



Vol 5, Nº 17 (mayo 2013)

LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN JAPÓN

Steven R. Reed

Steven R. Reed es profesor de Gobierno Contemporáneo en la Facultad de Estudios Políticos, Universidad de Chuo, 742-1 Higashinakano, Hachioji City, Tokyo 192-03, Japón. Su investigación actual se centra en las elecciones y sistemas electorales de Japón. Entre sus publicaciones más recientes figuran *Making Common Sense of Japan* (1993) y *Japan Election Data: The House of Representatives, 1947-1990* (1992).

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Reed, S.: "LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN JAPÓN" en Observatorio de la Economía y la Sociedad del Japón, mayo 2013. Texto completo en <http://www.eumed.net/rev/japon/>

Resumen

Japón es un país confuso de imágenes contrastantes y cambiantes. Pregúntenle a cualquier experto si Japón es moderno o tradicional, amante de la paz o guerrero, o cualquier otra pareja de opuestos, y no sólo presentará una imagen que contradiga a la de otros muchos expertos, sino que es probable que la imagen predominante en la actualidad sea bastante diferente de la de hace tan sólo diez o veinte años. La imagen de la corrupción en Japón sigue este mismo patrón confuso.

Palabras claves: corrupcion, cultura, política, Estados Unidos

Algunos presentan un retrato de Japón como país dirigido por una burocracia eficiente, de élite y esencialmente incorruptible, como la Alemania de Oriente. Otros pintan una imagen de un gobierno y una sociedad marcados por relaciones personales, facciones y corrupción, como la Italia de Oriente. La imagen alemana predominó en los años 60 durante el periodo de fuerte crecimiento económico, pero recientes revelaciones y acontecimientos apuntan a la comparación italiana como más apropiada. Desde luego, es probable que estas imágenes reflejen más bien la cobertura actual de los medios de comunicación que los resultados de prolijos estudios académicos. Por ello, es posible que las imágenes no reflejen con exactitud la realidad de la corrupción en Japón, Alemania o Italia. La finalidad de este artículo es presentar alguna información sobre la corrupción política en Japón en un intento preliminar de describir el tipo de dicha corrupción y su alcance desde una perspectiva comparativa.

El intento será preliminar por dos razones. En primer lugar, la corrupción es un tema sumamente difícil de abordar para la política comparativa. Ante todo, es evidente que resulta imposible recoger datos fiables sobre actividades ilegales. Lo que conocemos de la corrupción suele provenir de los escándalos. Un escándalo nos permite lanzar una breve mirada bajo la superficie de la política a través de un incidente determinado que por alguna razón se convierte público, pero no existe motivo para pensar que los datos proporcionados por los escándalos sean imparciales o representativos. Es más, la política

comparativa aún tiene que alcanzar un consenso sobre la definición de la corrupción, aunque yo seguiré el camino trazado por Gibbons (1993) al identificar como corrupto todo comportamiento que, de convertirse en conocimiento público, conduciría a un escándalo. Esta definición tiene en cuenta las actitudes, e implica que un acto pudiera ser corrupto en algunas ocasiones y lugares, pero no en otros. A menudo, la variación cultural entorpece los estudios comparativos sobre la corrupción: el comportamiento escandaloso en un país podría considerarse normal en otro.

En segundo lugar, este estudio sólo puede ser preliminar porque la literatura sobre la corrupción política japonesa es, de momento, aún limitada. Tenemos numerosos informes periodísticos e históricos excelentes, pero la mayoría tienen como objetivo criticar la situación en Japón y dar recomendaciones para la reforma, lo cual es bastante comprensible. Si bien estos propósitos son loables, las comparaciones diseñadas para extraer lecciones que pudieran ayudar a la causa de la reforma política en Japón rara vez dan como resultado descripciones equilibradas de la corrupción política. Dado que no se puede aprender de aquellos que están peor que uno, se elige comparaciones que dan una imagen muy negativa de Japón. De hecho, en general los estudios sobre corrupción en todos los países encuentran que «nuestro» país es particularmente un mal ejemplo. Tengo la fuerte sospecha de que, sobre todo los académicos japoneses, tienden a compararse con un modelo «occidental» imaginario que ninguna nación occidental del presente cumple en la actualidad.

Como académicos, estamos atrapados en el dilema de saber que sin una crítica, las cosas no mejorarán, pero la crítica sola no producirá los análisis científicos y comparativos necesarios para comprender las causas fundamentales de la corrupción. Este artículo adoptará una perspectiva comparativa e intentará ser todo lo científico y objetivo posible.

La corrupción y la cultura en Japón

La definición de una conducta escandalosa y corrupta varía según la época y el lugar. La corrupción tiene un componente cultural y cabría suponer que las actitudes japonesas frente a la corrupción serán diferentes de las actitudes «occidentales». Los datos disponibles sugieren, no obstante, que existe un amplio consenso entre los países industrializados democráticos, ya sean orientales u occidentales, en cuanto a qué constituye la corrupción.

El Cuadro 1 recoge los resultados de una encuesta periodística de *Asahi* realizada en Estados Unidos y Japón. Las similitudes son sorprendentes. La única diferencia significativa es que a algunos estadounidenses les preocupan los hábitos de bebedores y la conducta sexual de los políticos, lo que reduce algo el porcentaje de los que están preocupados por el dinero. La mayor cantidad de japoneses preocupados por el dinero en la política podría deberse al momento de realización de la encuesta, justo en medio de los informes sobre el escándalo Recruit. El mayor número de estadounidenses preocupados por el sexo y el alcohol tal vez debería atribuirse a la influencia del puritanismo. A diferencia del Reino Unido y Estados Unidos, en Japón y Francia hay pocos escándalos sexuales, pero las actitudes japonesas frente al dinero en política y ante la propensión de los políticos a la mentira son muy similares a las halladas en «Occidente».

Cuadro 1: Actitudes frente a la corrupción en Estados Unidos y Japón

	EEUU	Japón
¿Cuál es el mayor problema ético en política?		
El dinero	54%	62%
<i>Las mentiras</i>	33%	35%
<i>El alcohol</i>	7%	0%
<i>El sexo</i>	4%	0%

¿El dinero influye excesivamente en las elecciones?

Sí 84% 82%

¿Las empresas que contribuyen a las campañas tienen excesiva influencia?

Sí 81% 86%

Fuente: Asahi Shinbun, 11 de mayo de 1989

A pesar de no estar directamente relacionada con la corrupción política, parte de la información sobre las actitudes de los ejecutivos japoneses ante las conductas empresariales indebidas, proviene de una encuesta de estudiantes que realizaban cursos de dirección para el Master de Administración de Empresa en Japón, Estados Unidos y Alemania. A estos estudiantes de empresariales se les preguntó acerca de las prácticas «aceptadas» que suelen considerarse «poco occidentales» y específicamente japonesas. Aquí, de nuevo, el resultado más destacado fue la similitud entre los ejecutivos de los tres países. Las diferencias encontradas no eran grandes, y no se constató una mayor frecuencia del esquema de diferenciación oriente-occidente entre Japón, Alemania y Estados Unidos, respecto de otros esquemas (Endo 1992).

Por último, un análisis preliminar de la reacción del electorado japonés ante las acusaciones de corrupción ha revelado más similitudes que diferencias entre Estados Unidos y Japón (Reed, 1994). Por ejemplo, el electorado estadounidense vuelve a elegir al 75% de los políticos afectados por escándalos, mientras que los electores japoneses vuelven a elegir al 60% de los suyos.

Las actitudes de los ciudadanos japoneses frente a la corrupción política son similares a las de los ciudadanos de otros países democráticos industrializados. Sin embargo, existen al menos dos aspectos de la cultura japonesa que facilitan la corrupción: las frecuentes ocasiones para la entrega de obsequios, y un predominio de las redes de relaciones personales.

En las costumbres japonesas abundan las ocasiones para la entrega de obsequios. Los japoneses son tan capaces como cualquiera de distinguir entre obsequios apropiados e inapropiados, y es probable que sitúen el límite entre unos y otros en puntos bastante similares, pero la frecuencia de las ocasiones para la entrega de obsequios facilita la concesión de sobornos claramente inapropiados de empresarios a políticos o de políticos a los electores.

Aparte de las diversas fiestas nacionales y los muchos acontecimientos personales (matrimonios, funerales, etc.) en los que se hace obsequios, suele ser apropiado regalar algo al reunirse con otros por motivos de trabajo. Frecuentemente se ofrece un recuerdo a los participantes de un acontecimiento. Si se asiste a la inauguración de una tienda, es normal encontrarse algo adicional en la bolsa de la compra al llegar a casa. Si se asiste a un combate de sumo, se recibe una bolsa de souvenirs. Así también, al asistir a una reunión de un «grupo de estudio» político auspiciado por un candidato político y sus seguidores, es probable que se reciba una bolsa con recuerdos y literatura de campaña. Si bien la mayoría de estas entregas de obsequios resulta perfectamente apropiada, es fácil incluir un sobre lleno de dinero junto con los souvenirs, recuerdos y detalles. Las actitudes japonesas frente a la corrupción tal vez no difieran mucho de las actitudes «occidentales», pero las costumbres japonesas proporcionan una notable tapadera para el soborno. Poca falta hacen los sobornos pasados «por debajo de la mesa».

Las sociedades son redes casi por definición, pero en varios sentidos Japón es una sociedad más reticular que la mayoría. Las «redes de viejos amigos», fundadas a partir de una experiencia universitaria compartida, sobre todo entre los licenciados de la Universidad de Tokio, están presentes en la mayoría de organizaciones de élite en Japón. Más importante aún para el estudio de la corrupción, es el poder derivado de tener una red que discorra entre los límites organizativos entre partido político gobernante y oposición, entre políticos y burócratas, y entre gobierno y empresa. Las negociaciones que traspasan estos límites suelen correr a cargo de individuos capaces de usar sus relaciones personales para mitigar diferencias ideológicas o conflictos de intereses. La amistad permite que el intermediario reúna a las partes, a menudo para cenar y tomar unos tragos, con el fin de resolver sus problemas «de hombre a hombre». (La sociedad japonesa en general, y el mundo político en particular, sigue dominada por hombres, pese a algunas conquistas recientes de las mujeres.) Por ejemplo, algunos periodistas tienen una influencia sorprendente, precisamente porque se relacionan con tantos tipos de personas

distintas.

La utilización de intermediarios puede ser perfectamente legítima, pero también puede implicar intercambios monetarios ilegítimos mediante pequeños trucos, como perder dinero deliberadamente en un juego de mahjong. Más siniestro es el papel de los *kuromaku*. En el teatro kabuki, los *kuromaku* se desplazan por el escenario vestidos de negro, cambiando los accesorios de lugar y dando continuidad a la obra. El público los ve, pero se supone que deben ignorar su presencia. Los *kuromaku* políticos suelen ser turbios personajes vinculados al crimen organizado y a los grupos de derecha. Fueron más activos en la primera época de la posguerra, pero uno de ellos, Kodama Yoshio, afortunadamente conocido como «el último *kuromaku*», desempeñó un papel significativo en el caso Lockheed de mediados de los años 70.

Cabe mencionar dos aspectos de la sociedad reticular en relación con la corrupción: Las relaciones entre el Partido Liberal-democrático (PLD) y los políticos de la oposición, y el *dangou*, una modalidad japonesa de adjudicar las licitaciones para la contratación de obras públicas.

La Dieta japonesa es «viscosa»: resulta difícil conseguir la aprobación de proyectos de ley, y resulta fácil, incluso para grupos pequeños, trincar el proceso. Pese a tener una mayoría de escaños desde 1955 hasta 1993, el PLD ha necesitado, a menudo, negociar acuerdos con uno o más partidos de la oposición para asegurar un funcionamiento estable de la Dieta. Algunos acuerdos eran legítimos: se concedía a la oposición abundantes ocasiones para difundir su mensaje si luego permitían la aprobación del proyecto de ley. Algunos pactos conllevaban incluso concesiones significativas en materia de políticas. Otras veces hizo falta dinero para engrasar las ruedas de la maquinaria legislativa. En cualquier caso, en muchas situaciones era necesario un intermediario, y las relaciones con los diputados de la oposición en la Dieta constituían un recurso de poder para los políticos del PLD.

Los *dangou* estuvieron en el centro del caso Zenekon. Los carteles de regulación de precios son corrientes en los sectores de la construcción de todo el mundo, y en Japón también son corrientes los pactos colusorios de este tipo en otros sectores. Hasta 1982, era típico del sector de la construcción japonés que hubiera alrededor de diez licitantes designados. Aquel año, el escándalo de las licitaciones fraudulentas obligó al gobierno a doblar el número de empresas designadas, lo que suprimió con eficacia el poder del sector para autorregularse. Aprovechando este vacío, apareció Kanemaru Shin, que logró restaurar la connivencia efectiva y cobrar un precio por sus servicios (Woodall 1993). La connivencia es producto de unos incentivos económicos que están presentes en todas partes, y la teoría general predice muchas cosas acerca de cuándo y dónde ocurre. Sin embargo, los empresarios, burócratas y economistas japoneses están menos comprometidos con la competencia económica y mucho más abiertos a la cooperación económica que los grupos análogos en Estados Unidos. Se trata de una diferencia cultural evidente, pero es muy posible que en este aspecto Europa Occidental se parezca más a Japón que Estados Unidos.

Japón es una sociedad de redes en muchos sentidos importantes, y el poder de las redes personales junto con el papel tradicional de los intermediarios facilita la corrupción. Por otro lado, cabe recordar que Japón es también una sociedad burocratizada con una fuerte orientación a los exámenes. El ingreso en las universidades de élite y las promociones burocráticas figuran entre los muchos bienes importantes que son distribuidos casi exclusivamente mediante exámen. Aunque se puede encontrar excepciones en las que los contactos personales o las contribuciones económicas inclinan la balanza, parece evidente que si uno es capaz de aprobar un examen, no necesitará contactos ni dinero. Asimismo, muchos bienes que serían fuentes sumamente útiles de patrocinio (la entrada en los programas de viviendas públicas es un buen ejemplo) son adjudicados por lotería o por algún otro mecanismo impersonal.

Sería un error ignorar tanto la red personal como los aspectos burocráticos impersonales de la sociedad japonesa. Desafortunadamente, la mayoría de los académicos suele analizar un aspecto o el otro, y disponemos de poca información que nos permita evaluar el equilibrio entre estas dos realidades.

El alcance de la corrupción política en Japón

Cualquier intento de evaluar con exactitud el volumen total de la corrupción en un país está condenado al fracaso, pero diversos fragmentos de información nos llevan a concluir que la corrupción es un grave problema en Japón, sólo inferior, quizá, al de Italia en el mundo industrializado.

En primer lugar, además de una sucesión continua de escándalos menores y locales, Japón ha experimentado una serie de escándalos importantes a lo largo del periodo de la posguerra: El caso Showa Denko se convirtió en un tema clave de las elecciones de 1949; el caso Shipbuilding fue un escándalo que marcó las elecciones de 1955; las elecciones de 1967 se vieron afectadas por una serie de escándalos que los medios nombraron «Niebla Negra»; el caso Lockheed incidió tanto en las elecciones de 1976 como en las de 1983, éstas últimas porque se dictó un veredicto de culpable contra el anterior primer ministro Tanaka Kakuei; el caso Recruit afectó a las elecciones de 1989 a la Cámara de Representantes y a los comicios generales de 1990; y los casos Sagawa Kyubin, Kyowa y Zenekon afectaron las elecciones generales de 1993. En cada una de estas elecciones, los partidos implicados en los escándalos perdieron porcentajes significativos en votos y escaños. Las elecciones de 1955 y 1993 desempeñaron un papel en la modificación del sistema de partidos japonés, pues marcaron, respectivamente, el nacimiento y la desaparición de la hegemonía del PLD.

En segundo lugar, las personas implicadas en los escándalos por corrupción han sido, además, figuras destacadas. En el Cuadro 2 se hace una relación de los primeros ministros de la posguerra japonesa y su implicación en diversos escándalos. De los veintiún hombres que han ocupado el cargo, seis han estado directamente implicados en alguno de los principales escándalos de la posguerra, y la mitad de ellos han estado implicados de alguna manera u otra en un escándalo. Conviene destacar particularmente el hecho de que Sato Eisaku, Tanaka Kakuei y Fukuda Takeo estuvieron directamente relacionados con escándalos de corrupción *antes* de ser elegidos primer ministro. Una condena por soborno (recurrida con éxito) no perjudicó la carrera política de Tanaka, que tampoco se vio perjudicado por la orden de detención que se emitió en su contra, y en la que fue necesaria la intervención política oficial del primer ministro Yoshida para impedir la detención efectiva de Sato. En aquel momento se investigaba también a Ikeda, aunque la intervención política del primer ministro Yoshida evitó que la implicación de Ikeda tuviera tanta difusión, así que él también puede contarse entre los cuatro primeros ministros elegidos a pesar de su historial de escándalos por corrupción. El cuarto es Fukuda, que fue procesado y absuelto en el caso Showa Denko por decisiones tomadas mientras servía en el Ministerio de Finanzas. Reconoció haber aceptado el dinero pero dijo no saber que se trataba de un soborno.

Cuadro 2: Primeros ministros japoneses de la posguerra, y la corrupción

Yoshida Shigeru	Abril 1946, Nov. 1948	No se le conoce Eisaku
Katayama Tetsu	Mayo 1947	No se le conoce e
Ashida Hitoshi	Enero 1948	No se le conoce e
Hatoyama Ichiro	Diciembre 1954	No se le conoce e
Ishibashi Tanzan	Diciembre 1956	No se le conoce e
Kishi Nobusuke	Febrero 1957	Implicado en el c
Ikeda Hayato	Junio 1960	Implicado en el e
Sato Eisaku	Octubre 1964	Orden de detenció
Tanaka Kakuei	Septiembre 1972	Recurrió con éxit condenado por el
Miki Takeo	Noviembre 1974	No se le conoce e
Fukuda Takeo	Diciembre 1976	Detenido en el ca
Ohira Masoyoshi	Noviembre 1978	No se le conoce e
Suzuki Zenko	Julio 1980	Implicación marg
Nakasone Yasuhiro	Noviembre 1982	Rumores de imp Recruit

Takeshita Noboru	Octubre 1986	Implicado en el caso Recruit
Uno Sosuke	Junio 1989	Escándalo menor relacionado con muj
Kaifu Toshiki	Octubre 1989	No se le conoce escándalos
Miyazawa Kiichi	Octubre 1991	Implicación menor en caso Recruit
Hosokawa Morihiro	Agosto 1993	Problema menor por préstamos de Sag
Hata Tsutomu	Abril 1994	No se le conoce escándalos
Muruyama Tomoichi	Junio 1994	No se le conoce escándalos

En la actualidad existe la tendencia a asociar la política sucia con los políticos de partido y la política limpia con los políticos ex burócratas. Los gobiernos de Ikeda y Sato, ambos ex burócratas, fueron épocas tranquilas políticamente, y los escándalos importantes reaparecieron con el gobierno del político de partido Tanaka y sus protegidos. No se puede ignorar el papel de Tanaka pero tampoco conviene olvidar que cinco de los siete primeros ministros antiguos burócratas estuvieron implicados en a corrupción, y que cuatro estuvieron directamente implicados en escándalos importantes.

Por último, en años recientes Japón ha vivido una ola de escándalos en los que estaban implicadas cantidades exorbitantes de dinero y un gran número de políticos. La crisis empezó en 1988 con el caso Recruit. En Recruit, el volumen de dinero y la cantidad de políticos implicados no tenían precedentes, aunque pocos políticos violaron las leyes. El caso Recruit fue un importante factor en la derrota histórica del PLD en las elecciones a la Cámara de Representantes de 1989. El Partido socialista superó al PLD en las urnas por primera (y última) vez. Las pérdidas del PLD fueron aún más impresionantes en los comicios locales. Recruit tuvo también un efecto, aunque reducido, sobre las elecciones generales de 1990. Dos primeros ministros se vieron obligados a dimitir en ambas derrotas electorales: el primero fue Takeshita Noburu, sucesor de Tanaka Kakuei. La ira de los electores había empezado a disiparse cuando se destapó una nueva ronda de escándalos. Durante la investigación del caso Sagawa Kyubin en 1991, se encontró una cantidad insólita de dinero en posesión de Kanemaru Shin, administrador de la facción de Takeshita. Se reveló el pago sistemático de comisiones ilegales en proyectos de obras públicas que implicaron prácticamente a todo el sector y dieron pie al caso Zenekon. También fueron reveladas algunas conexiones oscuras entre la política y el crimen organizado.

El efecto combinado de los juicios en curso y las constantes revelaciones sirvió para que la corrupción siguiera estando a la orden del día, y agravó el ya creciente malestar con la política. Varios partidos nuevos, dos formados por tráfugas del PLD, compitieron en las elecciones generales de julio de 1993. El efecto combinado del transfuguismo y la popularidad de los nuevos partidos produjo un terremoto electoral que, si bien no alcanzó la intensidad de las elecciones italianas de 1994 ni de las elecciones canadienses de 1993, fue lo bastante fuerte para terminar la era de la hegemonía del PLD. El gobierno de coalición de Hosokawa, que no era del PLD, promulgó una reforma política de primer orden que cambió, entre otras cosas, el sistema electoral. El nuevo sistema, como buena parte de los antecedentes que lo originaron, es notablemente parecido al que se ha adoptado recientemente en Italia.

Aunque queda mucho trabajo por delante, parece evidente que la crisis de la corrupción política japonesa de los años 90 no es tan grave como la crisis italiana. Japón no puede superar a Italia en cuanto al porcentaje de la clase política implicada, el grado de implicación del crimen organizado, la cantidad de violencia experimentada, ni siquiera en cuanto a la medida del rechazo público del sistema político de posguerra. En realidad, la cantidad total de juicios e investigaciones por soborno no ha aumentado significativamente, aunque las investigaciones apuntan ahora a las altas instancias, con más acusaciones de alcaldes y gobernadores. Por otro lado, ninguna otra democracia industrializada se parece más a Italia que Japón.

Una reflexión sobre la investigación de la corrupción en Japón

Los tribunales japoneses no tienen poderes para el apercibimiento. No pueden reclamar partes específicas de información. Emiten, en su lugar, órdenes de registro. La policía, en ocasiones cientos de agentes, se presenta de improviso en la puerta y recoge todo el material potencialmente relevante antes de que se pueda quemar o esconder algo. Se llevan cajas de documentos de los hogares y oficinas para examinarlos detenidamente en comisaría. Este estilo de investigación significa que la policía tiene que estar muy segura de que va a encontrar algo antes de solicitar una orden de registro. Sería una auténtica vergüenza que una legión de agentes recogiera miles de documentos y no encontrara nada inculpatario. Por otra parte, cuando se emite una orden de registro, la policía se apropia de mucha más información de la necesaria para procesar el caso original. La forma más frecuente de descubrir la corrupción política es la revelación accidental de registro de sobornos entre los archivos de un sospechoso investigado por otras causas. Este estilo contribuye asimismo a explicar la pauta de largos periodos de pocos casos de corrupción seguidos del descubrimiento de escándalos en los que se ven implicados numerosos políticos: una sola investigación exitosa puede ramificarse rápidamente. Además, tengo la impresión de que las empresas japonesas suelen conservar buenos registros de su actividad criminal porque pueden estar seguros de que, bajo circunstancias normales, es posible guardarla en secreto.

Pautas cambiantes en la corrupción del Japón de la posguerra

Los estilos y quizá también la magnitud de la corrupción han ido cambiando a lo largo del tiempo. Podemos distinguir cuatro épocas: la primera época de la posguerra, la era hegemónica del PLD de los años 60, la era Tanaka de los años 70 y 80, y el actual periodo de crisis iniciado en 1989.

Los dos escándalos importantes de los años 40 y 50, Showa Denko y Shipbuilding tuvieron que ver con programas en que el gobierno adjudicaba cuotas de producción directamente a las empresas. Cuando el gobierno ejerce tanta influencia sobre las empresas que se beneficiarán y crecerán, el soborno es una buena inversión. Las empresas japonesas invirtieron grandes cantidades y derivaron enormes beneficios.

Después de las elecciones de 1955, los Partidos Liberal y Democrático se fundieron para formar el Partido Liberal Democrático (PLD) que gobernaría Japón durante los próximos 35 años. La hegemonía del PLD se consolidó en 1960 con el gobierno de Ikeda, que atenuó el fuego de las batallas ideológicas sobre el rearme, y centró la atención en el crecimiento económico. El inicio de la hegemonía del PLD coincidió con un fuerte crecimiento económico que, junto con el fin de las leyes de emergencia para la recuperación económica, cambiaron el carácter de la relación entre política y economía. El gobierno no se refugió en un papel de *laissez-faire*. Continuó su intervención a través de orientaciones administrativas pero, salvo adquisiciones directas del gobierno, se puso fin a la adjudicación arbitraria de cuotas a las empresas. Ya no era posible una corrupción al estilo de Showa Denko o Shipbuilding.

Es evidente que la corrupción continuó bajo el PLD, pero es muy posible que se redujera. Los políticos y burócratas tenían menos que vender, y una industria de rápido crecimiento tenía menos necesidad de comprar influencias políticas. Existen motivos para creer que la corrupción disminuyó y, ciertamente, no hay razón para pensar que el nivel de corrupción se mantuviera constante, pero hay al menos dos razones para creer que el decenio de los 60 pudiera parecer menos corrupto de lo que realmente fue. En primer lugar, el PLD estaba atrincherado en el poder y se encontraba, por tanto, en una posición inmejorable para encubrir información sobre la corrupción que sí existía. No hay duda de que los medios de comunicación tenían datos sobre la corrupción que no publicaban. En segundo lugar, los juicios por corrupción de los años 50 produjeron muy pocas condenas. De aquí se desprende que era prácticamente imposible demostrar que se pagaba dinero a cambio de ejercer una influencia política. Los políticos podían aducir simplemente que el dinero era una contribución de campaña. Aunque se sabe poco sobre el papel desempeñado por los jueces y fiscales en la investigación de la corrupción, sería razonable postular que estaban menos dispuestos a perseverar en casos que tuvieran pocas probabilidades de resolverse con una sentencia condenatoria. Así, cierta combinación desconocida de niveles reales más bajos y la menor probabilidad de procesar los casos de corrupción dio como resultado veinte años sin un escándalo importante.

La corrupción que salió a la luz pública durante esta época seguía siendo de bajo nivel. El escándalo del proyecto de ley sobre la prostitución, que estalló en 1957, tuvo que ver con pagos del sindicato de

prostitutas a los políticos para persuadirlos de que votaran en contra del proyecto de ley que ilegalizaba la prostitución, más tarde para que alteraran su aplicación y, por último, para que recibieran alguna compensación. (Hasta ese momento, había sido legal pero regulado.) Los políticos implicados representaban zonas con grandes distritos de mucha prostitución y estaban representando a sus constituyentes al más puro estilo del PLD. Si el sector implicado hubiera sido más respetable, no habría habido escándalo. En este caso, se construyeron centros comerciales en los distritos para ofrecer un empleo alternativo a quienes se quedaron cesantes a raíz de la ley, otra política típica del PLD.

Lo más destacado de la corrupción durante los tranquilos años del decenio de los 60 son los escándalos «Niebla Negra» de 1967. No hubo un incidente crucial que los desencadenara. «Niebla Negra» fue un acontecimiento mucho más trascendente en los medios de comunicación que los casos Showa Denko o Shipbuilding. Los temas exagerados por la prensa en aquel momento no eran tanto asuntos de dinero a cambio de influencias como de abusos de poder. Hubo dos casos de políticos que emplearon la coacción para conseguir dinero y favores de los empresarios, pero los incidentes más pintorescos fueron los más populares. El ministro del Transporte ordenó que los trenes rápidos se detuvieran en un pequeño pueblo de su distrito, y esto desencadenó su dimisión del cargo. Otro parlamentario del PLD consiguió que el gobierno pagara por el viaje de luna de miel de su hija. Un tercero ordenó que la orquesta militar tocara en un desfile para darle la bienvenida a casa cuando fue a visitar su distrito. Este tipo de corrupción parece particularmente característico de la primera época en la hegemonía del PLD. Si bien es imposible estar seguro de que la corrupción disminuyera realmente durante aquellos años, el hecho de que los medios no consiguieran destapar escándalos tan graves como Showa Denko o el Shipbuilding, aunque estuvieran pendientes de la corrupción en 1967, resulta bastante convincente.

La carrera de Tanaka Kakuei cambió el panorama de la política japonesa en varios sentidos. En 1972, sucedió a una línea de tres primeros ministros de la élite, ex burócratas y educados en la Universidad de Tokio, a pesar de no haberse licenciado de la universidad. Construyó su carrera política atrayendo a su distrito electoral fondos gubernamentales conseguidos sobre la base del patrocinio político, y fue ahí donde organizó una máquina política legendaria. Era un maestro de la maniobra política en la Dieta, violó y reescribió las reglas de la política de facciones dentro del PLD, y negoció con los partidos de la oposición para conseguir la aprobación parlamentaria de polémicos proyectos de ley. Entendía la política democrática en un sentido distinto de sus predecesores burocráticos. Él fue secretario general del PLD durante las elecciones de 1969 y, aunque se le concedió más crédito de lo que merecía por esa victoria, es posible que su conocimiento detallado de las situaciones políticas en todos los distritos electorales, además de sus maquinaciones estratégicas, procuraran al PLD algunos escaños adicionales. Tanaka debería ser un personaje conocido en cualquier país con una política democrática de larga trayectoria. En Estados Unidos, su carrera es notablemente parecida a la de Lyndon Johnson.

Al parecer, el papel desempeñado por Tanaka en el panorama cambiante de la corrupción en Japón ha sido el de sistematizar y racionalizar el proceso, y cambiar la pauta existente de empresarios y grupos de intereses que ofrecían dinero a cambio de influencias, hacía una pauta en la que los políticos exigían dinero de los empresarios y grupos de intereses bajo la amenaza implícita de una pérdida de influencia (Johnson 1986.) La corrupción ya era menos una transacción empresarial que una extorsión. El ejemplo más claro fueron las elecciones de 1974 a la Cámara de Representantes, en que se adjudicó candidaturas a determinadas empresas e industrias para que éstas los financiaran y votaran. Pese a un significativo aumento en los gastos, esta campaña electoral «basada en la empresa» (*kigyō-gurumi*) no logró salvar el descenso electoral del PLD. Se practicó, no obstante, más de cien detenciones como respuesta a las denuncias de violación de las leyes electorales.

Tanaka alcanzó cotas de popularidad sin precedentes para un primer ministro cuando fue elegido en 1972, pero al poco tiempo estas cotas descendieron a nivel históricos, principalmente debido a la inflación causada por su política de gastos. En 1974, se vio obligado a dimitir a raíz de la publicación de un artículo que ponía al descubierto su estilo político. El PLD encontró un «Míster Limpio» en Miki Takeo, aunque fue durante el gobierno de éste que se reveló en el Congreso de Estados Unidos el hecho de que la empresa Lockheed había pagado sobornos a políticos japoneses (MacDougall 1988). Con esta investigación, el Congreso estadounidense provocó complicaciones políticas en muchos países, pero las revelaciones fueron un golpe para la política japonesa cuando atravesaba una coyuntura particularmente vulnerable. Con cualquier otro primer ministro en cualquier otro momento, es posible que el caso Lockheed se hubiera ocultado bajo la alfombra, pero Miki pidió a Estados Unidos toda la documentación, y exigió al sistema judicial japonés un procesamiento enérgico. Tanaka quedó atrapado en su propia red. Fue detenido y llevado a juicio por segunda vez en su carrera.

A pesar de su implicación e incluso después de ser condenado en 1983, la facción de Tanaka fue siguió creciendo. Dado que esta facción era la más grande y no contaba con un candidato propio para primer ministro, Tanaka pudo jugar a hacedor de reyes y siguió ejerciendo un poder inmenso hasta que una apoplejía lo dejó incapacitado en febrero de 1985. Durante al menos tres años, el político más poderoso de Japón ejercía su poder en la sombra a la vez que recurría una condena por soborno.

El caso Lockheed recordaba los escándalos de Showa Denko y de Shipbuilding pues en ellos se hizo entrega de dinero a cambio de una decisión gubernamental que beneficiaba directamente a la empresa. Se distinguía de éstos, no obstante, porque estaba implicada una empresa extranjera y fue revelada por políticos extranjeros, lo que dificulta enormemente su valoración. Podría contemplarse como una excepción en un cuadro general de menor corrupción interior, o como una excepción a la regla según la cual es posible ocultar la corrupción. En cualquier caso, ya resuelto el escándalo Lockheed y hasta 1988, Japón pareció volver al modelo característico del decenio de los 60.

La parte más interesante de la historia es el capítulo final, pues se trata de una crisis de corrupción que contribuyó a cambiar el sistema de partidos japonés. Desafortunadamente, los hechos son todavía demasiado recientes y demasiado complejos para extraer conclusiones definitivas en este momento, pero a continuación presentamos una síntesis de los hechos más destacados. La principal dificultad es que los escándalos de los años 90 no tienen una pauta común y resulta imposible efectuar un resumen sencillo.

En el caso Recruit estuvo implicada una empresa relativamente nueva del sector de la información, también relativamente nuevo. Aunque es verdad que la empresa Recruit Cosmos recibió a cambio ciertas compensaciones en materia de políticas, este escándalo sorprendió a la empresa cuando hacía una inversión a gran escala en su futuro político. Según parece, la empresa iba comprando su penetración en las redes políticas. Como recién llegada, la empresa parece haber malinterpretado algunas de las sutilezas del juego. El público reaccionó con estupor ante los volúmenes de dinero y la cantidad de políticos implicados, muchos de ellos de los partidos de la oposición. Los escándalos Kyowa y Sagawa fueron, en muchos sentidos, casos típicos de soborno, que destacan sobre todo porque financiaban la publicación de informes sobre la corrupción en los periódicos. La investigación del caso Sagawa, no obstante, implicó a Kanemaru Shin que, a su vez, puso al descubierto algunas conexiones con el crimen organizado y el caso Zenekon. Zenekon reveló la existencia de comisiones pagadas de forma clandestina en el sector de la construcción, y desencadenó las dimisiones de varios gobernadores y alcaldes. La revelación constante de casos de corrupción fomentó el creciente malestar con el sistema político y contribuyó a la derrota del PLD.

La corrupción japonesa en perspectiva

Heidenheimer (1993) nos proporciona el mejor marco para analizar la corrupción desde una perspectiva comparativa. En la Tabla 3, reproducimos una parte de su análisis. De sus cuatro categorías, sólo cabe examinar las dos últimas, el «sistema moderno de patrocinador-cliente» y el «sistema moderno basado en una cultura cívica», porque es evidente que Japón no es ni un «sistema tradición basado en las relaciones de familia» ni un «sistema tradicional basado en la relación patrocinador-cliente».

Tabla 3: La corrupción japonesa desde una perspectiva comparativa

Punto	
1.	Las autoridades se desvían de la ley en aspectos menores para beneficiar a los amigos
2.	Las autoridades aceptan obsequios como muestra generalizada de buena voluntad
3.	Nepotismo en designaciones oficiales y adjudicación de contratos

4.	Las autoridades se benefician de decisiones públicas a través de negocios complementarios (sobornos políticos directos)	Frecuente	Esp
5.	Los clientes comprometen el voto de acuerdo con las directrices del patrocinador	Frecuente	Inu
6.	Los clientes necesitan la intervención de un patrocinador para conseguir la «vía de derecho» administrativo	Esporádico	Inu
7.	Las autoridades esperan recibir obsequios (comisiones ilegales) como requisito para respetar «vía de derecho»	Esporádico	Inu
8.	Las autoridades toleran el crimen organizado a cambio de compensaciones	Esporádico	Inu
9.	Los militantes cambian repentinamente su fidelidad al partido por razones pecuniarias	Esporádico	Inu
10.	Las autoridades y los ciudadanos ignoran pruebas claras de corrupción	Esporádico	Inu

Fuente: Adaptada de Heidenheimer, 1993, pp. 156-7.

En algunos casos, Japón corresponde claramente a la categoría de patrocinador-cliente. En el punto 2, las personas que ocupan puestos de poder pueden contar con el ofrecimiento de muchos obsequios. En la actualidad, es noticia el «escándalo» del derroche en los agasajos de que son objeto los burócratas estatales por parte de las autoridades locales. Asimismo, la recaudación de fondos políticos mediante «sobornos políticos directos» (punto 4) es tan habitual que podría considerarse incluso de procedimiento operativo estándar (POE). Al menos en el sector de la construcción, era imprescindible el pago de comisiones ilegales (punto 7), aunque cabe preguntarse acerca de la extensión de esta conducta en otros ámbitos. En otros casos, Japón encaja claramente en la categoría de sistema cívico. El nepotismo (punto 3) no es corriente, el número de votos que pueden movilizarse a través de las estructuras de patrocinador-cliente (punto 5) son insignificantes, y rara vez se observa en los militantes un cambio de lealtad al partido por razones pecuniarias (punto 9).

En muchos casos, se podría argumentar el tema desde ambos lados: Las autoridades japonesas se desvían, efectivamente, de la ley en aspectos menores para beneficiar a sus amigos, pero eso es normal incluso en los sistemas cívicos modernos. La cuestión es si se efectúa con frecuencia o si se trata de una conducta no operativa estándar (POE). Por lo visto, Japón se sitúa en un punto intermedio: la conducta no es del todo inusual pero se vuelve POE únicamente en un conjunto selectivo de actividades administrativas o para personas de gran prestigio. Asimismo, se observa ejemplos de clientes que no disfrutan de la «vía de derecho» si no cuentan con un patrocinador influyente, pero cabe preguntarse si no se trata de un fenómeno «esporádico» o «inusual». No hay duda de que los contactos inciden en la rapidez con que se consigue esta vía de derecho. Hasta hace poco, el crimen organizado era tolerado en cierta medida, pero no necesariamente a cambio de compensaciones. Éste es también un terreno que cabría estudiar más a fondo, pero una razón que explica la tolerancia hacia el crimen organizado fue la valoración de que era preferible una política realista que lo mantuviera dentro de ciertos límites que una política idealista que intentara eliminarlo.

Quizá el problema más difícil sea el grado en que a veces son ignoradas las pruebas claras de corrupción. Aquí también conviene decidir si la incidencia es esporádica o inusual, y las recientes revelaciones de corrupción en prácticamente todas las democracias industrializadas sugieren que no deberíamos fijar el rasero para juzgar a Japón demasiado alto. La idea de que en Japón existe la tendencia a ignorar la corrupción tiene su principal fundamento en el hecho de que los políticos corruptos suelen ser reelegidos y en que el PLD conservó el poder aunque se viera periódicamente sacudido por escándalos de primer orden. Se podría criticar a los electores japoneses de no ser lo bastante sensibles a las acusaciones de corrupción, pero lo mismo podría reprocharse al electorado de todas las democracias. Los electores no cumplen con los niveles establecidos por los guardianes autodesignados de la democracia, ya sean de los medios de comunicación o de la intelectualidad. De hecho, los candidatos y partidos salpicados por el escándalo han perdido votos. El electorado japonés no ha ignorado la corrupción. Asimismo, se podría culpar a los medios de no informar a los electores de las conductas corruptas habituales. Una vez más, no obstante, Japón aparece como un país perfectamente normal. Volvemos a pensar en Lyndon Johnson: «todo el mundo» (salvo el público) conocía sus dudosas prácticas. Si bien es cierto que los votantes y los medios hicieron su parte, hace ya mucho que los políticos japoneses fallaron en la suya. Destaca por su espectacularidad el fracaso del PLD en reducir el poder de Tanaka Kakuei después de 1983.

Juzgado en términos globales, Japón se sitúa en algún punto intermedio entre un sistema de patrocinador-cliente y un sistema de cultura cívica. Su ubicación exacta es debatible, pero los acontecimientos más recientes se interpretan mejor si se los contempla como parte del proceso de transición desde un sistema de patrocinio a un sistema cívico. Cabe esperar que la transición sea exitosa pero la historia de la democracia en otros lugares no ofrece muchas esperanzas de que algún día la corrupción desaparecerá del todo.

Traducido

del

inglés

Referencias

ENKO H. 1992. *Kigyō Katsudō ni okeru «kouseisa» no Kokusai Chōsa Houkoku*, (Dentsū Souken).

GIBBONS, K.M. 1993. «Towards an Attitudinal Definition of Corruption» en Heidenheimer y otros (comps.), *Political Corruption: A Handbook* (Transaction Publishers).

HEIDENHEIMER, A.J. 1993. «Perspectives on the Perception of Corruption» en Heidenheimer y otros (comps.), *Political Corruption: A Handbook* (Transaction Publishers).

JOHNSON, C. 1986. «Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan», *The Journal of Japanese Studies* 12: 1-28.

MACDOUGALL, T. 1988. «The Lockheed Scandal and the High Costs of Politics in Japan», En: Adrei S. Markovits y Mark Silverstein (comp.), *The Politics of Scandal* (Holmes and Meier).

REED, S.R. 1994. "The Response of the Japanese Electorate to Corruption Scandals», ponencia presentada en el XVI Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Berlín.

WOODALL, B. 1993. «The Logic of Collusive Action: The Political Roots of Japan's *Dango* System», *Comparative Politics* 25:297-312.