

# Un panel japonés hace un llamado para que el poder pase a manos de las regiones

El proceso de descentralización cobra ímpetu



Yasuo Fukuda, primer ministro de Japón, enfrenta la exigencia de mayores facultades por parte de los alcaldes del país y de los gobiernos locales.

POR PURNENDRA JAIN

**E**N ESTOS DÍAS, LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN SE HA convertido en un tema político candente en Japón.

A pesar de ello, la complejidad política y burocrática, que va de la mano de diversos intereses políticos rivales e irreconciliables, dificulta la transferencia de facultades a las unidades de gobierno de menor nivel en un Japón que es todavía un Estado fuertemente unitario.

Tan fuerte, que la revista *Economist* comentó en un artículo reciente que “más que cualquier otra gran democracia rica, Japón concentra el poder político y los recursos financieros en el centro”. Los gobiernos locales de Japón han luchado durante años para obtener tanto la independencia financiera como la autonomía política. En fecha reciente, las demandas de descentralización

han sido más enérgicas que nunca antes. La necesidad de cambio es evidente.

En abril de 2008, un panel gubernamental japonés recomendó el dismantelamiento del sistema centralizado de gobierno que ha existido desde la reinstauración de la dinastía Meiji en 1867. La propuesta limitaría el gobierno central a 16 competencias, entre ellas, la diplomacia, la seguridad nacional y la política comercial. Todas las facultades restantes pasarían a las regiones o municipios. Según el proyecto, también recaería en los gobiernos regionales tendrían también la responsabilidad en áreas tales como las obras públicas y el fomento industrial.

Pero no habrá apresuramiento. Las recomendaciones forman parte de un informe provisional. Se cree que el panel necesitará dos años más para presentar las recomendaciones finales.

La estructura altamente centralizada de Japón hace esfuerzos por darse abasto ante una demanda de servicios que nunca fue más diversa en un país que tiene una de las poblaciones con mayor índice de envejecimiento del mundo. Las presiones de la globalización hacen cada vez más difícil que los gobiernos locales

**Purnendra Jain** es profesor y director de Estudios de Asia en la Universidad de Adelaida, en Australia.



Ciudadanos japoneses en una calle en Yokohama. Quienes viven en el campo y en otras ciudades distintas a Tokio, ahora tienen mayor control sobre su gobierno local.

operen de manera eficaz. La fuerte dependencia de los jefes del centro con frecuencia deja a los gobiernos subnacionales impedidos, sin dinero y, a menudo, impotentes.

El camino hacia la descentralización en el Japón de la posguerra ha sido largo y sinuoso. Se ha caracterizado por abundantes iniciativas, ideas, proyectos y, recientemente, incluso por la aprobación de leyes que apoyan la mayor autonomía de los gobiernos locales.

El gobierno central, alimentado por el trabajo del panel, está considerando seriamente una reconfiguración total de la actual estructura de dos niveles, consistente en 47 prefecturas y unos cuantos miles de municipios clasificados como ciudades, pueblos y aldeas.

### Las ciudades divididas a la mitad

En 2006, las fusiones diseñadas centralmente —y en algunos casos no bien recibidas— redujeron los municipios a 1 820. La medida se aplicó con la finalidad de aumentar la eficiencia y las economías de escala que hicieran posible una prestación de servicios más eficaz a las comunidades locales.

Una nueva propuesta considera la redefinición de los límites actuales de las prefecturas para formar lo que los japoneses llaman *doshusei* (regiones o estados ampliados).

Estos estados podrían ser entre 9 y 13, y gozar de mayor autonomía fiscal y funcional que las prefecturas actuales. Pero la propuesta está plagada de obstáculos y las partes interesadas luchan por proteger sus respectivos territorios. Irónicamente, las facultades del gobierno central serían transferidas a unidades subnacionales más centralizadas.

Tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Aliadas (principalmente los Estados Unidos) ocuparon Japón. En concordancia con los objetivos de la ocupación de descentralizar el gobierno, la Constitución de 1947 consagró el principio de autonomía local. Por primera vez en la historia mo-

derna de Japón, el autogobierno local adquirió rango constitucional.

Con el fin de la Ocupación en 1952, los partidos conservadores gobernantes, tanto a nivel central como local, rechazaron la descentralización que habían llevado a cabo las autoridades de la Ocupación y, de manera flagrante, volvieron a centralizar hasta donde la nueva Constitución lo permitía. El rápido despegue económico de Japón durante los primeros años de la posguerra sirvió para legitimar este retorno con la generación de una amplia aceptación del Estado centralizado como medio esencial para el crecimiento económico nacional.

Este veloz crecimiento económico debido a la industrialización en las décadas de 1950 y 1960, también fue un incentivo para las comunidades locales que buscaban mayor autonomía en tanto luchaban para encarar severos problemas sociales, como la escasez de vivienda urbana y la inadecuada provisión de asistencia médica y familiar. El gobierno conservador del Partido Liberal Democrático se enfocó en el crecimiento económico continuado e ignoró el sufrimiento del común de los ciudadanos. Pero la resistencia estimuló un movimiento de bases fuerte, creativo y motivado en contra de la negligencia del gobierno central ante las condiciones de vida urbana.

Una nueva generación de consejeros de izquierda llegó al poder a través de elecciones subnacionales. No les atemorizaba chocar con el gobierno central en temas vitales para sus comunidades locales, con las que evidentemente el gobierno central estaba fuera de contacto.

Estos funcionarios emprendieron con valentía políticas innovadoras a favor de los intereses de los residentes locales, aun cuando eso significó pasar por alto las políticas del gobierno central. Su firme voluntad, sus iniciativas políticas francas y su interés de realmente servir a las localidades que los habían elegido, resultaron en una descentralización de facto y una democracia

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 21]



## JAPON [CONTINÚA DE LA PÁGINA 14]

efervescente a nivel de las bases.

Por fin había un contrapeso al gobierno nacional. Pero no se introdujeron cambios constitucionales o jurídicos de gran envergadura para promover la descentralización. En esencia, las nuevas políticas se adoptaron dentro de la estructura existente, altamente centralizada.

Pronto, el activismo local perdió aliento. El auge económico nacional y la consecuente prosperidad generalizada a finales de la década de 1970 permitieron que el gobierno central controlara las presiones de reforma y, de manera importante, acortara las riendas a las administraciones locales.

### El estancamiento de la economía

Después llegó la década de 1990, cuando la economía japonesa empezó a estancarse, una época que inyectó un nuevo entusiasmo por reactivar la descentralización. Y si bien se lograron algunos avances en ese momento, también quedaron pendientes muchas tareas.

Este tema formó parte de una agenda más amplia de reformas y reestructuraciones del primer ministro Junichiro Koizumi (2001-2006) y se prolongó durante la administración de Shinzo Abe (2006-2007). El primer ministro Yasuo Fukuda, que asumió el poder en 2007, ha refrendado las iniciativas de sus predecesores.

Por consiguiente, en 2006 se legisló sobre una nueva Ley de Promoción de Reforma de Descentralización y el gobierno estableció una comisión para la promoción de la reforma de descentralización en abril de 2007 para que estudiara los temas relacionados con una mayor transferencia de facultades y funciones.

### El replanteamiento de Japón

Como parte del proceso de transferencia de facultades, el Partido Liberal Democrático en el gobierno, particularmente a partir de la administración del primer ministro Koizumi, ha promovido la idea de los *doshusei*. El partido político de oposición y su líder, Ichiro Ozawa, también le brindaron su apoyo. Aunque Ozawa defendió una estructura un poco diferente en su célebre libro de 1994, *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation*, ya consideraba desde entonces que la descentralización era un tema central y recomendó la “transferencia de autoridad nacional sustancial y de las finanzas a los gobiernos locales”.

En una encuesta llevada a cabo en 2007 por el destacado diario económico *Nihon Keizai Shinbun* sobre la conveniencia de un “sistema de estados”, 23 de los 47 gobernadores apoyaron firmemente la idea. Sólo cuatro se opusieron a ella.

La oposición principal procede de la burocracia central que ve una significativa erosión de su poder. La nueva estructura abrirá pocas oportunidades a los burócratas centrales de controlar las localidades a través de sus oficinas locales o de transferir al personal central a cargos administrativos locales clave.

No obstante, la situación prevaleciente de “30% de autonomía”, en la que los gobiernos locales recaudan aproximadamente 30% de sus necesidades financieras a partir de impuestos locales y dependen del centro para el resto, está por cambiar. El gobierno central ya accedió a transferir una proporción mayor del impuesto sobre la renta a las localidades. Será crítico conservar un equilibrio de poder sano entre los intereses nacionales y los regionales. Hace falta aclarar cómo se logrará este equilibrio.

Los pasos hacia la descentralización han adquirido ahora un nuevo impulso. Aun así, no es probable que se introduzca próximamente una reforma profunda. El camino de Japón hacia la descentralización todavía tiene muchas facetas sinuosas, pero en estos tiempos, también cuenta con muchos viajeros más. 