

La administración pública en Argentina y Japón: una comparación de los procesos de reformas y el rol de los recursos humanos

Gustavo Blutman* y Juan Doberti**

*"Hay cuatro tipos de países: los desarrollados,
los en vías de desarrollo, Japón y Argentina."*

Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía 1970

Introducción

Argentina y Japón son dos casos extremos y opuestos de desempeño económico en el siglo XX, especialmente en el período de postguerra. De hecho, en 1913 en términos de PBI per cápita, Argentina casi triplicaba el ingreso de Japón, pero al final del siglo era Japón el que casi triplicaba el ingreso promedio de Argentina. Puesto en otros términos, a principios del siglo pasado nuestro país ocupaba, medido según el PBI per cápita, el lugar número 9 en el mundo y el país asiático el 30, y al terminar el siglo los puestos de ambos eran el 58 y el 12 respectivamente.

Esta situación genera que se tienda a pensar que los dos países difieren absolutamente en todos sus aspectos, desde su ubicación geográfica hasta sus pautas culturales, pasando por sus políticas económicas, sociales, etc. Sin embargo, un análisis más detallado obliga a discernir cuáles son los tópicos en los que las na-

* Licenciado en Sociología y en Ciencia Política. Magíster en Administración Pública. Profesor de Administración Pública en la FCE de la UBA. Ex becario de la Japan International Cooperation Agency.

** Licenciado en Administración. Magíster en Administración Pública. Profesor de Economía y Sociedad en la Universidad Nacional de Quilmes. Ex becario de la Japan International Cooperation Agency.

ciones difieren totalmente, en cuáles las diferencias son parciales y en qué temas hay semejanzas.

Puede pensarse que, en términos de procesos de reforma en el sector público, así como en el desarrollo tecnológico, Japón se encuentra más avanzado que Argentina. El pensamiento directamente proporcional puede llevarnos a un doble equívoco. Primero, porque Argentina ha instalado en las últimas décadas mayor cantidad de reformas. Sin embargo este hecho, si es visto como una fotografía, puede llevarnos al segundo equívoco: la cantidad no implica necesariamente calidad y, por el contrario, los numerosos intentos de cambio del aparato estatal han provocado una disparidad de logros tendientes más a la confusión que al mejoramiento de sus actividades. A diferencia de lo antedicho, Japón comenzó un proceso paulatino y altamente planificado de reforma de la administración desde el año 2000.

En este sentido los objetivos de este trabajo serán resumir las tendencias de las reformas (administrativas y/o de estado) en Argentina y Japón, y además analizar el manejo de los recursos humanos en ambos países. Con este fin se parte de la hipótesis de que mientras las reformas que se instrumentaron en Argentina han tenido una urgente implementación, generando situaciones erráticas y desorganizadas, la reforma implementada en Japón se ha construido en base a una estricta planificación.

En términos de Estevez (2001) podemos hablar de reformas duras/hostiles y amigables. Las primeras se concentran en el corto plazo, reivindican ideológicamente el rol del mercado, la intervención del estado es considerada negativa y las privatizaciones son utilizadas con un criterio político y no técnico. Las segundas plantean cambios incrementales, no ven negativa la intervención del estado, buscan mecanismos descentralizadores y la privatización es un objetivo técnico a ser aplicado según el problema. Argentina encuadraría en el primer caso; Japón en el segundo. Estevez señala que en el caso argentino se observa que la Reforma del estado es particularmente “dura” entre 1990 y 1996, y “cosmética” entre 1996 y 2000. Posteriormente, el gobierno de la Alianza retomó ciertos impulsos reformistas bajo una perspectiva gradualista y “táctica”, aunque urgido por fuertes restricciones de caja. Inglaterra es otro ejemplo de reforma dura en donde los mecanismos utilizados apuntaron a cambios sin necesidad de búsqueda de consenso y con características imperativas. En cambio, Suecia y Francia han sido países que han implementado reformas amigables.

Por otro lado, si bien se sospecha que los regímenes de empleo tienden a ser diametralmente opuestos en ambos países, los mismos tienen algunas similitudes (y también algunas diferencias) en sus características, por lo cual se necesita un análisis más detallado de sus principales componentes para establecer un diagnóstico comparativo. Para ello en este trabajo se seleccionaron siete aspectos (el tamaño del empleo público, la estructura organizacional, el sistema de ingreso, la capacitación, la carrera administrativa, el sistema de evaluación y las remuneraciones) y se comparó la situación en ambos países, observándose nuevamente, en

líneas generales, procesos más erráticos en el caso argentino y más constantes y orientados al largo plazo en el caso japonés.

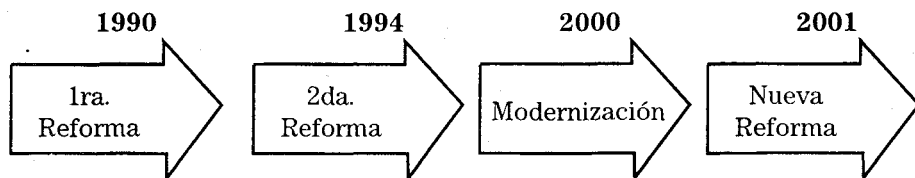
1. Las reformas de estado y las reformas administrativas

La diferenciación no es poca entre un tipo de reforma y otra. Mientras que la reforma del estado implicaría cambios estructurales a nivel social, político y económico, la reforma administrativa produciría modificaciones, sustancialmente, en las formas de gestión del estado (Blutman, 1998).

“La reforma del estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Esta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático,...”, “...el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición entre las fronteras entre el dominio público y lo privado...” (Oszlak, O. – 1992, pg. 15 y ss.).

1.1) Las reformas en Argentina

En primer término, se describirán los hechos llevados a cabo en cada uno de los países en cuanto a la Reforma Administrativa para después realizar una comparación de las metas alcanzadas o por alcanzar. En este sentido, iniciando la exposición del caso argentino, durante el período 1990–2002 se distinguen cuatro procesos bien marcados vinculados con la reforma:



1.1.1) Primera reforma del estado

Es posible distinguir la primera reforma del estado (años 1989 a 1994), con características estructurales que han modificado las relaciones con la sociedad civil. Se ha remarcado que la profundidad de las transformaciones no quedó concentrada en el espacio del aparato público.

Existen cuatro dimensiones, cada una con sus indicadores, que identifican los cambios estructurales que implicó la reforma del estado (Blutman, 1998): 1) transformaciones en su papel: privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización, etc.; 2) cambios en la política económica: política tributaria, re-

ducción del gasto público, canje obligatorio de plazos fijos por bónex, Mercosur, plan de convertibilidad, etc.; 3) cambios organizacionales en empresas y sociedades del estado y en las instituciones autónomas; y 4) política de recursos humanos: reducción/ampliación, profesionalización, empleo, previsión social, asociaciones sindicales – obras sociales.

Resulta necesario aclarar que estas cuatro dimensiones no se conducen como compartimentos estancos, sino que entre ellas y en el interior de las mismas subsisten múltiples vínculos. La clasificación tiene por objetivo el ordenamiento de las políticas desplegadas para el logro de lo que se ha llamado “el proceso de reforma del estado”.

Esta reforma estaría encarando cambios que modifican la racionalidad burocrática por una racionalidad con características más cercanas al gerenciamiento privado, lo que en algunos círculos se ha conocido como el *new public management*. Los productos son un modelo de gestión basado en resultados, metas y objetivos de la agenda gubernamental. Pero más aún, buscaría transformaciones estructurales en la relación estado – sociedad.

1.1.2) Segunda reforma del estado

Es necesario aclarar que existe una posible confusión entre lo que se conoce como primera reforma del estado (operación sobre las relaciones con el aparato de estado) y la segunda reforma en Argentina (un ajuste y/o cambios de gestión del aparato público (ver Cao H., 1993 y Cao – Estesó 2001)).

La primera etapa de Reforma (Bozzo y otros, 1999), implicó una transformación de fondo con el fin de replantear el rol estatal y su agenda. La posibilidad de implementar estas transformaciones estuvo favorecida por la legitimidad que un cambio estructural tenía en la sociedad a raíz del deterioro de la situación producida durante el gobierno de Alfonsín y el fracaso de las políticas de estabilización encaradas que finalmente concluyeron con la crisis hiperinflacionaria de 1989.

Esta crisis demostró y legitimó la necesidad de implementar una reforma global del estado argentino que atendiera simultáneamente a la solución de los problemas evidenciados tanto en los ingresos como en los gastos públicos.

Debe señalarse que la primera reforma del estado fue una efectiva transformación de las reglas de juego, en tanto que la segunda reforma tuvo en común con la anterior el disparador de la crisis fiscal por un cambio de signo del ciclo de expansión económica; pero se diferenció claramente de ella en el proceso de implementación efectiva y, por consiguiente, en los resultados que se obtuvieron. En este contexto la legitimidad se dilapidó y la organización del aparato estatal sufrió, más que un ajuste, un proceso de desgaste.

El mencionado proceso de segunda reforma comenzó en 1995 y su objetivo no tendía a modificar las relaciones con la sociedad civil sino a realizar los tradicionales ajustes macroeconómicos con un propósito enfocado hacia la reducción del

gasto. Las negociaciones previas para definir el principal instrumento normativo de esta reforma, dan cuenta de que este proceso de ajuste no contaba con el apoyo inicial que caracterizó a la primera reforma, sobre todo en el interior del gobierno, pero tampoco en el resto de la sociedad.

El mensaje que envolvió la estrategia de la segunda reforma consistió en presentarla, finalmente, como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal.—en el discurso del gobierno— implicarían ajustes, en términos de estructuras, dotaciones y presupuesto, pero subordinados al mencionado objetivo final y no conllevaban una referencia a un proceso de transformación real. Se buscaba consolidar al estado nacional como una organización “de segundo piso”, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada (Bozzo y otros, *op. cit.*).

1.1.3) Plan de modernización estatal

El plan de modernización encarado desde el año 2000, comprendió básicamente: la defensa nacional, la asistencia a jubilados y pensionados, la transparencia y la política anticorrupción, el cambio del modelo de gestión para una administración pública orientada a resultados, la carta-compromiso con el ciudadano, la planificación estratégica asociada a la reingeniería de procesos, el gobierno digital y el proyecto Cristal.

La política de modernización se asentaba, según señalaba el plan, sobre dos conceptos fundamentales: 1) el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que el estado presta a la ciudadanía; y 2) el aumento de las capacidades del estado para conseguir recursos que permitieran financiar políticas orientadas a lograr una mayor equidad social. En función de ello debía reorientarse la asignación de los recursos presupuestarios a efectos de mejorar la calidad del gasto, logrando la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Los ejes rectores del plan eran:

- El establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios pero estricto en la prosecución de los fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumentaran la transparencia de la gestión.

- La eliminación de superposición de funciones, responsabilidades y recursos dentro del interior del estado, con el objeto de producir una mejor asignación en los recursos, mejorar la producción estatal, reducir los conflictos y clarificar las áreas de competencia.

- El fortalecimiento de las políticas indelegables del estado: legislación, justicia, educación, salud, seguridad, defensa, previsión social, promoción social y empleo.

- El fortalecimiento de la capacidad regulatoria del estado con el objeto de resguardar los intereses de los usuarios y el interés público comprometido en las prestaciones.
- El fortalecimiento y optimización de los organismos de recaudación con el objeto de asegurar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, generando un aumento en la equidad tributaria que permitiera mejorar los servicios al contribuyente.
- El fortalecimiento de los canales de diálogo y participación con los diversos actores de la sociedad civil, de manera de garantizar que el estado se constituyera en un efectivo prestador de servicios a la ciudadanía.

1.1.4) Nueva reforma del estado

La resolución 68/2002 de la jefatura de gabinete de ministros, creó el gabinete de modernización y reforma del estado, con la misión de formular un plan específico para la administración pública. Su finalidad tendía a lograr un estado simple, efectivo, eficiente y transparente, basado en los principios de equidad, participación ciudadana, calidad de servicios a la ciudadanía y profesionalización.

El diagnóstico inicial indicaba que el estado no funciona porque en general se gasta mal e ineficientemente, a lo cual se suma la existencia de una multiplicidad de reglamentaciones, pocos incentivos en los empleados para mejorar su desempeño y una expansión de estructuras que genera un exceso de personal en algunas áreas y una escasez en otras, incluyendo solapamiento de funciones, producto en parte del clientelismo político.

La comisión creada a tal efecto, marcó como rasgos negativos distintivos: la ausencia de cultura y responsabilidad presupuestaria, financiera y de endeudamiento público; la burocratización, atraso tecnológico, ineficiencia y falta de transparencia en el sistema de compras y contrataciones; la falta de profesionalización de la función pública; el desorden y atraso de la administración patrimonial y de bienes del estado; y la ausencia de políticas para los entes y empresas residuales derivados de procesos de privatización.

Pese a lo ambicioso de los objetivos y los graves problemas mencionados, los resultados logrados han sido prácticamente nulos, quedando la normativa instaurada como una mera declaración de necesidades y no como un plan para ser implementado.

En síntesis podemos señalar que mientras la primera reforma tuvo características estructurales, la segunda reforma, el plan de modernización y la nueva reforma apuntaron a objetivos más inmediatos, sin encarar cambios profundos que lograran mayor desempeño y transparencia a la gestión.

1.2. Reformas en Japón

El gran cambio cultural de Japón fue producto de la revolución Meiji, hace más de 130 años. Ésta introdujo un gobierno nacional centralizado, con procesos de modernización vinculados a la cultura occidental, especialmente la aparición de tecnócratas, que eran funcionarios del emperador y no de la gente. Además el sistema meritocrático fue un elemento importante en la carrera administrativa de los funcionarios, incluido el origen universitario, especialmente para los abogados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los principios gubernamentales fueron alterados. La nueva Constitución de Japón le dio un impulso muy importante al parlamento (la Dieta) y su primer ministro (poder ejecutivo), quien proviene de allí, así como los ministros que lo acompañan, teniendo la potestad de separarlos cuando él lo considere conveniente.

En el año 2000, aunque los primeros antecedentes datan del año 1998, comienza una profunda reforma administrativa en Japón, que afecta aspectos tales como los sistemas de evaluación, el manejo de las corporaciones públicas, las relaciones entre los niveles de gobierno, las características del empleo público y los sistemas de regulación y control. Como consecuencia de esta reforma se busca reducir la cantidad de ministerios de 22 a 12, y también disminuir las diferentes Secretarías y agencias públicas en una proporción similar. Además se plantea una reducción del 25% en el número de empleados públicos en diez años.

A diferencia del caso argentino, la reforma administrativa en el país asiático no puede dividirse en etapas, por un lado porque su origen es demasiado reciente como para establecer distintos períodos y, por el otro, porque se parte de un proceso de planificación muy preciso que posiblemente haga que la reforma tenga un ritmo paulatino y constante, menos espasmódico que en el país sudamericano. En consecuencia, en este apartado se describirán los aspectos salientes de la planificación observada en la reforma administrativa del estado japonés. De todas maneras es justo señalar que estas reformas, si bien planificadas, no por ello van a ser menos conflictivas.¹

En lo específicamente concerniente a las corporaciones públicas la reforma plantea: una planificación que incluye la revisión de la totalidad de los negocios de las empresas públicas hasta el año 2005; la reducción de gastos en salarios y pensiones; la incorporación de las corporaciones en las leyes de publicidad y transparencia de la información; y la revisión del sistema financiero a través del ajuste y de la racionalización de subsidios, inversiones y créditos.

En línea con lo antes mencionado, se propone medir el nivel de participación del gobierno en las corporaciones públicas para ir transfiriendo sus actividades al sector privado, abolir los subsidios para remuneración de los funcionarios e implementar, antes del año 2005, una evaluación de resultados de estas corporacio-

1. Se puede observar los conflictos internos que tiene el Primer Ministro Koizumi en el área de Correos para su privatización (*Japan Economic Review*, 15-10-2003).

nes. Asimismo se prevé la solicitud para que las corporaciones públicas locales tomen las mismas medidas.

Los sistemas administrativos se reformulan, según lo postulado en la reforma, a través de la introducción de sistemas de evaluación y el mejoramiento de la contabilidad pública. Para ello se diseñaron guías estándar de evaluación y se contrataron expertos externos para esta tarea. Además se decidió la integración del balance nacional consolidando las cuentas generales con las especiales y la revisión de los métodos de contabilidad y del sistema de auditoría externa.

A nivel del gobierno central, ministerios y agencias nacionales, la reforma plantea la medición de los logros conseguidos por las diferentes oficinas, la participación del sector privado en el correo y la transformación de universidades y hospitales en instituciones administrativas independientes. Además se ha decidido la implementación del gobierno electrónico, que consiste en la instauración de un sistema en línea para procedimientos entre ciudadanos, empresas y administración sumado al mejoramiento de medidas de seguridad de la información.

En cuanto a los niveles inferiores de gobierno se promueve la descentralización conjuntamente con la fusión voluntaria de municipalidades, el reordenamiento y racionalización de los subsidios del tesoro, el impulso a la recaudación fiscal de los gobiernos locales y la racionalización y optimización de las plantas de funcionarios y los sistemas salariales.

Las regulaciones del estado a las distintas actividades económicas y sociales también están incluidas en la agenda de la reforma, lo cual incluye una revisión normativa de los sistemas médico, de bienestar social, de empleo, de educación y de telecomunicaciones. Para ello se plantea el establecimiento de un cuerpo deliberativo encargado de la implementación de estas reformas.

Por último la reforma administrativa incluye algunos cambios en el sistema de empleo público, tanto a nivel nacional como en los niveles inferiores de gobierno. Los cambios planteados buscan básicamente incorporar al sector público aspectos exitosos en la gestión del sector privado. Sin embargo, su comparación con el caso argentino no resulta sencilla porque se parte de regímenes laborales diferentes (aunque con algunas similitudes); en consecuencia, debido a la importancia crucial del manejo de los recursos humanos para el funcionamiento del estado y para los procesos de reforma, este aspecto se desarrolla en forma separada en la siguiente sección.

2. El manejo de los recursos humanos en el sector público

En materia de administración de los recursos humanos en el sector público a nivel nacional, el estudio comparativo de los dos países muestra que las disparidades no son absolutas, si bien existen puntos divergentes. En esta sección, a los efectos de llevar a cabo el análisis de ambos países, se cotejarán los aspectos salientes de la administración de los recursos humanos en relación con los siguientes temas: el tamaño del empleo público, la estructura organizacional, el sistema

de ingreso, la capacitación, la carrera administrativa, el sistema de evaluación y las remuneraciones.²

2.1. El tamaño del empleo público

Este sector tiene en la Argentina, en la actualidad, un tamaño similar, aunque un poco superior, al observado en Japón. De hecho, agregando los niveles nacional, provincial y municipal, existían en el año 2000 en Japón 38 empleados públicos por cada 1.000 habitantes, un número que no difiere fuertemente del caso argentino, donde este indicador da un resultado de 47 empleados públicos, un valor inferior a los 97 observados en Francia, los 81 en el Reino Unido, los 75 en USA y los 65 en Alemania, por citar solo algunos ejemplos.

La evolución de la cantidad de empleados públicos en términos absolutos ha presentado en los años '90 una tendencia estable en Japón y levemente decreciente en la Argentina, como efecto del proceso de privatizaciones. Este aspecto es importante, puesto que un factor explicativo del tamaño reducido del empleo público en los dos países es la poca cantidad de empresas productoras de bienes y servicios que ambos tienen. En el caso de Japón, el estado a nivel nacional sólo tiene a su cargo unas pocas empresas públicas, entre ellas el correo y la fabricación de billetes y monedas. En la Argentina, luego del proceso de privatizaciones ocurrido durante la década del '90, el estado nacional se ha desprendido de todas sus empresas públicas de envergadura, incluyendo los ferrocarriles, la explotación petrolera y la provisión de energía, gas, agua y telefonía. Más aún, el estado argentino ha transferido incluso el manejo de los aeropuertos, del correo y del sistema previsional.

La distribución de los empleados públicos entre el nivel nacional y los subniveles (provincial y municipal) es muy parecida, ya que en Japón el 25,6% del personal trabaja en el nivel nacional y en la Argentina lo hace el 25,2%. Además, en ambos casos, el estado nacional concentra a los empleados de la justicia, de las fuerzas armadas (llamadas auto-defensa en Japón), de las universidades, del poder legislativo y de la burocracia de los distintos ministerios, y los estados provinciales y municipales tienen a su cargo a los empleados de la policía, los maestros y otros servicios.

La creciente influencia de la ideología pro-mercado en contraposición con la acción del estado, que cobró fuerza en todo el mundo a partir de los años 80 con el acceso al poder de M. Thatcher en Inglaterra y de R. Reagan en USA, tuvo su

2. Por una razón de espacio la comparación entre ambos países se realiza sobre los escalafones generales de empleo público, sin considerar casos particulares como por ejemplo los docentes universitarios, los guardia-cárceles, el servicio exterior, etc. En el caso argentino se ha tomado para el análisis al escalafón general del SINAPA y para Japón su equivalente, que es el Servicio Administrativo de Nivel I y II.

correlato en Argentina y en Japón, observándose últimamente políticas públicas tendientes a reducir el tamaño del estado o, al menos, a no aumentarlo. En el mismo sentido el aumento del endeudamiento en ambos países y un problema previsional futuro derivado de causas demográficas ya perceptible, han producido crisis fiscales que han contribuido a reforzar políticas de contención de las actividades del sector público y del tamaño de la burocracia estatal, poniéndose el énfasis en la búsqueda de la eficiencia del estado a través de la incorporación de sistemas de gestión exitosos en el sector privado y de una medición y control mejor de sus actividades.

2.2. La estructura organizacional

En la Argentina la agencia gubernamental a cargo del manejo de los recursos humanos tiene un rango de subsecretaría (de la gestión pública), dos escalones por debajo de un nivel ministerial, a diferencia del caso japonés, en el cual la agencia simétrica (National Personnel Authority) se ubica en un nivel equivalente al de rango ministerial. Esta situación no es un hecho menor, sino que refleja la importancia que tienen el manejo de los recursos humanos en ambos países. Más allá de eso, las funciones formales de estas agencias son similares para ambos países, ya que jurídicamente les son conferidas las atribuciones para reglar el ingreso, la capacitación, la carrera administrativa, el sistema de remuneraciones y la evaluación de los empleados públicos.

Sin embargo, estas atribuciones formales son respetadas sin excepciones en Japón, donde la planificación para el largo plazo tiene un correlato en la ejecución de los planes, mientras que en la Argentina a menudo las inestabilidades derivadas de la situación macroeconómica desvirtúan los planes previos e imponen medidas sobre el manejo de los recursos humanos tales como reducciones salariales, retiros voluntarios, cierres de agencias, no dictado de cursos de capacitación, etc., con graves consecuencias para la calidad de los recursos humanos del sector público.

Resulta notorio que en ambos países la estructura organizacional del estado en su conjunto no siempre responde a una división racional de tareas, con un diseño de un organigrama que permita llevarlas a cabo, sino que criterios de ajustes cuantitativos ilógicos para mostrar señales a los mercados parecen tener una influencia en las decisiones sobre estructuras orgánicas. Los casos de las uniones en un solo organismo de funciones que no tienen características comunes que lo justifiquen son una consecuencia de esta situación, que puede ejemplificarse con los casos de la secretaría de turismo y deporte en la Argentina y del ministerio de salud, trabajo y bienestar social en Japón.

La distribución de los empleados públicos por niveles, siempre considerando los escalafones administrativos, no presenta una forma piramidal en ninguno de los dos países, ya que en ambos casos se observa un ensanchamiento desde los niveles inferiores a los intermedios para luego angostarse la estructura en los nive-

les más altos. Es decir que la mayor concentración de empleados se produce en los niveles intermedios, puesto que el paso del tiempo permite acceder a estos, para luego entrar por cuellos de botella para alcanzar los cargos más elevados. Otra coincidencia que se observa en ambas naciones es la antigüedad promedio de los empleados, que es de 18 años en Japón y de 17 en Argentina, valores bastante elevados que pueden explicarse como consecuencia de la existencia de burocracias que tienen a la estabilidad del empleado como una situación jurídica y culturalmente aceptada.

2.3. El sistema de ingreso

En nuestro país el ingreso a la administración pública, según lo establece la normativa, debe hacerse por concurso abierto de postulantes. Ante la apertura de una vacante se genera un concurso que evalúa los antecedentes y capacidades de los postulantes y el que obtiene un puntaje más alto se adjudica el puesto. Sin embargo, esta disposición de las normas no se cumple con rigor, ya que hay un factor distorsionante como consecuencia de que los concursos para ocupar los cargos suelen tener escasa publicidad, lo cual limita fuertemente la cantidad de postulantes y hace que quien ocupa un cargo transitoriamente hasta la realización de su concurso tiende luego a ganar el cargo porque la competencia no es suficientemente abierta. Adicionalmente los perfiles para las postulaciones tienden a ser preparados para quien está ocupando el cargo. En consecuencia, más allá de la existencia de una norma competitiva para el ingreso a la administración pública, se observa un comportamiento que sólo la respeta parcialmente.

El ingreso a la administración pública en Japón es diferente al observado en la Argentina. En el país oriental, existe un examen anual para todos los postulantes que quieran obtener un empleo en el estado nacional, con una división en dos grupos: el nivel I, para quienes tienen un título universitario, y el nivel II para quienes no lo tienen. Estos exámenes consisten en evaluaciones de conocimientos de los postulantes sobre temas vinculados con sus carreras universitarias de origen y sobre distintos aspectos de la administración pública; la percepción general es que estas evaluaciones son justas y absolutamente meritocráticas. La gran cantidad de postulantes para ingresar a la administración pública (ingresa sólo el 6% de los aspirantes) y el proceso de selección garantizan que los empleados públicos sean, en términos generales, sumamente competentes.

Otra diferencia en relación con el sistema de acceso a la administración pública de ambas naciones es que en el país oriental la cantidad anual de ingresantes a la administración pública se mantiene relativamente constante en el tiempo y varía en función de pautas guiadas por la necesidad de adecuar las dotaciones de recursos humanos a los requerimientos de las prestaciones de servicios. En cambio en la Argentina es frecuente la política de "congelamiento de vacantes", que consiste en impedir los nuevos ingresos a la administración pública como una medida para compensar eventuales desajustes presupuestarios, con un consecuente

ahorro fiscal en el corto plazo y un costo mayor aún en el largo plazo debido a que se debilita la política de recursos humanos del estado.

En resumen, en el caso de Japón existe un reclutamiento anual global que selecciona a los aspirantes a trabajar en el estado a través de un sistema de evaluación de aptitudes generales. En la Argentina, por el contrario, la selección se establece a través de concursos para la ocupación de cada puesto de trabajo, con la hipotética ventaja de obtener una adecuación mayor para puestos específicos, pero a costa de una menor transparencia en los procedimientos derivada de la descentralización del proceso decisorio y de la menor cobertura de candidatos. Además, la falta de priorización de la política de ingresos de nuevo personal a la administración pública le ha generado un grave costo al país sudamericano.

2.4. La capacitación

En el caso de Argentina, el sistema de ascenso salarial dentro un mismo nivel jerárquico está condicionado a la realización de actividades de capacitación, lo cual constituye un incentivo muy fuerte a favor de estas actividades, y por ende casi todos los empleados públicos participan de estas actividades. El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es el organismo dependiente de la Subsecretaría de la gestión pública que se ocupa de impartir los cursos generales de capacitación y, homologar los cursos realizados por los empleados públicos en otros organismos.

Lamentablemente en situaciones de crisis presupuestarias, que en Argentina se dan con cierta frecuencia, la capacitación es uno de los ítems que suelen sacrificarse en función de los ajustes fiscales, sin la consideración adecuada del efecto de estas medidas en la eficiencia del sector público en el largo plazo.

En el caso de la administración pública de Japón existe una agencia equivalente al INAP (cuya traducción al español también es Instituto Nacional de la Administración Pública) que tiene a su cargo la capacitación de los empleados públicos. A diferencia del caso argentino, la capacitación de los empleados públicos no está ligada al ascenso en las remuneraciones sino que afecta fuertemente al período inicial del empleado en el estado, cuando se dan cursos intensivos de capacitación, y posteriormente se vincula con aspectos puntuales vinculados con necesidades específicas de capacitación. El fuerte énfasis puesto en la capacitación al inicio de la carrera de los empleados públicos se relaciona con el sistema de ingreso que busca más “generalistas” que “especialistas”, lo cual produce rápidamente la necesidad de capacitar a los agentes en las particularidades del sector público.

Por último cabe notar que el estado japonés financia fuertemente la capacitación de sus empleados a través de cursos (generalmente maestrías universitarias) en el exterior. Esto es considerado una necesidad y una tradición cultural en un país que por sus características geográficas naturales debe fomentar la interacción con el mundo para no caer en el aislamiento y el atraso.

2.5. La carrera administrativa

En el caso de la Argentina la carrera administrativa está estructurada mediante un escalafón de seis niveles jerárquicos (del A al F), y dentro de cada nivel jerárquico hay alrededor de once grados (de 0 a 10). Lógicamente el paso a un nivel jerárquico superior, o a un grado mayor dentro de un mismo nivel jerárquico, implica la asunción de mayores responsabilidades y la obtención de un salario más elevado. Además algunos cargos que son considerados "críticos", denominados cargos con "funciones ejecutivas", tienen un sobresueldo derivado de la necesidad de cubrirlos con personal especialmente apto y de la responsabilidad especial que éstos conllevan.

El ascenso de categoría a un nivel jerárquico superior se realiza a través de concursos abiertos que miden el conocimiento de los postulantes sobre los temas requeridos por el puesto de trabajo. Esto implica la existencia de una fuerte competencia por los puestos de trabajo que no está limitada a los empleados públicos, ya que cualquier persona puede concursar por los puestos vacantes, lo que genera una mayor transparencia y competencia a costa de un incentivo menor a la permanencia en la carrera, ya que el ascenso no está limitado a una puja cerrada entre los empleados públicos.

Dentro de un mismo nivel jerárquico, los ascensos de grado dependen de tres factores: la antigüedad, la calificación del empleado y la realización de cursos de capacitación. En este caso los ascensos no son competitivos y el empleado será promovido cada dos o tres años si tiene buenas calificaciones anuales de su superior jerárquico y realizó una determinada carga horaria de cursos de capacitación del INAP.

Por otra parte, en el sector público de Japón, la carrera administrativa se estructura a través de un escalafón que consta de once niveles, cada uno de los cuales consta de entre 15 y 32 grados. A diferencia del caso argentino, la competencia por los ascensos salariales es interna, sin competencia con empleados ajenos al estado. Esto da margen a una carrera administrativa con un horizonte más atractivo, aunque es menor el grado de competencia por los puestos jerárquicos. Sin embargo, en virtud de la existencia de un sistema de ingreso a la administración pública tan exigente como el observado en Japón, los cargos jerárquicos se cubren con personal altamente capacitado.

En Japón todos los puestos de trabajo están clasificados dentro de los once niveles jerárquicos según la complejidad, dificultad y responsabilidad. Todos los empleados ingresan a la administración e inician su carrera laboral en el nivel inferior, y el ascenso a un nivel superior se produce en función de la existencia de vacantes en la agencia en la que trabajan, la calificación positiva sobre el desempeño y una antigüedad en el nivel anterior de entre 2 y 4 años. Usualmente los empleados con el paso del tiempo promueven los primeros niveles, generándose un cuello de botella en los niveles jerárquicos más elevados. Además, dentro de cada nivel jerárquico anualmente los empleados, si tienen una buena calificación, aumentan de grado, lo cual implica un leve incremento salarial.

Tanto en Argentina como en Japón, se parte del supuesto de una relación de largo alcance entre el empleado público y el estado, posiblemente de por vida, (tradicionalmente en Japón esta relación también se da en el sector privado). Sin embargo en Japón el diseño de la carrera administrativa promueve más la competencia interna, lo cual contribuye a afianzar esta relación. En cambio en la Argentina la tendencia más reciente contribuye a ocupar los cargos gerenciales con personal con poca o sin experiencia en el sector público, lo cual si bien puede favorecer la competencia y el ingreso de personal talentoso, también desalienta la carrera administrativa y se presta a criterios discrecionales o arbitrarios en la selección de funciones ejecutivas.

El retiro de la administración pública argentina se produce a los 65 años de edad, cuando el empleado se jubila, o en el momento en que éste lo decida si quiere unilateralmente dar por terminada la relación laboral, pero en ambos casos no hay ningún pago adicional del estado como contraprestación o reconocimiento por los años de servicios prestados (adicionalmente, en casos puntuales, podría extinguirse la relación por otras causas como retiros voluntarios ofrecidos por el estado que sí incluyan algún incentivo económico, por faltas disciplinarias o por muerte del empleado). Por el contrario en Japón los empleados tienen opciones menos extremas que permanecer hasta el momento de la jubilación o dejar la administración pública sin un incentivo económico, puesto que el estado permite el retiro antes del momento de la jubilación, que se produce entre los 60 y los 65 años, a través de una retribución creciente hasta los 30 años de servicios. De este modo, los empleados con mucha antigüedad, que no acceden a los puestos de mayor nivel jerárquico, pueden retirarse anticipadamente y contar con un capital propio para iniciar otras actividades productivas.

2.6. El sistema de evaluación

En la Argentina los empleados públicos son evaluados con una periodicidad anual y para que la calificación refleje efectivamente el desempeño y no exista una presión para que los calificadores (que son los funcionarios de más alto nivel jerárquico) pongan la máxima nota a todos los agentes o se perjudique injustamente a algunos, existe un cupo del 10% para la calificación “excelente”, uno del 20% para la calificación “muy bueno” y uno del 10% para la calificación “insuficiente”.

Estas evaluaciones, que se basan en una grilla estandarizada de aspectos a merituar y tienen una instancia de apelación por parte del empleado, son un requisito para la promoción en la carrera administrativa y, consecuentemente, para el incremento salarial, por lo cual su instrumentación está revestida de una gran seriedad.

En el país oriental también existe una evaluación anual estandarizada de los empleados de la cual se deriva un ascenso de grado y, consecuentemente, un incremento salarial. Además en este caso existe un pago equivalente a los “bonus” anuales que otorga el sector privado, cuya magnitud depende de la evaluación del desempeño, lo cual hace que ésta sea percibida como aún más importante.

2.7. El sistema de remuneraciones

En Argentina el salario de los empleados públicos depende esencialmente del nivel jerárquico y, dentro de éste, del grado del agente, que se vincula con la antigüedad, la capacitación y las evaluaciones de desempeño. En el caso de Japón el sistema de remuneraciones también se estructura en función del nivel jerárquico y del grado de los agentes.

En los dos países existen, además del salario básico, algunos adicionales vinculados con la prestación de servicios en zonas desfavorables, la existencia de familiares a cargo, el trabajo en situaciones de riesgo, las horas extras y el desempeño destacado. Este último concepto tiene un mayor alcance en el caso japonés, y funciona en forma equivalente al "bonus" anual otorgado en las corporaciones privadas para premiar a los empleados y hacerlos sentirse partícipes de los resultados de la empresa. Asimismo en Japón hay una asignación para reconocer los diferenciales de costos de algunas áreas geográficas especialmente caras como la ciudad de Tokyo y un subsidio para el pago del alquiler de la vivienda.

Además en el país asiático se paga un concepto remunerativo a los empleados en el momento del retiro, ya sea que éste se deba al acceso a la jubilación, a un programa de retiro voluntario o a una decisión unilateral del empleado. Este pago consiste en un monto equivalente al último salario multiplicado por la antigüedad del empleado en años y por un coeficiente que oscila entre 0,6 y 1,8, dependiendo de la antigüedad del agente y de la causa del retiro. Este concepto remunerativo no existe en el caso argentino.

Más allá de algunas diferencias puntuales, los dos sistemas de retribuciones siguen las características observadas en la mayoría de las grandes burocracias públicas del mundo: salarios regidos por sistemas escalafonarios rígidos; un lento ascenso salarial, vinculado en parte con la antigüedad; inexistencia de salarios comparables con los más altos del sector privado; adicionales vinculados con características del puesto de trabajo, de la persona y de la función; cobertura de los gastos médicos y de los aportes previsionales; y algunos componentes que tratan de premiar el desempeño del agente, si bien esto no tiene una gran magnitud, ya que es difícil discriminar el aporte individual en las grandes organizaciones y además las excesivas diferencias salariales irían en contra del espíritu de cuerpo requerido en las agencias públicas.

Una diferencia que sí se percibe entre ambos esquemas de retribución es la diferencia entre los niveles salariales más altos y los más bajos del escalafón. Mientras que en la Argentina esta relación llega a ser de 13 a 1, en Japón es inferior a 5 a 1, lo que implica una pirámide remunerativa más "achatada", básicamente como producto de un salario inicial más elevado. Esta situación ha sido advertida en la literatura sobre administración de recursos humanos también en el sector privado y se considera que forma parte de una característica tradicional extremadamente paternalista de las empresas japonesas, que tienen un mercado laboral basado en un empleador para toda la vida que provee todas las necesidades del empleado y su familia e invierte fuertemente en su capacitación.

La comparación para puestos que involucran tareas y niveles de responsabilidad similares indica que los salarios en Japón son muy superiores que en Argentina. Esta situación tiene que ver básicamente con dos factores: 1) el desarrollo económico diferente de ambos países, que permite en el caso japonés pagar salarios más elevados que los observados en Argentina; y 2) la prohibición que jurídicamente tienen los empleados públicos de Japón para hacer huelga y para participar de negociaciones colectivas que determinen las condiciones laborales y los salarios, lo cual es compensado con el mandato que tiene la Autoridad Nacional de Personal para recomendar a los poderes ejecutivo y legislativo sobre condiciones laborales y salariales acordes con las tareas y la responsabilidad de los trabajadores. Estas recomendaciones, que tienden a determinar salarios competitivos con los observados en el sector privado, suelen ser aceptadas e incluso son utilizadas como un parámetro de actualización salarial fuera del sector público.

3. Síntesis y conclusiones

La comparación de los procesos de reforma del estado en Argentina y Japón permite advertir diferencias notables entre ambos países. En el primer caso, las Reformas se dieron en varias etapas, en forma espasmódica, como consecuencia de un accionar que no estuvo basado en una planificación previa exhaustiva sino en esfuerzos repentinos y discontinuos. En consecuencia, los cambios fueron parciales, descoordinados y en algún caso, como en la Segunda Reforma del estado, con una voluntad más declamativa que real.

En cambio, en el caso japonés, la reforma se inició a través de un proceso profundo de planificación de objetivos, medios, tiempos y responsabilidades. En consecuencia se presume que su implementación derivará en proceso continuo, si bien esto aún no puede evaluarse dado que este proceso es más reciente que en el caso argentino, ya que se inicia en el año 2000, una década después que en el país sudamericano. De esta forma Japón no se plantea reformas macro – generales sino una pautada reforma administrativa con metas a cumplir en determinados años.

La primera reforma del estado en la Argentina tuvo consecuencias que afectaron fuertemente la relación entre el estado y la sociedad, mientras que los tres procesos posteriores técnicamente no deberían ser definidos como reformas del estado sino como reformas administrativas, ya que se centran básicamente en cambios en la gestión dentro del aparato público y no en cambios estructurales sobre el rol del estado. La reforma planteada en Japón, si bien tiene componentes de ambos tipos de reformas, tiene un componente esencial ligado a las reformas administrativas, posiblemente como consecuencia de que más allá de la crisis de los años '90, es un país económicamente exitoso, y por ende parte de una situación menos propensa a los cambios estructurales y muy distinta a la observada en la Argentina durante la crisis hiperinflacionaria observada en 1989–1990.

Otro aspecto fundamental para la comparación del funcionamiento del estado es el manejo de los recursos humanos. Estos cambios estuvieron, al menos en Argentina, enmarcados en el proceso de reforma del estado como parte de las políticas públicas encaminadas en los años 90.

En esta cuestión ambos países tienen características similares, en general comunes a los grandes aparatos burocráticos, y otras en las cuales difieren. Entre las primeras se puede observar: a) la cantidad de empleados públicos, cuya cantidad en relación con la población del país es parecida (entre 38 y 47 empleados cada 1.000 habitantes) así como la distribución entre niveles de gobierno (25% de los empleados públicos pertenecen al nivel nacional en los dos países); b) la estructura organizacional, que en ambos casos es similar, con una forma que se ensancha en los niveles medios y vuelve a disminuir en los superiores; c) la antigüedad promedio de los empleados, que es de 18 años en Japón y de 17 en Argentina, lo cual responde a burocracias que legal y culturalmente valoran la estabilidad del empleado; d) los sistemas escalafonarios, con estructuras rígidas y con ascensos verticales (hacia un nivel superior) y horizontales (dentro del mismo nivel), que requieren períodos prolongados de tiempo para subir en la estructura jerárquica; e) la evaluación anual de los empleados, que afecta marginalmente las remuneraciones; f) el énfasis en la capacitación, si bien en cada caso existen particularidades distintivas; g) las funciones globales que ejercen los empleados, que son similares a las observadas en la mayoría de las burocracias gubernamentales; y h) los sistemas de remuneraciones, que si bien tienen algunas diferencias, coinciden en sus conceptos básicos, como el pago por el nivel y grado del agente más algunos adicionales vinculados con la prestación de servicios en zonas desfavorables, la existencia de familiares a cargo, el trabajo en situaciones de riesgo y las horas extras.

Las principales diferencias en el manejo de los recursos humanos de ambos países son: a) la agencia a cargo de este tema en Japón (National Personnel Authority) tiene un lugar en la estructura estatal mucho más importante que su equivalente argentina (la subsecretaría de la gestión pública); b) el ingreso a la administración pública en Japón se da a través de concursos abiertos, ingresando todos los empleados por el nivel más bajo del escalafón, en cambio en Argentina los concursos para el ingreso se vinculan con puestos específicos de trabajo, pudiéndose ingresar a puestos ubicados en lugares elevados en la jerarquía del estado; c) la capacitación en la Argentina tiene una incidencia para la promoción de grado y busca alcanzar uniformemente a todos los empleados, mientras que en el país asiático no incide en las promociones y pone un énfasis especial en los nuevos empleados; d) en Japón existe un sistema de pago por "bonus" a los empleados en función de su desempeño, con un monto variable, lo cual otorga flexibilidad a las remuneraciones; además a cada empleado le corresponde un monto creciente según la antigüedad, que permite a los empleados contar con un capital para retirarse anticipadamente de la administración y encarar otra actividad; y e) en Japón los concursos para ascender en la escala jerárquica son internos, lo cual si bien restringe la competencia otorga un incentivo superior para desarrollar la carrera

administrativa, y como el sistema de selección es muy riguroso, igual los cargos se obtienen con personal altamente calificado.

Las diferencias mencionadas entre ambos países permiten advertir un aspecto crucial que la Argentina podría adoptar del país oriental, que es el sistema de ingreso, con concursos abiertos generales, que otorgan transparencia a los procesos y permiten contar con empleados de buen nivel que luego nutren los puestos directivos claves del aparato estatal. En una sociedad con una credibilidad tan baja en las instituciones como la Argentina, este cambio permitiría simultáneamente responder a una demanda social y lograr un salto cualitativo en el nivel de los empleados públicos.

Sin embargo, el aspecto más importante que diferencia al manejo de los recursos humanos de Argentina y Japón, al igual que en el caso de las reformas administrativas, es el énfasis puesto en el largo plazo en el país asiático frente a la inmediatez que caracteriza la mirada argentina, que se expresa en medidas tales como reducciones salariales, retiros voluntarios, cierres de agencias o interrupción del proceso de capacitación. Estos comportamientos, si bien pueden solucionar inconvenientes de corto plazo, tienen un costo mucho mayor en el largo plazo, con pérdidas en el capital más importante del estado que son sus trabajadores.

Finalmente queda para futuras investigaciones, en la medida en que avancen los procesos de reforma en Japón, el análisis comparado de la implementación de los cambios en ambos países, así como el estudio de cómo modificar la administración pública en la Argentina en función de las mejoras que surgen del caso japonés, es decir cómo hacer el pasaje de una situación observada a una deseada. Pero sí puede expresarse a esta altura, como conclusión global, que la necesidad de implementar reformas generales o acciones puntuales no debe obstar la realización de un proceso correctamente planificado y ejecutado con miras en el largo plazo, de modo de no caer en esfuerzos inútiles o, aún peor, contraproducentes.

4. *Bibliografía*

- Blutman, Gustavo. *Aproximaciones a la Reforma del estado en Argentina*. Editorial Eudeba. Buenos Aires. 1998.
- Blutman, Gustavo. *Notas sobre la Reforma del estado, el Ajuste y la Reconversión Industrial*. Oficina de Publicaciones del CBC-UBA. Buenos Aires, 1993.
- Bozzo, María Cristina; López, Beatriz Hebe; y Zapata, Andrea. "Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del estado", en G. Blutman (comp.) *Investigaciones sobre Reforma del estado, Municipios y Universidades*. Centro de Investigaciones en Administración Pública – Facultad de Ciencias Económicas – UBA. Buenos Aires, 1999.
- Cao, Horacio. *La reforma del estado en Provincias "periféricas" en el marco de la reasignación especial de incumbencias generada por la crisis del estado de Bienestar*. II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas – Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. México, 1993.

- Cao, Horacio y Estesio, Roberto. "La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: Balance de la Década de los 90 y Nueva Agenda", en revista *Administración Pública y Sociedad* (en Prensa), Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. 2001.
- Cohen, Steven and Eimicke, William. *The New Effective Public Manager*. San Francisco. 1995.
- Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público*. Buenos Aires. 1999.
- Estevez, Alejandro (Comp.). *La Reforma Managerialista del estado*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires. 2001.
- Institute of Administrative Management – Japanese Government. *Japan's Government and Administration at a Glance*. Institute of Administrative Management. Tokyo. 2001.
- Japan Association for Civil Service Training and Development. *How to Win Public Confidence as Government Officials*. Tokyo. 2002.
- National Personnel Authority – Japanese Government. *Annual Report 2000 (April 2000 – March 2001)*. International Affairs Division – National Personnel Authority. Tokyo. 2001.
- National Personnel Authority – Japanese Government. *Handbook for the Remuneration System of Public Service Employees in Japan*. International Affairs Division – National Personnel Authority. Tokyo. 1999.
- National Personnel Authority – Japanese Government. *Handbook on Japan's Civil Service Statistical Overview*. International Affairs Division – National Personnel Authority. Tokyo. 2000.
- National Personnel Authority – Japanese Government. *Jinjiin Supervisory Training*. International Affairs Division – National Personnel Authority. Tokyo. 1993.
- National Personnel Authority – Japanese Government. *The National Public Service Law*. 2000.
- National Personnel Authority – Japanese Government. *The Recruitment Examination for the National Public Service*. International Affairs Division – National Personnel Authority. Tokyo. 1997.
- Oszlak, Oscar. *estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras*, IX Congreso Nacional de Administración Pública. Mendoza. 1992.
- Salas, Eduardo. "Boletín Estadístico del Personal del SINAPA. Situación al 31/12/2000". Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires. 2001.
- Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Decreto 993/91. Buenos Aires 1991.
- Toshikazu, Hamada. *Japanese Economy*. Handout of the Conference in the Japan International Cooperation Agency. Tokyo. 2003.
- Ueno, Yoichiro. *Civil Service System in Japan*. Handout of the Conference in the Japan International Cooperation Agency. Tokyo. 2003.

