad política, entre estos dos polos.

El cambio en el discurso político apenas comienza a producir transformaciones institucionales concretas. Las nuevas políticas de reforma podrían facilitar la construcción y el sostén de una economía política japonesa más abierta y liberal. Por esta razón, aquellos elementos que en el espectro político japonés pugnan por un viraje del sistema hacia la reforma han de ser alentados. También deberán fomentarse las peticiones extranjeras “positivas”, acordes con los principios enunciados por los actores nacionales, tales como la contribución de la desregulación al crecimiento nacional, la competitividad de la industria japonesa y el incremento en el nivel de vida del *sarariiman* promedio. Asimismo, la desregulación puede promoverse como un medio que permita a Japón cumplir con sus responsabilidades internacionales. En esta segunda arena, el apoyo a los cambios en la voluntad política interna de Japón podrá, sin duda, ser más persuasivo que las amenazas de sanciones y otras tácticas necesarias en el “regateo” en el ámbito sectorial. Dado el momento histórico de un Japón que desea y requiere un cambio, esta “presión” resultará eficaz siempre y cuando se maneje con habilidad y sutileza. El reto consiste en alentar a los japoneses a reemplazar el estrecho “camarillismo” por una corriente del “debería ser” más abierta y regida por principios. 