



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El liderazgo del primer ministro japonés  
bajo el sistema de 1955**

**T E S I S**

que para obtener el título de licenciada en  
**CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

presenta

**SOFÍA SALGADO LEÓN**

**Asesor: Dr. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ**



Ciudad Universitaria, CD. MX.

2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

La autora de este trabajo colaboró en el proyecto de investigación PAPIIT IG300423 “Representación parlamentaria y fragilidades democráticas” de la UNAM-DGAPA, coordinado por el Dr. Khemvirg Puente Martínez.

*A Octavio Urbina.*

*A mis padres: Humberto y Yolanda.*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>1. Las instituciones políticas de la posguerra (1946-1993)</b>	8
1.1. El diseño del marco institucional formal de la posguerra	9
1.2. La monarquía parlamentaria como forma de gobierno	18
1.3. El poder legislativo: la Dieta	25
1.4. El poder ejecutivo: el primer ministro y el gabinete	36
<b>2. El sistema de partidos de 1955</b>	43
2.1. El sistema electoral y de partidos	43
2.2. El dominio en el gobierno del Partido Liberal Demócrata (PLD)	58
2.3. La estructura organizativa del PLD: el faccionalismo	68
<b>3. El liderazgo del primer ministro</b>	89
3.1. El liderazgo político	89
3.2. La oficina del primer ministro	98
3.3. La relación entre el primer ministro y las facciones: la conformación de gabinetes por cuotas políticas	109
3.4. El “triángulo de hierro”: el poder de la burocracia, los legisladores <i>zoku</i> y los grupos de interés en el diseño e implementación de políticas públicas	114
<b>Conclusiones</b>	130
<b>Fuentes consultadas</b>	134

## INTRODUCCIÓN

El sistema político japonés de la posguerra es resultado del diseño institucional formulado por la Ocupación Aliada, liderada por Estados Unidos, que estableció la monarquía parlamentaria como forma de gobierno. Inspirada en el modelo británico *Westminster*, la Dieta es “el órgano supremo del poder del Estado y el único órgano legislativo del mismo”,<sup>1</sup> la cual se integra por dos cámaras, la de Representantes y la de Consejeros. El poder ejecutivo reside en el gabinete, compuesto por un primer ministro<sup>2</sup> y ministros de Estado. Aunque formalmente el primer ministro tiene facultades parecidas a las de otras democracias occidentales, es considerado un actor débil, ya que con sus excepciones,<sup>3</sup> ha carecido de un poder real en la toma de decisiones debido al peso de las instituciones informales.

Este trabajo tiene por objetivo abordar las estructuras institucionales formal e informal que giran en torno al ejecutivo a partir de 1945 hasta 1993, en razón de que en este periodo se fundan las bases que han modelado el papel del primer ministro. Considero, en la hipótesis de la investigación, que la falta de liderazgo debe analizarse en dos vertientes. Por un lado, como presidente del partido gobernante se encontró sujeto a las luchas de poder entre facciones que se reflejó

---

<sup>1</sup> Artículo 41 de la Constitución del Japón, promulgada el 3 de noviembre de 1946, vigente a la fecha.

<sup>2</sup> El primer ministro es designado por la Dieta, de entre sus miembros, y tiene la facultad de nombrar y remover a los Ministros de Estado.

<sup>3</sup> Nakasone, Hashimoto, Koizumi y Abe son considerados primeros ministros con fuerte liderazgo y poco ortodoxos.

en la integración de gabinetes por cuotas políticas. Por el otro, debido a un *staff* reducido de su oficina y al diseño organizativo del sistema gubernamental, dependió del “triángulo de hierro”, es decir, de la burocracia, los legisladores *zoku*<sup>4</sup> y los grupos de interés para la formulación y ejecución de las políticas públicas, así como para la toma de decisiones.

En función de lo anterior, la tesis se compone por tres capítulos. El primero describe las instituciones políticas de la posguerra, apoyándose en la propuesta teórica del neoinstitucionalismo de Douglass North, según la cual las instituciones son formales e informales; las primeras aluden a normas que pueden ser creadas como las constituciones políticas y las leyes en general; mientras las segundas refieren las costumbres, rutinas, tradiciones, acuerdos y códigos de conducta, entre otros.<sup>5</sup> En este marco, se explica porqué la Constitución de 1946, vigente a la fecha, representó un cambio discontinuo, donde las reglas formales fueron establecidas por la ocupación militar estadounidense, resultado de la rendición incondicional de Japón tras ser derrotado en la guerra.

En este sentido, hago un recorrido histórico sobre cómo se optó por la monarquía parlamentaria y la forma en que el gobierno japonés intentó influir en el proceso del nuevo diseño constitucional. Respecto a las instituciones informales, esbozo algunas características de la estructura social, de acuerdo con la antropóloga Nakane, que apela al principio de verticalidad, cuyo rasgo más

---

<sup>4</sup> Los legisladores *zoku* (tribu, clan, familia) son políticos del partido que se especializan en un área específica de la administración pública y que llegan a generar estrechos vínculos con sus contrapartes en la burocracia.

<sup>5</sup> Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995, p. 14.

importante es que la conciencia y orientación hacia el grupo, fomenta la fuerza de la institución y la unidad;<sup>6</sup> este aspecto me parece fundamental porque, como veremos en el capítulo tres, el liderazgo que se valora de un primer ministro es el que Robert Angel denomina articulador de consenso.<sup>7</sup>

Dentro del *corpus* del primer capítulo, se incluyen las categorías politológicas que distinguen a las monarquías parlamentarias, a la vez que se señala el funcionamiento de las cámaras de Representantes y Consejeros que integran la Dieta. De igual forma, aborda la estructura institucional del poder ejecutivo y las facultades que le confiere la Constitución.

El siguiente capítulo se centra en analizar el sistema de partidos de 1955, que conceptualmente se identifica con el dominio ininterrumpido en el gobierno del Partido Liberal Demócrata (PLD) a lo largo de 38 años; se trata de un sistema bipartidista, en el cual el PLD monopolizó el poder y su contrincante, el Partido Socialista, no pudo conformar una mayoría de gobierno en ese tiempo. Asimismo, expone cómo ese periodo de estabilidad que mantuvo al PLD en el poder a largo plazo se debió a su capacidad de ser el aglutinante del régimen político, a través de la construcción de alianzas con grupos socioeconómicos, cuyo reflejo fue la constante adaptación de sus políticas públicas, sobre todo cuando sufrió una declinación en la década de los setenta que amenazó su dominio y que, a diferencia de otras democracias con partido dominante, como la sueca y la israelí que perdieron el dominio, pudo mantenerse en el poder.

---

<sup>6</sup> Chie Nakane, *La sociedad japonesa*, Buenos Aires, Macchi, 1989, p. 4.

<sup>7</sup> Robert C. Angel, "Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization", *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 4, 1988, pp. 584-585.



En ese capítulo se examinan también las reglas del juego electoral que restauraron en 1947 el voto único no transferible,<sup>8</sup> que permaneció vigente hasta 1994, y su estrecha relación con el fomento al faccionalismo y la fragmentación al interior del partido. Para ello, categorizo las facciones, entendidas como grupos fuertemente organizados a nivel interno que producen una coalición dominante poco cohesionada, donde el control sobre las zonas de incertidumbre se encuentra disperso entre una pluralidad de líderes de facción, cuyo resultado es que el PLD es un partido débilmente institucionalizado en función de que los grupos internos, es decir las facciones, están altamente organizadas y los márgenes de autonomía de los actores en lucha son más amplios, por lo que el control sobre las áreas de incertidumbre carece de un centro que monopolice la toma de decisiones.

Lo anterior se relaciona directamente con la merma en la capacidad de liderazgo del primer ministro, pues al ser él mismo el presidente del partido que gobierna, es producto de un acuerdo entre facciones. Así, su posición dependerá, en gran medida, de los acuerdos que previamente se negociaron, entre los cuales se encuentran la distribución de carteras para la conformación del gabinete y las decisiones sobre la orientación de las políticas públicas. Finalmente, analizo las características de las tres etapas por las que transitó el faccionalismo del PLD entre 1955 y 1993.

---

<sup>8</sup> El voto único no transferible se estableció por primera vez en el sistema electoral japonés en 1900; tras la derrota se introdujo el voto limitado en 1945.

Cabe mencionar que para categorizar el sistema de partidos recurro a autores como Duverger<sup>9</sup> y Sartori,<sup>10</sup> me auxilio de Lijphart<sup>11</sup> para el tema del sistema electoral y refiero a Panebianco,<sup>12</sup> Belloni y Beller<sup>13</sup> para explicar el faccionalismo, amén de académicos nativos como Wada,<sup>14</sup> Hayashida,<sup>15</sup> Kōno,<sup>16</sup> Fukatsu,<sup>17</sup> Narita<sup>18</sup> y Masumi,<sup>19</sup> y japonólogos como Curtis,<sup>20</sup> Hrebenar<sup>21</sup> y Pempel<sup>22</sup>, entre otros.

El tercer capítulo comienza con el análisis sobre el liderazgo político desde el enfoque interaccionista de Elgie,<sup>23</sup> según el cual la personalidad de los líderes políticos importa, en la medida que su conducta marca la diferencia para influir en el proceso de toma de decisiones, pero que su actuar se encuentra acotado por el entorno. Aquí vamos a encontrar una coincidencia con las posturas de Hayao<sup>24</sup> y

---

<sup>9</sup> Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 2ª edición 2005.

<sup>11</sup> Arend Lijphart, *et. al.*, "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples", en Bernard Grofman & Arend Lijphart (Eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986.

<sup>12</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, México, Patria-Alianza, 1993.

<sup>13</sup> Frank Belloni & Dennis Beller, "The Study of Party Factions as Competitive Political Organizations", en *Western Political Quarterly*, No. 29, 1976.

<sup>14</sup> Jun'ichirō Wada, *The Japanese Election System. Three analytical perspectives*, London, Routledge, 1996.

<sup>15</sup> Kazuhiro Hayashida, *Development of Election Law in Japan*, Japan, Kyūshū University, 1967.

<sup>16</sup> Masaru Kōno, *Japan's Postwar Party Politics*, USA, Princeton Academic Press, 1997.

<sup>17</sup> Masumi Fukatsu, "Whither Goes the 1955 System", *Japan Quarterly*, No. 42, 1995.

<sup>18</sup> Norihiko Narita, *Changing Japanese Politics*, Japan, Foreign Press Center, 2003.

<sup>19</sup> Jun'nosuke Masumi, "The 1955 System in Japan and Its Subsequent Development", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 3, Mar. 1988.

<sup>20</sup> Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics. Leaders, Institutions, and the Limits of Change*, New York, Columbia University Press, 1999.

<sup>21</sup> Ronald J. Hrebenar (coord.), *Japan's New Party System*, USA, Westview Press, 2000.

<sup>22</sup> T. J. Pempel (comp.), *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, México, FCE, 1991.

<sup>23</sup> Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London, Macmillan Press, 1995.

<sup>24</sup> Kenji Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1993.

Mulgan,<sup>25</sup> estudiosos del caso japonés, para quienes las estructuras institucionales del entorno determinan el liderazgo del primer ministro. Respecto a las cualidades personales, Sahashi<sup>26</sup> y Angel<sup>27</sup> apelarán a que la experiencia japonesa se funda en valorar las habilidades individuales de un dirigente como un articulador de consenso, en lugar de un líder fuerte que actúe fuera del consenso de grupo. Aunque ambos elementos nos ayudan a comprender porqué sostengo que el liderazgo del ejecutivo es débil, como podrá observarse a lo largo de la investigación, considero que las estructuras institucionales del entorno son las que ejercen mayor influencia.

En razón de lo anterior, reviso el funcionamiento de la oficina del primer ministro y sus alcances en la formulación y ejecución de políticas públicas. Aquí resultará evidente que la estructura del sistema gubernamental está organizado de forma tal, que es la alta burocracia, junto con los legisladores *zoku* y las alianzas con los grupos de interés, en quienes recaerá la elaboración del presupuesto y, en general, el diseño de la política pública. Paralelamente, examino la relación que establece el primer ministro con las facciones para la asignación de puestos en el gabinete y la orientación de políticas públicas, debido a que, como ya lo mencioné, su nominación y permanencia es producto de la lucha intrapartidaria que tomó

---

<sup>25</sup> Aurelia George Mulgan, "Japan's Political Leadership Deficit", *Australian Journal of Political Science*, núm. 35, vol. 2, 2000.

\_\_\_\_\_, "Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to Reform in a Crisis Economy", en *Government and Opposition*, Vol, 38, No. 1, 2003

\_\_\_\_\_, "The Leadership Role of the Prime Minister and Party", *Policy and Society*, núm. 23, vol. 1, 2004.

<sup>26</sup> Ryo Sahashi y James Gannon (eds.), *Looking for Leadership. The Dilemma of Political Leadership in Japan*, Tōkyō, Japan Center for International Exchange, 2015.

<sup>27</sup> Robert C. Angel, *op. cit.*

lugar desde su designación como presidente del partido e incidirá en su falta de liderazgo.

Para finalizar, quisiera hacer hincapié en que a pesar de que este trabajo se centra en el liderazgo del ejecutivo japonés hasta 1993 y no contempla las reformas electoral y administrativas que se impulsaron a partir de la última década del siglo pasado, en términos generales, prevalece hasta nuestros días la estructura institucional informal que limita la actuación y toma de decisiones del primer ministro.

Sin duda, este tema ha sido objeto de múltiples análisis dentro y fuera de Japón, sobre todo en países de habla inglesa. No obstante, los estudios en español, y especialmente en México, aún resultan insuficientes para entender las entrañas de la política japonesa; por tal razón esta investigación, en gran parte de su contenido, hace referencia a fuentes en inglés que son traducciones propias. Es mi interés que esta tesis contribuya a un mejor conocimiento del sistema político nipón.

## **Nota**

La escritura japonesa emplea caracteres de origen chino, llamados *kanji*, además de los silabarios *katakana* y *hiragana*. En este trabajo utilizo el sistema de romanización modificado Hepburn para transcribir los sonidos del idioma japonés al alfabeto romano. Los nombres personales se presentan en el orden japonés, primero el apellido, seguido del nombre de pila.

## 1. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA POSGUERRA (1946-1993)

“Las leyes de los diferentes países varían naturalmente en forma y contenido de acuerdo con sus respectivas historias y tradiciones, incluso si son idénticos en los principios y propósitos subyacentes. Es probable que cualquier intento de unificar estas leyes variables termine en la obstrucción de su operación fluida y exitosa. A este respecto, un sistema jurídico es muy parecido a ciertos tipos de plantas, que se trasplantan de su suelo nativo, se degeneran o incluso mueren. Algunas de las rosas de Occidente, cuando se cultivan en Japón, pierden su fragancia por completo”.

Matsumoto Jōji.  
*Carta del doctor Matsumoto al general Whitney, que incluye una explicación complementaria de la revisión constitucional,*  
18 de febrero de 1946.

Este capítulo tiene por objetivo explicar las instituciones políticas que se implantaron en el Japón de la posguerra que establecieron la monarquía parlamentaria como forma de gobierno. Se compone de cuatro apartados. El primero plantea cómo se llevó a cabo el diseño del marco institucional formal del Japón de la posguerra, apoyándose en la propuesta teórica del neoinstitucionalismo de Douglass North,<sup>28</sup> que distingue las instituciones formales de las informales. El segundo aborda aspectos históricos que contribuyen a aclarar porqué se decidió establecer la monarquía parlamentaria como forma de gobierno, al tiempo que esboza cuáles son sus características principales. El

---

<sup>28</sup> Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995

tercero expone el funcionamiento formal del parlamento bicameral, mejor conocido como Dieta. Finalmente, el cuarto apartado alude a la integración y facultades que la Constitución de 1946 otorga al ejecutivo.

### **1.1. El diseño del marco institucional formal de la posguerra**

La derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial significó para el país cambios radicalmente importantes en sus instituciones, pues tras ser definido como Imperio a partir de la Constitución de 1889, el cual concentraba los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en la figura del emperador, se convirtió en monarquía parlamentaria con un sistema democrático de gobierno, bajo la Constitución de 1946.

Este cambio institucional formal, fue el resultado del diseño establecido por las fuerzas aliadas de la Ocupación encabezadas por Estados Unidos, después de la rendición incondicional de Japón en agosto de 1945.

Aquí cabe precisar que para esta investigación se entiende por instituciones “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.<sup>29</sup> Esta definición de Douglass North, uno de los representantes teóricos del neoinstitucionalismo, también argumenta que las instituciones son formales e informales: las primeras aluden a normas que pueden ser creadas

---

<sup>29</sup> Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1995, p. 13.

como las constituciones políticas y las leyes en general; mientras las segundas refieren a las costumbres, rutinas, tradiciones, acuerdos y códigos de conducta, entre otras.<sup>30</sup>

No obstante que la “función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana [...] de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente”.<sup>31</sup> De ahí que el cambio institucional sea un fenómeno que esté siempre presente en las sociedades.

El cambio institucional, nos dice North, regularmente es consecuencia de una evolución incremental de la sociedad, es decir, efecto de la relación entre las instituciones y las organizaciones, lo cual implica nuevas negociaciones y compromisos entre los actores para modificar las reglas. Sin embargo, también puede ser discontinuo, derivado de un cambio radical en las reglas formales, corolario de una revolución, guerra, o la conquista militar con dominio.<sup>32</sup>

Bajo esta premisa, la transformación en el diseño institucional formal de 1946 no fue producto de una evolución incremental de la sociedad japonesa, sino un cambio discontinuo, atribuible a que el gobierno imperial de entonces aceptó someterse a la Declaración de Potsdam<sup>33</sup> y con ello transigir respecto a *eliminar*

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>33</sup> La Declaración de Potsdam se signó el 26 de julio de 1945 por el presidente de los Estados Unidos, el presidente del Gobierno Nacional de la República de China y el primer ministro de Gran Bretaña; posteriormente, el 8 de agosto de ese año, el presidente de la Unión Soviética suscribió dicha proclama. Contiene trece disposiciones que definen los términos de la rendición del Imperio japonés en la Segunda Guerra Mundial.

*los obstáculos para el renacimiento y fortalecimiento de las tendencias democráticas* entre el pueblo japonés.<sup>34</sup>

De tal modo, con la firma del Instrumento de Rendición el 2 de septiembre de 1945, la autoridad del emperador y del gobierno para conducir al Estado japonés quedó sujeta al Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas (SCAP, por sus siglas en inglés),<sup>35</sup> general Douglas MacArthur, quien sostenía que la reforma a la Constitución Meiji de 1889 era una *conditio sine qua non* para instituir el nuevo orden.

En este marco, el 11 de octubre de 1945 en un discurso público dirigido al gobierno japonés, encabezado por el primer ministro Shidehara Kijūrō, MacArthur declaró que “en la consecución de la Declaración de Potsdam, se corregirá el orden social tradicional bajo el cual el pueblo japonés ha sido subyugado durante siglos. *Esto implicará incuestionablemente una liberalización de la Constitución*”.<sup>36</sup>

Aunque el proceso mediante el cual las instituciones políticas de la posguerra se modificaron también contó con la intervención del gobierno japonés, el margen de acción de éste fue menor. Charles L. Kades,<sup>37</sup> jefe de la sección de gobierno del Cuartel General del SCAP en Tōkyō, de agosto de 1945 a diciembre de 1948 y presidente del Comité de Dirección para asesorar la revisión

---

<sup>34</sup> *Potsdam Declaration. Proclamation Defining Terms for Japanese Surrender, Issued, at Potsdam, July 26 1945, punto 10.* Disponible en: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>. [Fecha de consulta: 30 de enero de 2019].

<sup>35</sup> *Instrument of Surrender*, firmado por Shigemitsu Mamoru, por orden y en nombre del emperador Hirohito y del gobierno japonés, y por Umezū Yoshijirō, por orden y en nombre del Cuartel General Imperial Japonés, en la Bahía de Tōkyō, Japón, a las 09:04 horas, el 2 de septiembre del año 20 Shōwa (1945), párrafo 8. Disponible en: <https://catalog.archives.gov/id/1752336>. [Fecha de consulta: 26 de enero de 2019].

<sup>36</sup> Charles L. Kades, “The American Role in Revising Japan’s Imperial Constitution”, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2, New York, 1989, p. 219. Cursivas del autor. Traducción libre.

<sup>37</sup> Para mayor detalle del proceso de revisión y modificación de la Constitución de 1889 desde el punto de vista norteamericano, véase Charles L. Kades, *Ibidem*, pp. 215-247.



de la Constitución de 1889, da cuenta de las negociaciones llevadas a cabo entre el gobierno de Estados Unidos y el del primer ministro Shidehara Kijūrō, a fin de reformar la Constitución, en las cuales quedó de manifiesto la limitada influencia de los japoneses, explicable por la situación excepcional que implicó la Ocupación.

En este sentido, la experiencia japonesa nos ratifica lo dicho por North respecto de que las reglas formales, cuya máxima expresión fue la Constitución de 1946, “son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas”.<sup>38</sup>

Bajo este argumento, es comprensible que los principios básicos de la Constitución de 1946 fueron resultado de los proyectos elaborados por el SCAP, controlado en gran parte por las autoridades estadounidenses. El papel del emperador como símbolo del Estado, la renuncia a la guerra (con la consecuente desmilitarización), el establecimiento de libertades, el respeto a los derechos humanos, así como la independencia del poder judicial, entre otros puntos, no estuvieron sujetos a negociación.

Cabe señalar que, aunque la postura de limitar el poder del emperador era compartida por algunos sectores progresistas dentro del país, como la de los partidos Socialista y Comunista, no representaron en ese momento una fuerza real frente aquellos insertos en el gabinete, quienes fueron los encargados directos de las negociaciones con el SCAP y cuya determinación se mantuvo renuente a

---

<sup>38</sup> Douglass C. North, *op. cit.*, p. 29.

modificar algunos puntos clave, especialmente los relativos al estatus de la institución imperial.<sup>39</sup>

Muestra de lo anterior es que las propuestas presentadas a principios de febrero de 1946 por el Comité del Gobierno para el Estudio de los Problemas Constitucionales, mejor conocido como Comité Matsumoto,<sup>40</sup> creado durante el gabinete de Shidehara, fueron duramente criticadas por las fuerzas de Ocupación al considerarlas demasiado conservadoras, por no cambiar el espíritu de la Constitución Meiji, sobre todo en lo relativo a la posición del emperador.<sup>41</sup> Esta es la razón por la cual el SCAP asumió entonces la dirección de las reformas constitucionales.

A partir de este momento, la revisión constitucional que llevó a cabo el SCAP y el gobierno imperial, gravitará en torno a los llamados *Tres principios MacArthur*, los cuales consistían en: “(a) la preservación del sistema del emperador, (b) la renuncia total a la guerra, y (c) la abolición del sistema feudal”.<sup>42</sup>

El proceso de enmiendas a la Constitución Meiji que inicia formalmente el 4 de octubre de 1945 con la misión que MacArthur da al príncipe Konoe Fumimaro

---

<sup>39</sup> Para información a detalle al respecto, el lector puede consultar los siguientes textos: Theodore McNelly, “American Influence and Japan’s No-War Constitution”, *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, New York, 1952, pp. 589-598; Hugh Borton, “Past Limitations and the Future of Democracy in Japan”, *Political Science Quarterly*, Vol. 70, No. 3, New York, 1955, pp. 410-420.

<sup>40</sup> Dicho Comité, creado el 27 de octubre de 1945 es a menudo referido como Comité Matsumoto, debido a que fue presidido por Matsumoto Jōji, ministro de Estado durante el gabinete de Shidehara y considerado una de las mentes más brillantes de su generación. Una de las razones por las cuales fue rechazado su plan es que a juicio del SCAP solo contenía cambios cosméticos. De los ejemplos más conocidos de sus propuestas es el referente al artículo 3º de la Constitución Meiji que se leía “El emperador es sagrado e inviolable”, a lo cual sugirió “El emperador es supremo e inviolable”.

<sup>41</sup> Visión que compartían los conservadores partidos Liberal y Progresista.

<sup>42</sup> *Modern Japan in archives. Political history from the opening of the country to post-war*. Disponible en: <https://www.ndl.go.jp/modern/e/cha5/description06.html>. [Fecha de consulta: 12 de febrero de 2019]. Traducción libre.

para hacer las revisiones constitucionales, hasta la promulgación de la Constitución el 3 de noviembre de 1946, abarca importantes acontecimientos. En tan solo trece meses las posturas y propuestas de ambos lados llegaron a ser disímbolas y en algunos puntos totalmente irreconciliables; los actores utilizaron sus recursos de poder, pero definitivamente el proyecto de ley del SCAP fue aprobado a fin de dar paso al nuevo ordenamiento formal de 1946. Para el profesor de la Universidad de Dokkyō, Koseki Shōichi, no hay duda de que: “Ésta fue la segunda rendición de Japón después de la primera el 15 de agosto de 1945. La «imposición» de este proyecto de constitución representó la derrota de una ideología política y una conciencia histórica y significó la derrota decisiva de las ideas constitucionales japonesas”.<sup>43</sup>

Así, el 3 de noviembre de 1946, día en el que también se cumplía un aniversario más del natalicio del emperador Meiji,<sup>44</sup> las enmiendas a la Constitución de 1889, conocida por su nombre, fueron promulgadas. Lo anterior no fue producto de la casualidad, el gabinete encabezado por Yoshida Shigeru así lo decidió en octubre de ese año, con la anuencia del SCAP.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Shōichi Koseki, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, New York, Routledge, 2018, p. 109. Traducción libre.

<sup>44</sup> El emperador Meiji, cuyo nombre personal era Mutsuhito, nació el 3 de noviembre de 1852.

<sup>45</sup> El 25 de octubre de 1946, el general Chu Shih-Ming, jefe de la delegación china en el Consejo Aliado para Japón, remitió una carta al embajador George Jr. Atcheson, asesor político de los Estados Unidos para Japón y representante de MacArthur en el Consejo Aliado, con el objeto de que la nueva Constitución de Japón *no* se promulgara el día de la celebración del natalicio del emperador Meiji. El argumento se centraba en que el gobierno chino consideraba al periodo Meiji como el de la expansión del imperio japonés en Asia. La respuesta de Atcheson minimizó que la fecha tuviera un significado de gran alcance y sugirió al general Chu Shih-Ming la conveniencia de que no se tomaran medidas para intervenir en asuntos que correspondían a “la administración local”, en referencia al gobierno japonés. Véase: Letter from Chu Shih-ming to George Atcheson, Jr., dated 25 October 1946; Letter from George Atcheson, Jr. to Lieutenant General Chu Shih-ming, dated 31 October 1946.

Disponible en: [http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/04/002\\_44shoshi.html](http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/04/002_44shoshi.html). [Fecha de consulta: 29 de enero de 2019].

Lo importante aquí, es que como escriben Robert Ward y Sakamoto Yoshikazu “las autoridades de la Ocupación desempeñaron un papel determinante en la introducción de cambios políticos y de otro tipo que bien pueden ser vistos como revolucionarios en contraste con las instituciones que las precedieron”.<sup>46</sup> En este sentido, el proceso de elaboración de la constitución de la posguerra significó un “choque entre dos tradiciones jurídicas diferentes”.<sup>47</sup>

Tanaka Hideo señala que, no obstante la controversia que generó esta constitución, no se ha revisado una sola vez, “ha sobrevivido ilesa”.<sup>48</sup> ¿Cuáles son las razones que han permitido que prevalezca si se impusieron ideas que entonces eran ajenas a las costumbres japonesas?

Las constituciones “son «formas» que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados [...] son *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder”,<sup>49</sup> por tal motivo “en las democracias que funcionan proveen normas básicas para tomar decisiones y crean sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las

---

<sup>46</sup> Robert E. Ward y Yoshikazu Sakamoto (eds.), *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1987, p. IX. Traducción libre.

<sup>47</sup> Hideo Tanaka, “The Conflict between Two Legal Traditions in Making the Constitution of Japan”, en Robert E. Ward y Yoshikazu Sakamoto, *Ibidem*, p. 112. Traducción libre.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 132. Traducción libre. Este señalamiento permanecía vigente cuando fue escrito en 1987. Para efectos del periodo que abordamos en este capítulo y en la investigación, el planteamiento es válido. Sin embargo, es importante aclarar que en agosto de 2007 se creó en la Cámara de Representantes la Comisión sobre la Constitución, cuya finalidad es llevar a cabo una investigación amplia y exhaustiva sobre la Constitución de 1946 y legislación relacionada para considerar proyectos de enmiendas a la misma.

<sup>49</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 4ª edición 2016, p. 233. Cursivas del autor.

condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden continuar funcionando y las condiciones bajo las cuales pueden terminarse democráticamente”.<sup>50</sup>

Sin embargo, analizar solo el carácter formal que adquirieron las instituciones de la posguerra no es suficiente para entender el funcionamiento del sistema político, para ello debemos considerar las limitaciones institucionales informales, producto de las costumbres, tradiciones y códigos de conducta que predominaron a pesar del cambio de normas. Jorge Romero señala que: “no en todos los regímenes el carácter de las obligaciones formales es el mismo, ya que en unos casos las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se le da a las reglas formales. Una misma norma jurídica puede tener implicaciones diversas de acuerdo con el conjunto de prácticas socialmente aceptadas que subsisten en una sociedad”.<sup>51</sup> Dicho de otra manera, similares estructuras institucionales formales producen sistemas políticos diferentes, en función de las características de las instituciones informales de la sociedad donde se establecen.

En este sentido, las instituciones de la posguerra se derivan en su acepción formal del modelo democrático occidental impuesto por el SCAP, y en su significación informal, entre otros aspectos, de lo que Nakane denomina el principio de verticalidad,<sup>52</sup> como el rasgo característico en que está organizada la

---

<sup>50</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1997, p. 187.

<sup>51</sup> Jorge Javier Romero, “Estudio introductorio”, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999, p. 21.

<sup>52</sup> Chie Nakane, *La sociedad japonesa*, Buenos Aires, Macchi, 1989. En el prefacio, la autora señala que la estructura tradicional de la sociedad japonesa “persiste y resiste a pesar de los grandes cambios modernos”, argumentando que esto “puede verse en los modos de relación social personal que determinan la probable variación de la organización grupal en circunstancias cambiantes”.

sociedad. De modo que los actores organizativos asumieron las reglas del juego y las adaptaron a su ambiente de acuerdo con los objetivos que perseguían; el comportamiento de la burocracia, los partidos políticos, los grupos empresariales, los sindicatos y la sociedad en general ejemplifican la manera en que el proceso de modernización se llevó a cabo “no sólo cambiando la estructura tradicional sino utilizándola”.<sup>53</sup> Es decir, al ser las instituciones la base en la que descansa el sistema político, “al ser las reglas del juego, también afectan el desempeño de los actores y la dinámica de los procesos socio-políticos que se desenvuelven dentro de ellas”.<sup>54</sup>

El politólogo estadounidense Gerald L. Curtis, autor del libro *The Logic of Japanese Politics*, lo sintetiza de la siguiente manera:

El sistema político japonés abunda en instituciones informales organizadas de manera altamente formal que interactúan con instituciones legalmente establecidas.

Los arreglos, mecanismos, procedimientos y organizaciones informales (que no se prescriben legalmente) ayudan a superar las rigideces de los procedimientos formales y las deficiencias de las instituciones establecidas. En lugar de cambiar la estructura formal existente, la tendencia en Japón es crear instituciones informales para "engrasar las ruedas" del sistema político. Esta ha sido una fuente importante de flexibilidad y adaptabilidad. Es una razón por la cual los japoneses no se han sentido obligados a revisar la constitución, y por qué muchas leyes codificadas en circunstancias completamente diferentes hace tanto tiempo, como el período Meiji, siguen vigentes. Un mapeo institucional integral del sistema político japonés debe tener en cuenta las instituciones formales e informales y las interacciones entre ellas.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 135-136.

<sup>54</sup> Socorro Moyado Flores, El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal, México, UNAM-IIJ, 2013, pp. 51-52. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3612/13.pdf>. [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2019].

<sup>55</sup> Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics. Leaders, Institutions, and the Limits of Change*, New York, Columbia University Press, 1999, p. 176. Traducción libre.

Esto me parece fundamental pues, como veremos en el desarrollo de esta investigación, el sistema político japonés está integrado profusamente por un conjunto de instituciones informales que, junto con los arreglos institucionales formales, generan el marco para una estructura de límites y oportunidades donde los actores políticos persiguen sus objetivos.

## **1.2. La monarquía parlamentaria como forma de gobierno**

El sistema parlamentario “debe su nombre a la premisa de que el parlamento es el soberano”.<sup>56</sup> Su característica primordial es que no permite una separación del poder entre el gobierno y el parlamento, es decir el poder ejecutivo-legislativo se comparte.<sup>57</sup> Según Duverger, se desarrolló en Europa como una respuesta a las necesidades de la democracia liberal dentro de un sistema monárquico, por lo que “la separación del ejecutivo en dos elementos –jefe del Estado, jefe del gobierno– tiene como objetivo principal confinar al rey a un papel puramente honorífico y transferir el poder real a un hombre emanado del Parlamento”.<sup>58</sup> En este sentido “encarna el poder democrático fundamentado en la elección, frente a los reyes hereditarios a los que progresivamente confinó a un papel decorativo”.<sup>59</sup>

En *Modelos de democracia* publicado a finales del siglo XX, Arend Lijphart señala que “es bastante sorprendente que muchas de nuestras democracias sean

---

<sup>56</sup> Giovanni Sartori, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p. 178.

<sup>57</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada...*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>58</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 52.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 53.

o hayan sido monarquías, una forma constitucional que parece menos democrática que el gobierno republicano”,<sup>60</sup> pues de los 36 países analizados en dicho libro, la mitad son monarquías constitucionales donde si bien es cierto el poder se encuentra restringido, en “términos de principios democráticos básicos, una desventaja viene dada por el hecho de que los monarcas no carecen totalmente de poder”.<sup>61</sup> Esto es porque, aunque sea de manera simbólica, un jefe del Estado “representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y pronuncia eventualmente la disolución del Parlamento”.<sup>62</sup>

Sin embargo, para Duverger no hay duda de que el “régimen parlamentario ha reconciliado a monárquicos y republicanos, conservadores y liberales. Ha podido hacerlo porque ha privado a la monarquía de toda su sustancia, reduciéndola a pura apariencia”.<sup>63</sup>

Lo anterior se funda en el discurso imperante en el mundo occidental, sobre todo durante el siglo XX, con el establecimiento del modelo democrático donde el sufragio universal y la existencia de parlamentos constituyeron la base de la nueva legitimidad “de la misma forma en que la herencia y la investidura religiosa eran los fundamentos casi generales de la legitimidad hace algunos siglos”.<sup>64</sup> Así, las

---

<sup>60</sup> Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 137.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>62</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 141.

<sup>63</sup> *Loc. cit.*

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 21.



principales variantes que adoptaron los gobiernos democráticos fueron el presidencial o el parlamentario.<sup>65</sup>

El sistema parlamentario, a diferencia del sistema presidencial, posee tres características importantes: 1) el jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el legislativo, pues dependen de la confianza del mismo y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura del legislativo, mientras que un presidente es elegido para un periodo constitucionalmente establecido y en condiciones normales no se le puede forzar a dimitir en razón de un voto de no confianza del legislativo; 2) los primeros ministros son elegidos por los legislativos, en tanto que los presidentes se eligen mediante votación popular; 3) los sistemas parlamentarios tienen ejecutivos colectivos o colegiados, en cambio los presidenciales poseen ejecutivos unipersonales, no colegiados.<sup>66</sup>

La razón por la cual Japón adoptó la monarquía parlamentaria como forma de gobierno, en vez de un sistema presidencial, es clara: las fuerzas de Ocupación no podían soslayar que la unidad de los japoneses como nación se encontraba arraigada en la figura del emperador, su reconocimiento no era una concesión gratuita, estaba motivado en que contribuiría a legitimar la formación del nuevo orden constitucional.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la perspectiva de implementar un sistema presidencial, al estilo americano, estuvo contemplada en un borrador

---

<sup>65</sup> Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p. 14. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada...*, *op. cit.*, p. 113.

<sup>66</sup> Arend Lijphart, *op. cit.*, pp. 118-119.

elaborado por Nomura Junji, asesor del Comité del Gobierno para el Estudio de los Problemas Constitucionales, quien además era profesor emérito de derecho constitucional de la Universidad Imperial de Tōkyō. Su propuesta incluía la operación gubernamental de bancos, seguros e industrias, la propiedad nacional de tierras y fábricas, entre otros aspectos. El proyecto fue rechazado por el presidente del Comité, Matsumoto Jōji, por considerarlo un “cambio demasiado grande”.<sup>67</sup>

Este “cambio demasiado grande” —de hecho, lo era— implicaba excluir al emperador del nuevo orden constitucional y, por lo menos, la coalición dominante en el gobierno estaba a favor de rescatar a toda costa la institución imperial. La monarquía parlamentaria, al estilo británico, que conservó la dinastía gobernante de la Edad Media, se convirtió entonces en una opción viable.

Según la *Tabla cronológica sobre el nacimiento de la Constitución de Japón*,<sup>68</sup> disponible en el portal web de la Biblioteca de la Dieta Nacional, posterior al lanzamiento de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, el 6 y 8 de agosto de 1945, la Conferencia Imperial decidió el 10 de agosto de ese año aceptar la Declaración de Potsdam con la condición de que las prerrogativas del emperador como gobernante soberano fueran mantenidas. La respuesta formal de los aliados, fechada el 11 de agosto y firmada por el secretario de Estado del gobierno de los Estados Unidos James F. Byrnes, fue ambigua: “Desde el momento de la rendición, la autoridad del emperador y el gobierno japonés [...]

---

<sup>67</sup> Hideo Tanaka, *op. cit.*, p. 115. Traducción libre.

<sup>68</sup> National Diet Library, *Birth of the Constitution of Japan. Chronological Table*. Disponible en: <https://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/history01.html>. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019].

estará sujeta al Comandante Supremo de las Potencias Aliadas, quien tomará las medidas que considere apropiadas para efectuar los términos de la rendición”.<sup>69</sup>

No obstante la incertidumbre que generó esta postura, sobre todo en el círculo militar, el 14 de agosto de 1945 la Conferencia Imperial resolvió acatar los términos de las potencias aliadas; para formalizar esta decisión, el emperador grabó en un disco de fonógrafo el Rescripto Imperial que declaraba el fin de la guerra.<sup>70</sup> Al día siguiente, el pueblo japonés escucharía por primera vez, a través de la radio, la voz del *Hijo del cielo*, la figura sacra del Imperio; era Hirohito anunciando la capitulación.<sup>71</sup>

El tema del *tennō*<sup>72</sup> fue desde el comienzo de la Ocupación el centro sobre el que versaron las más acaloradas y encontradas posiciones entre las potencias aliadas y el gobierno imperial; según Robert Ward, el “emperador se convirtió casi en un símbolo abreviado para el problema más general de la democratización de Japón”.<sup>73</sup>

John W. Masland, miembro del personal de la Sección de Gobierno del SCAP durante el proceso de revisión de la Constitución, da cuenta de dicha polémica:

---

<sup>69</sup> Douglas MacArthur, *Reports of General MacArthur. Japanese Operations in the Southwest Pacific Area. Volume II - Part II. Compiled from Japanese Demobilization Bureaux Records*, Washington, D.C., Library of Congress Catalog Card Number: 66-60007, 1994, p. 717. Disponible en: <https://history.army.mil/books/wwii/MacArthur%20Reports/MacArthur%20V2%20P2/ch20.htm>. [Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2019]. Traducción libre.

<sup>70</sup> National Diet Library, *Birth of the Constitution of Japan...*, *op. cit.*

<sup>71</sup> Douglas MacArthur, *op. cit.*, p. 727.

<sup>72</sup> Palabra japonesa para referirse a la cabeza de la familia imperial. Según Noda, en el régimen anterior es concebido como la “divinidad encarnada”. Véase Yoshiyuki Noda, *Introduction to Japanese Law*, Japan, University of Tōkyō Press, 1976, p. 65.

<sup>73</sup> Robert E. Ward, “Presurrender Planning: Treatment of the Emperor and Constitutional Changes”, en Robert E. Ward y Yoshikazu Sakamoto, *op. cit.*, p. 3. Traducción libre.

El estatus del emperador fue sujeto de considerable controversia entre observadores en las naciones aliadas antes de la terminación de las hostilidades. Algunos argumentaron que la institución imperial podía ser abolida como un esencial prerrequisito al establecimiento de un Japón pacífico, democrático. Otros favorecieron el uso del emperador como un símbolo de la unidad y estabilidad nacional y como un medio para la creación de una nueva nación. La segunda propuesta fue apoyada por el SCAP con obviamente resultados prácticos.<sup>74</sup>

Así queda de manifiesto cuando en un documento desclasificado del 25 de enero de 1946, dirigido al Departamento de Guerra de los Estados Unidos, remitido por MacArthur desde Tōkyō, en respuesta a un oficio sobre la posibilidad de llevar al emperador a juicio por crímenes de guerra, se advierte que este hecho “incuestionablemente causaría una tremenda convulsión entre el pueblo japonés, [cuyas] repercusiones no pueden ser estimadas. Él es el símbolo que une a los japoneses. Destruirle desintegraría a la nación”.<sup>75</sup>

Inspirada en el modelo británico, conocido como *Westminster*, la Constitución Shōwa de 1946 determina la monarquía parlamentaria como la forma de gobierno. Esto queda claramente establecido en el preámbulo y tres artículos constitucionales:

Nosotros, el pueblo japonés, actuando por intermedio de los representantes debidamente elegidos de la Dieta Nacional, determinados a asegurar para nosotros y para nuestra posteridad los frutos de la cooperación pacífica con todas las naciones y los beneficios de la libertad para toda nuestra tierra, y resueltos a evitar los horrores de una nueva guerra como resultado de la acción del gobierno, proclamamos que el poder soberano reside en el pueblo y establecemos firmemente esta Constitución. El gobierno es un mandato sagrado del pueblo, de quien deriva su autoridad; sus poderes son ejercidos por los representantes del pueblo y sus beneficios son prerrogativa del pueblo. Este es el principio universal de humanidad sobre el cual se basa esta Constitución. Rechazamos y revocamos

---

<sup>74</sup> John W. Masland, “Post-war Government and Politics of Japan”, *The Journal of Politics*, Vol. 9, No. 4, Nashville, 1947, pp. 572-573. Traducción libre.

<sup>75</sup> “Incoming Classified Message From: CINCAFPAC Adv Tōkyō, Japan To: War Department”, en *State Department Records Decimal File, 1945-1949 “894.001 HIROHITO/1-2546”*, 25 de enero de 1946. Disponible en: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryō/03/064shoshi.html>. [Fecha de consulta: 20 de enero de 2019]. Traducción libre.

todas las constituciones, ordenanzas y decretos imperiales que se opongan a la presente Constitución. [...]

ARTÍCULO 1. El emperador es el símbolo del Estado y de la unidad del pueblo, derivando su posición de la voluntad del pueblo en quien reside el poder soberano.

ARTÍCULO 15. El pueblo tiene derecho inalienable a elegir y destituir a las autoridades públicas.

ARTÍCULO 41. La Dieta es el órgano supremo del poder del Estado y el único órgano legislativo del mismo.<sup>76</sup>

Al igual que en otras monarquías parlamentarias, el emperador tiene la función de nombrar tanto al primer ministro, conforme a la designación de la Dieta, como al presidente de la Corte Suprema de Justicia que decida el gabinete.<sup>77</sup> Asimismo, dado su carácter de símbolo del Estado y que no tiene facultades de gobierno, realiza los siguientes actos protocolarios con el consejo y aprobación del gabinete:

- Promulgar enmiendas a la Constitución, leyes, decretos del gabinete y tratados.
- Convocar la Dieta.
- Disolver la Cámara de Representantes.
- Proclamar a elecciones generales de miembros de la Dieta.
- Confirmar el nombramiento y remoción de los ministros de Estado y otros funcionarios de acuerdo con la ley, y de los plenos poderes y credenciales de embajadores y ministros.
- Confirmar amnistías generales o parciales, conmutar penas, suspender y restituir derechos.
- Conceder honores.
- Confirmar los instrumentos de ratificación y otros documentos diplomáticos de acuerdo con las providencias de la ley.
- Llevar a cabo la recepción de embajadores y ministros extranjeros.
- Realizar funciones ceremoniales.<sup>78</sup>

En otras palabras, el emperador no tiene atribuciones gubernamentales, sus funciones se limitan a dotar de un ritual las decisiones que ya tomaron otros

---

<sup>76</sup> *Constitución de Japón*, promulgada el 3 de noviembre de 1946, con entrada en vigor el 3 de mayo de 1947.

<sup>77</sup> *Ibidem*, artículo 6.

<sup>78</sup> *Ibid.*, artículo 7.

órganos del Estado. Noda Yoshiyuki, en *Introduction to Japanese Law*, es contundente cuando señala que: “Los actos que la Constitución permite realizar al *tennō* son todos nominales. No agregan nada al contenido de los actos de Estado determinados por otros órganos estatales, pero los adornan con un tipo de autoridad mística e irracional, que si los humanos fueran perfectamente racionales no tendría ningún propósito”.<sup>79</sup>

### **1.3. El poder legislativo: la Dieta**

El arreglo institucional formal de la Constitución de 1946 establece que: “la Dieta es el órgano supremo del poder del Estado y el único órgano legislativo del mismo”,<sup>80</sup> la cual se integra por dos Cámaras: la de Representantes y la de Consejeros.

La integración de la legislatura bicameral fue objeto de debate entre las potencias aliadas y el gobierno imperial. El 13 de febrero de 1946, durante la presentación del proyecto formulado por el SCAP al gobierno japonés, el general Courtney Whitney, señaló que las propuestas del Comité Matsumoto eran “totalmente inaceptables por lo que nosotros preparamos un borrador”.<sup>81</sup> Whitney justificó el sentido de su plan argumentando que el SCAP había tratado de realizar una reforma constitucional hecha para el pueblo, consistente con la libertad y la

---

<sup>79</sup> Yoshiyuki Noda, *op. cit.*, p. 68. Traducción libre.

<sup>80</sup> *Constitución de Japón*, *op. cit.*, artículo 41.

<sup>81</sup> Shōichi Koseki, *op. cit.*, p. 100. Traducción libre.

democracia, donde además se había “protegido” al emperador de ser llevado a juicio como criminal de guerra.<sup>82</sup>

Este proyecto de constitución elaborado por el SCAP en sus artículos 40 y 41 estipulaba que la Dieta sería el órgano supremo del poder y única autoridad legislativa del Estado, integrada por una Cámara de Representantes elegida de no menos de 300 ni más de 500 miembros.<sup>83</sup>

De acuerdo con Koseki Shōichi la respuesta al borrador presentado por el SCAP la formalizó Matsumoto, quien cuestionó el hecho de que el proyecto concibiera la legislatura unicameral. El ministro de Estado, que además era *docto* en Derecho, habría argumentado que un sistema bicameral era necesario como mecanismo de control y equilibrio de poderes.<sup>84</sup> Al respecto, Hans Baerwald menciona que, de hecho, “el único tema que se discutió fue la noción de que la Dieta se volviera unicameral. «Los japoneses parecían visiblemente sorprendidos y perturbados y dijeron que tendrían que considerar el asunto y discutirlo con el gabinete antes de poder dar una respuesta definitiva»”.<sup>85</sup>

Dado que en ese momento no se alcanzó un acuerdo, continuaron las negociaciones durante los nueve días posteriores. Finalmente, en una reunión celebrada el 22 febrero entre ambas partes, el gabinete decidió aceptar en términos generales el borrador del SCAP. Sin embargo, el tema de la integración

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 99-101. Traducción libre.

<sup>83</sup> General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers. Government Section. Public Administration Division. *Draft finally agreed on in Government Section and submitted to the Japanese Government on 13 February 1946*. Disponible en: <https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryō/03/076shoshi.html>. [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019].

<sup>84</sup> Shōichi Koseki, *op. cit.*, p. 103.

<sup>85</sup> Hans H. Baerwald, “Early SCAP Policy and the Rehabilitation of the Diet”, en Robert E. Ward y Yoshikazu Sakamoto, *op. cit.*, p. 136. Traducción libre.

de la Dieta sufrió modificaciones. Según el registro de Whitney, se abordó de la siguiente manera:

**Matsumoto:** ¿Es la legislatura unicameral una necesidad básica?

**General Whitney:** El general MacArthur explicó ayer al primer ministro que no veía ninguna situación en Japón que requiriera un sistema de dos cámaras. *Sin embargo, si el gabinete cree firmemente en la conveniencia de una legislatura bicameral, y ambas cámaras son elegidas por votación popular, el general MacArthur no interpondrá ninguna objeción.* El general MacArthur introdujo el sistema unicameral porque pensó que era el arreglo más simple y viable.

**Matsumoto:** No tiene ninguna objeción si ambas cámaras son elegidas por voto popular. ¿Podría un sistema como el utilizado en la elección del presidente estadounidense calificar como voto directo? ¿El colegio electoral?

**Comandante Hussey:** ¿Está preguntando si aceptaríamos la elección de la Cámara Alta mediante el voto de las asambleas de las prefecturas como elección directa?

**Matsumoto:** Sí.

**General Whitney:** La elección de la Cámara Alta por las asambleas de las prefecturas sería aceptable siempre que estas asambleas fueran elegidas por votación popular.

**Matsumoto:** ¿Qué pasaría si la Cámara Alta contuviera una minoría de miembros elegidos por el gabinete o algún órgano de ese tipo?

**General Whitney:** El general MacArthur no aceptará eso. Insiste en el voto popular en todos los sentidos de ese término. Aceptará las elecciones por asambleas porque ellas mismas son elegidas popularmente. Pero, el Comandante Supremo no tolerará ningún procedimiento remotamente parecido al sistema de la Cámara de Corporaciones del régimen de Mussolini. Eso significa un Estado corporativo y no es aceptable.<sup>86</sup>

La desconfianza de las autoridades de la Ocupación hacia un sistema bicameral se fundó en que la Constitución Meiji de 1889 estipulaba que la Dieta se componía por una Cámara de los Pares y una Cámara de Representantes, en ese orden. La primera se conformaba por miembros de la familia imperial, las órdenes de la nobleza, y aquellos nombrados por el emperador,<sup>87</sup> mientras que la segunda

---

<sup>86</sup> *Meeting of General Whitney, Colonel Kades, Commander Hussey, Lt. Col. Rowell with Dr. Matsumoto, Mr. Yoshida and Mr. Shirasu, 22 February 1946.* Negritas y cursivas mías. Disponible en: [https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/03/083a\\_e/083a\\_etx.html](https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/03/083a_e/083a_etx.html). [Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2019]. Traducción libre.

<sup>87</sup> *The Constitution Meiji of the Empire of Japan (1889)*, Chapter III. The Imperial Diet, articles 33 y 34.



se integraba por voto directo del pueblo. Por tal motivo, MacArthur estaba convencido de que la Cámara Alta debía ser eliminada.

Finalmente, el bicameralismo en la Dieta se mantuvo, derivado de la fuerte postura de los funcionarios japoneses; Whitney aceptó la propuesta de Matsumoto,<sup>88</sup> con la condición de que la anterior Cámara de los Pares fuera sustituida por una Cámara de Consejeros, que al igual que la de Representantes, se eligiera por el voto directo del pueblo.

La Dieta se erigió entonces como el órgano central del poder, reemplazando a la institución imperial que, bajo la Constitución Meiji de 1889, ejercía el poder legislativo, sancionaba las leyes, ordenaba su promulgación y ejecución.<sup>89</sup>

La *Kokkai*, como se denomina en japonés, es un parlamento bicameral, donde la Cámara de Representantes (*Shūgi'in*) y la Cámara de Consejeros (*Sangi'in*) ejercen de manera conjunta el poder legislativo.

Las funciones de la Dieta incluyen: la promulgación de leyes; las disposiciones sobre el presupuesto y asuntos relacionados con las finanzas nacionales; las decisiones sobre la aprobación y celebración de tratados internacionales; y, la designación del primer ministro.<sup>90</sup>

Cabe mencionar que en caso de que la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros tomen decisiones opuestas respecto a un proyecto de ley, la definición del presupuesto, la conclusión de tratados, o la designación del primer

---

<sup>88</sup> Charles L. Kades, *op. cit.*, p. 232.

<sup>89</sup> *The Constitution Meiji, op. cit.*, Chapter I. The Emperor, articles 5 y 6.

<sup>90</sup> The House of Representatives, Japan, *The National Diet*. Disponible en: [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/guide/dietfun.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/dietfun.htm). [Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2019]. A partir de agosto de 2007, se suma a sus funciones la de iniciar enmiendas a la Constitución.

ministro, la Constitución reconoce la supremacía de las resoluciones colectivas de la primera sobre la segunda; es decir la Cámara Baja es más importante e influyente que la Cámara Alta.<sup>91</sup>

Particularmente, un aspecto polémico que quedó establecido en el arreglo formal de 1946 es que la Cámara Baja es la única que tiene derecho a aprobar una resolución de no confianza contra el gabinete y que puede ser disuelta, en cuyo escenario, la Cámara Alta deberá cerrar sesión al mismo tiempo. En casos de emergencia nacional, el gabinete convoca a una sesión de emergencia de la Cámara de Consejeros. Las medidas tomadas al respecto son provisionales y solo tendrán vigencia si lo acuerda la de Representantes en el plazo de diez días posteriores a la apertura de la próxima sesión de la Dieta.<sup>92</sup>

Cada una de las cámaras realiza de manera autónoma la elección del presidente, vicepresidente y presidentes de los comités permanentes; establece comités especiales según se necesite para llevar a cabo sesiones e instituye normas relativas a los procedimientos de reunión y disciplina interna. Asimismo tienen derecho a efectuar investigaciones respecto al gobierno, así como a aceptar y votar peticiones.

Los miembros de ambas cámaras son elegidos por sufragio universal. Aunque el número de integrantes de la Dieta ha cambiado, producto de la legislación electoral, hasta 1993, 511 pertenecían a la Cámara de Representantes

---

<sup>91</sup> *Constitución de Japón, op. cit.*, artículos 59, 60, 61 y 67.

<sup>92</sup> *The House of Representatives, op. cit.*

y 252 a la Cámara de Consejeros;<sup>93</sup> asimismo, la duración del mandato es de 4 y 6 años, respectivamente. Para el caso de la Cámara Alta, se efectúan elecciones cada 3 años para renovar la mitad de sus miembros.<sup>94</sup>

De acuerdo con la Ley de la Dieta hay tres tipos de sesiones: la ordinaria (*jōkai*), la extraordinaria (*rinjikai*) y la especial (*tokubetsukai*). La primera se convoca una vez al año en el mes de enero y el periodo de duración es de 150 días, con una posible extensión; tiene la función principal de deliberar el proyecto de ley que determina el presupuesto nacional del siguiente año fiscal y su puesta en marcha. Masuyama y Nyblade sostienen que, en la práctica, la *jōkai* dura aproximadamente 200 días.<sup>95</sup>

La convocatoria a la sesión extraordinaria se realiza por tres motivos: a) cuando el gabinete lo considere necesario, por ejemplo al requerirse una deliberación de un proyecto de ley, o la rectificación del presupuesto frente a desastres naturales; b) cuando lo solicite una cuarta parte o más del total de miembros de cualquiera de las cámaras; y c) después de una elección general a causa de haber expirado el mandato de los miembros de la Cámara de Representantes o posterior a una elección regular de la Cámara de Consejeros.

La sesión especial es aquella que se convoca dentro de los 30 días de haberse celebrado una elección general de los miembros de la Cámara Baja a

---

<sup>93</sup> Después de la reforma electoral de 1993, la Cámara de Representantes quedó integrada por 500 miembros, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. En el año 2000, el número de integrantes se redujo a 480. Actualmente se compone de 465 miembros.

En el caso de la Cámara de Consejeros, originalmente contaba con 250 asientos. A partir de los 70's, aumentó a 252, debido a la devolución de Okinawa al gobierno japonés, y así se mantuvo hasta el año 2000. Actualmente se integra por 245 miembros.

<sup>94</sup> *Constitución de Japón, op. cit.*, artículos 45 y 46.

<sup>95</sup> Mikitaka Masuyama y Benjamin Nyblade, "Japan: The Prime Minister and the Japanese Diet", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No. 2/3, 2004, p. 257.

causa de la disolución de la misma. En esta sesión, el gabinete debe renunciar en bloque y el primer ministro es elegido de entre los miembros de la Dieta.

La duración de la *rinjikai* y la *tokubetsukai* es determinada por la Dieta en cada coyuntura y su periodo se puede extender hasta dos veces, siempre y cuando exista un acuerdo por voto concurrente entre ambas cámaras. No obstante, como en otros casos, si se presentara un diferendo, prevalecerá la decisión de la Cámara Baja.<sup>96</sup>

Cabe mencionar que, por procedimiento, la convocatoria de la Dieta en cualquier modalidad de sesión siempre es decidida por el gabinete y va acompañada de la promulgación de un rescripto imperial.<sup>97</sup>

La Dieta celebra el comienzo de una sesión con la Ceremonia de Apertura. En ella intervienen ambas cámaras reunidas en la Cámara de Consejeros en presencia de “su majestad el emperador”,<sup>98</sup> quien ofrece un mensaje. El presidente de la Cámara de Representantes, la dirige y también pronuncia un discurso en nombre de la Dieta. En las sesiones ordinarias y extraordinarias, dicha ceremonia se lleva a cabo unos días después de la fecha de la convocatoria, mientras que en las especiales se realiza posterior a la organización del nuevo gabinete.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> *Ley de la Dieta*, artículos 11, 12 y 13. Desde la revisión de la Ley de Dieta realizada en 1958, la extensión del plazo de una sesión se limita a una sola vez en el caso de una sesión ordinaria, y dos veces en el caso de una sesión extraordinaria.

<sup>97</sup> *Ley de la Dieta*, *op. cit.*, Capítulo 1, artículo 1.

<sup>98</sup> The House of Representatives, *op. cit.*

<sup>99</sup> *Diet functions*. Disponible en: [https://web.archive.org/web/20020614155211/http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_english.nsf/html/statics/guide/dietfun.htm](https://web.archive.org/web/20020614155211/http://www.shugiin.go.jp/itdb_english.nsf/html/statics/guide/dietfun.htm). [Fecha de consulta: 15 de enero de 2020].

Tras la Ceremonia de Apertura, los ministros de Estado pronuncian discursos. En una sesión ordinaria, el primer ministro da un discurso sobre política general, y los ministros del gabinete sobre sus respectivas carteras. Acto seguido, los legisladores cuestionan estos posicionamientos, en nombre de sus partidos.<sup>100</sup>

Según la página web de la *Shugi'in*, existen tres etapas del procedimiento legislativo: 1) la introducción de los proyectos de ley; 2) la deliberación en el comité; y 3) la sesión plenaria.<sup>101</sup>

Dado que la Dieta es el único órgano legislativo del Estado, solo es posible introducir un proyecto de ley a través de los miembros que la integran, todos tienen la misma prerrogativa. Sin embargo, desde la apertura de la Dieta Nacional en 1947, “el número de proyectos de ley presentados por el gabinete ha superado con creces el número propuesto por los miembros de cada cámara”;<sup>102</sup> es decir, rara vez la *Kokkai* inicia una legislación importante, las leyes generalmente son producto de la iniciativa del gabinete.

Formalmente, los proyectos de ley se pueden plantear en cualquier momento cuando la Dieta está en sesión.

Cuando un miembro inicia un proyecto de ley, debe contar con el apoyo de 20 o más miembros de la Cámara de Representantes y 10 o más miembros de la Cámara de Consejeros; en el caso de un proyecto de ley que afecte el presupuesto, el miembro debe obtener el apoyo de 50 o más miembros de la Cámara de Representantes y 20 o más miembros de la Cámara de Consejeros. Un miembro puede iniciar un proyecto de ley solo o junto con otros. El inicio de la legislación puede efectuarse con la cooperación de los miembros del partido o partidos en el gobierno, con los miembros del partido o partidos progubernamentales, o con los miembros de uno o más de los partidos de la oposición.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> *Loc. cit.*

<sup>101</sup> *Loc. cit.*

<sup>102</sup> *Loc. cit.*

<sup>103</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

Una vez presentado un proyecto de ley, el presidente de la cámara lo remite al comité bajo cuya jurisdicción corresponda. En caso de que el iniciador del proyecto desee que se prescinda de la examinación por parte del comité, deberá solicitarlo al presidente por escrito desde el principio y éste colocará la petición en el orden del día a fin de que sea una decisión de la cámara.

El trabajo de las comisiones en el sistema parlamentario japonés es exhaustivo, lo que a menudo significa que no es necesaria una discusión detallada y prolongada en la Cámara. La mayoría de los proyectos de ley presentados se remiten inmediatamente a uno de los comités, que emprenden la primera etapa de deliberación. El tiempo necesario para examinar un proyecto de ley en comisión es generalmente mucho más largo que el que se toma en una sesión plenaria. El destino de un proyecto de ley puede pronosticarse en la etapa del comité. Un comité puede enmendar o archivar un proyecto de ley. Puede rechazar un proyecto de ley, concluyendo que no es digno de ser presentado a una sesión plenaria (siempre que el proyecto de ley no sea enviado desde la otra cámara). Básicamente, la decisión de un comité no obliga a una reunión plenaria. Sin embargo, las decisiones tomadas en las sesiones plenarias suelen ser las mismas que las tomadas en el comité, ya que los miembros que lo integran corresponden en proporción a la fuerza numérica de los partidos y grupos políticos en la casa.

Al finalizar el examen del comité de un proyecto de ley, se elabora un informe al presidente. Tras la presentación del informe del comité, el presidente pone el proyecto de ley en el orden del día de una sesión plenaria.<sup>104</sup>

Este aspecto detalladamente explicado en la página de la Cámara de Representantes es cierto, en parte, porque como veremos en el tercer capítulo, la influencia e intervención de otros actores, a saber la alta burocracia, los políticos *zoku* y los grupos de interés, es decisiva en la manera en que se aprueba tanto el presupuesto, como la legislación, en un procedimiento que no está expresamente estipulado por la ley.

La última etapa corresponde a la consideración del proyecto de ley examinado por el comité en una sesión plenaria de la cámara. Así, luego de que el

---

<sup>104</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

presidente realiza un informe sobre las deliberaciones del comité y el resultado, se hacen preguntas sobre la iniciativa para propiciar el debate, terminado éste, se toma una decisión por votación, es aquí “donde se determina la voluntad final de la cámara”.<sup>105</sup>

La función principal de los comités es examinar los proyectos de ley, el presupuesto y los tratados internacionales. Según la Ley de la Dieta, existen dos tipos de comités, los permanentes y los especiales.<sup>106</sup>

Cada cámara cuenta con 17 comités permanentes y es obligatorio para los miembros de la Dieta pertenecer por lo menos a uno. Se conforman con relación a una esfera específica de la administración gubernamental, y su integración se basa en la fuerza numérica de los partidos políticos. Asimismo, a cada comité es asignado un asesor profesional (*senmon'in*), junto con investigadores para el mejor desempeño de sus atribuciones.<sup>107</sup> Dentro de los más importantes se encuentra el de presupuesto, el cual tiene el mayor número de miembros y cuya función es examinar los ingresos y egresos nacionales.

Cabe mencionar que a partir de diciembre de 1985 se instituyó en cada cámara un Consejo Deliberativo sobre Ética Política, con el objetivo de abordar aspectos relacionados con el comportamiento ético de los legisladores, a raíz del creciente descrédito que tenían frente a la opinión pública.

Los comités especiales son aquellos que se encargan de asuntos que no están contemplados por los permanentes y que se consideren necesarios.

---

<sup>105</sup> The House of Representatives, *op. cit.* Traducción libre.

<sup>106</sup> *Ley de la Dieta, op. cit.*, artículo 40.

<sup>107</sup> *Ibidem*, artículos 41-43 y 46.

También se integran reflejando la representación de los partidos políticos en las cámaras.<sup>108</sup>

Las decisiones en ambas cámaras se toman en presencia de por lo menos un tercio de la totalidad de sus miembros; mientras que en los comités es necesaria la asistencia de por lo menos la mitad de sus integrantes. Solventado lo anterior, los asuntos se determinan por mayoría de votos.<sup>109</sup> En el caso de las cámaras se contemplan 3 tipos de votación:

- a. Oral (preguntando en voz alta si hay o no objeciones). Esto se utiliza cuando la pregunta parece no ser grave, ni suscitar una fuerte oposición.
- b. De pie. El presidente pide a los que están a favor de una pregunta que se levanten. Después de comparar el número de los que están de pie con los que están sentados, el presidente declara el resultado a la casa.
- c. Boleta abierta. Este método se usa con frecuencia para proyectos de ley importantes. En los casos en que al presidente le resulte difícil determinar si los miembros en pie son mayoría o no, o cuando una quinta parte o más de los miembros presentes hayan formulado una objeción a la declaración del presidente, se someterá el asunto a votación por boleta abierta. La votación también se realiza mediante boleta abierta cuando el presidente lo considera necesario o cuando una quinta parte o más de los miembros presentes lo solicitan. Cuando se procede a una votación con boleta abierta, se cierran todas las entradas a la cámara. Los miembros que están a favor del proyecto de ley emitirán papeletas blancas inscritas con sus nombres, y los que están en contra emitirán papeletas azules inscritas con sus nombres; las papeletas se colocan en urnas en la tribuna.

Los nombres de los miembros y sus votos se registran en el acta. El voto por poder o emparejamiento no es permitido. Si un miembro está presente pero no puede llegar a las urnas en la tribuna debido a enfermedad o discapacidad, uno de los secretarios de la cámara emitirá el voto por el miembro.<sup>110</sup>

Asimismo, respecto a los comités, regularmente se utilizan los métodos de votación oral y de pie.

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, artículo 45.

<sup>109</sup> *Constitución de Japón, op. cit.*, artículo 56.

<sup>110</sup> *Diet functions, op. cit.* Cabe mencionar que en el caso de la Cámara de Consejeros la votación generalmente se realiza mediante un sistema de botón. Traducción libre.



Ahora bien, una vez que un proyecto de ley es aprobado en una de las cámaras, deberá pasar por las mismas etapas de deliberación en la otra cámara y ser ratificado para que se convierta en ley; aunque como ya se mencionó con anterioridad, la Constitución reconoce la supremacía de las decisiones de la Cámara de Representantes sobre la de Consejeros si existiera un desacuerdo.

Este es el esquema mediante el cual el diseño institucional de 1946 pretendió fortalecer el parlamentarismo al otorgar autoridad e independencia a la Dieta, versus el poder del emperador y la burocracia, que había prevalecido hasta antes de la guerra. Sin embargo, como veremos en el tercer capítulo, el funcionamiento del sistema político, en la práctica, se apartó de este modelo.

#### **1.4. El poder ejecutivo: el primer ministro y el gabinete**

Al igual que en todos los sistemas parlamentarios, en Japón, el poder ejecutivo emana del legislativo, es un “poder compartido”,<sup>111</sup> donde por un lado la formación y permanencia del gobierno dependen del respaldo de una mayoría parlamentaria, esta última producto de las elecciones; y por el otro, el ejecutivo tiene la facultad de disolver el parlamento.

No obstante esta generalidad, el politólogo italiano Giovanni Sartori argumenta que el funcionamiento del parlamentarismo radica en el tipo de relación que se establece entre el ejecutivo y el legislativo, particularmente “observando la

---

<sup>111</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada...*, *op. cit.*, p. 133.

estructura de autoridad nuclear en que se otorga poder al jefe del ejecutivo, el primer ministro, para gobernar”,<sup>112</sup> lo que lo sitúa como:

- a) “Un primero *por encima de sus desiguales*.
- b) Un primero *entre desiguales*.
- c) Un primero *entre iguales*”.<sup>113</sup>

Dichas fórmulas expresan la manera en que se comparte el poder, en tanto excluyen la concentración de poder en una sola persona. Según el fundador de la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, sólo las dos primeras ofrecen una promesa de gobernabilidad, con base en lo siguiente:

Un primero *por encima de sus desiguales* es el jefe del ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca. De manera que este “primero” gobierna sobre sus ministros y de hecho puede contradecir sus órdenes. Un *primero entre desiguales* podría no ser el líder del partido oficial, y sin embargo no se le podría destituir en un mero voto parlamentario de confianza: se espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. De modo que este “primero” puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él. Por último, un *primero entre iguales* es un primer ministro que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son “impuestos”, y que tiene poco control sobre el grupo (al que mejor no se le describe como grupo, pues sus intocables buscan sus propios intereses).<sup>114</sup>

Atendiendo este criterio, aunque el primer ministro japonés es un *primero entre iguales* y por lo tanto sería difícil que asegurara la gobernabilidad, gracias a los sistemas electoral y de partidos, particularmente al modelo de partido dominante, ha funcionado como una de las democracias parlamentarias más efectivas y estables en el mundo,<sup>115</sup> donde es claro que prevalece el principio de

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>113</sup> *Loc. cit.*

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 134-135.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 141-143.

sistema de gabinete, que alude al aspecto colegiado, en vez del sistema de primer ministro.

Formalmente, de acuerdo con el capítulo V de la Constitución de 1946, el ejecutivo reside en el gabinete, el cual se compone por el primer ministro, quien lo preside, y por los ministros de Estado que determina la ley. Asimismo, estipula que, en ejercicio del poder ejecutivo, el gabinete es el órgano responsable colectivamente ante la Dieta.<sup>116</sup>

La designación del primer ministro se efectúa por resolución de la Dieta, de entre los miembros que la integran, mediante el voto de ambas cámaras; puntualizando que en el supuesto de no lograr un acuerdo, se considerará la decisión de la Cámara Baja como determinación de la Dieta.<sup>117</sup>

Una de las facultades más importantes que la Constitución confiere al primer ministro es la de nombrar y destituir a los ministros de Estado, quienes en su mayoría deberán ser elegidos de entre los miembros de la Dieta.<sup>118</sup> Además, el ejecutivo, en representación del gabinete, detenta la función de someter ante el Congreso los proyectos e informes sobre los asuntos generales de la nación y las relaciones con el exterior, así como ejercer el control y supervisión de las diversas ramas de la administración pública. En este sentido, el artículo 73 establece que el gabinete tiene a su cargo ocho tareas:

- Administrar fielmente la ley.
- Conducir los asuntos de Estado.
- Dirigir las relaciones con el extranjero.
- Concluir tratados. Previamente, o de acuerdo con las circunstancias, con posterioridad, deberá obtener la aprobación de la Dieta.

---

<sup>116</sup> *Constitución de Japón, op. cit.*, artículos 65 y 66.

<sup>117</sup> *Ibid.*, artículo 67.

<sup>118</sup> *Ibid.*, artículo 68.

- Manejar la administración civil, de acuerdo con las provisiones establecidas por la ley.
- Preparar el presupuesto y someterlo a la Dieta.
- Promulgar los decretos del gabinete para ejecutar las disposiciones de esta Constitución y de la ley. En tales decretos, sin embargo, no se incluirán normas penales, a menos que esté autorizado por dichas leyes.
- Decidir amnistías generales y especiales, conmutación de penas, suspensión de ejecuciones generales y restitución de derechos.

Al respecto, según Key Sun Ryang, el primer ministro “también tiene el poder de «controlar y supervisar» varios órganos administrativos del gobierno (Ley del Gabinete-6), y evitar disputas jurisdiccionales entre los miembros del gabinete y otros organismos administrativos (Ley del Gabinete-7)”.<sup>119</sup>

Dado que el gabinete es el órgano colectivo que “asume lo esencial de las funciones gubernamentales”,<sup>120</sup> es políticamente responsable ante la Dieta en el ejercicio del poder ejecutivo, por lo cual la Cámara de Representantes tiene el derecho a obligarlo a renunciar mediante la aprobación de una moción de censura o el rechazo a un voto de confianza, salvo que dicha cámara sea disuelta en el transcurso de diez días.<sup>121</sup>

Conceptualmente, la moción de censura es el primer procedimiento de responsabilidad política del gabinete, a través del cual diputados inconformes con la conducción del gobierno exigen la revocación del gabinete, es por lo tanto una iniciativa en poder de la Cámara Baja. La cuestión de confianza o voto de confianza, es un mecanismo que permite al gabinete solicitar a la Cámara Baja su aprobación sobre un proyecto de ley en controversia como condición para

---

<sup>119</sup> Key Sun Ryang, “Postwar Japanese Political Leadership – A study of Prime Ministers”, en *Asian Survey*, Vol. 13, No. 11, noviembre de 1973, p. 1010. Traducción libre.

<sup>120</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 141.

<sup>121</sup> *Constitución de Japón*, *op. cit.*, artículo 69.

mantenerse en el poder, por lo que si no lo logra, debe renunciar en bloque. El derecho de disolución, por otro lado, alude a una prerrogativa en manos del primer ministro, mediante el cual éste disuelve al parlamento y convoca a elecciones, a fin de construir una mayoría. Específicamente se utiliza en dos escenarios: en caso de conflicto entre las dos cámaras, se disuelve la Cámara Baja y la Cámara Alta tiene la obligación de acatar la voluntad expresada por la nueva Cámara Baja; también sirve como amenaza para consolidar una mayoría de gobierno, frente al temor que implica una campaña electoral.<sup>122</sup>

En el caso que nos ocupa, la moción de censura es presentada por el promotor de la iniciativa al *speaker* mediante un borrador que contenga los motivos de la solicitud, acompañándolo de la firma de al menos 50 miembros.<sup>123</sup>

Masuyama y Nyblade, en *Japan: The Prime Minister and the Japanese Diet*, aseguran que durante todo el periodo de la posguerra hasta 1993, solo en 1948 y 1989 las cámaras de la Dieta no se pusieron de acuerdo para designar un primer ministro.<sup>124</sup> Asimismo, que en cuatro ocasiones la Cámara Baja aprobó un rechazo a un voto de confianza, lo cual en ningún caso resultó en la renuncia del gabinete debido a que antes la Cámara Baja fue disuelta y, por ende, se convocó a elecciones; esto sucedió durante los gabinetes de Yoshida Shigeru en 1948 y 1953, de Ōhira Masayoshi en 1980 y de Miyazawa Ki'ichi en 1993.<sup>125</sup> Dicho fenómeno es resultado de la construcción de mayorías estables en el parlamento, que bajo el sistema de 1955, implicó que el presidente del Partido Liberal

---

<sup>122</sup> Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, INE: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 20, 2016, pp. 31-33.

<sup>123</sup> *Diet functions, op. cit.*

<sup>124</sup> Mikitaka Masuyama y Benjamin Nyblade, *op. cit.*, p. 251.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 252.

Demócrata siempre se convirtiera en primer ministro, de modo que el ejecutivo estuvo supeditado a una lucha intrapartidaria que minó significativamente su liderazgo.<sup>126</sup>

Sobre el tema del liderazgo, por el momento sólo me interesa dejar claro que institucionalmente el primer ministro de la posguerra es más fuerte que su predecesor regido por la Constitución Meiji, aunque enfrenta limitaciones de carácter no formal. En este sentido, el experimentado legislador de carrera Hatano Akira, escribió en 1985 que, paradójicamente, “los primeros ministros de antes de la guerra en realidad fueron más influyentes que sus homólogos de la posguerra, a pesar de sus desventajas institucionales”.<sup>127</sup>

Como vimos en este capítulo, el vigente sistema de gobierno se edificó bajo las bases institucionales propuestas por la Ocupación Aliada. Algunos autores sostienen que la Constitución de 1946 simbolizó el choque de dos tradiciones jurídicas diferentes que en los hechos representó la segunda rendición de Japón, pues significó la derrota de las ideas constitucionales nativas.<sup>128</sup>

Si bien es cierto la participación del gobierno japonés en este proceso fue limitada, permitió instaurar un parlamento bicameral, frente a la propuesta inicial de que se instituyera un legislativo unicameral. Asimismo, el establecimiento de la monarquía parlamentaria que conservó la figura del emperador, como “símbolo del Estado y la unidad del pueblo”,<sup>129</sup> fue un arreglo en el que coincidieron tanto las

---

<sup>126</sup> Tomohito Shinoda, *Leading Japan. The Role of the Prime Minister*, USA, Praeger, 2000, p. 4.

<sup>127</sup> Akira Hatano, “Naikaku Sōri Daijin to wa”, *apud* Robert C. Angel, “Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization”, *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 4, 1988, p. 586. Traducción libre.

<sup>128</sup> Shōichi Koseki, *op. cit.*, p. 109.

<sup>129</sup> *Constitución de Japón*, artículo 1.

autoridades de la Ocupación, como las japonesas, para no dejar fuera a la institución imperial del nuevo orden constitucional.

Por otra parte, también revisamos que el funcionamiento del legislativo y el ejecutivo en su acepción formal es parecido al de otras monarquías parlamentarias, particularmente al modelo *Westminster* en el que está inspirado. Sin embargo, el peso de las instituciones informales determinó el cariz del sistema político, especialmente cuando observamos que, aunque el primer ministro tiene la facultad constitucional de dirigir el rumbo político, además de nombrar y destituir a los ministros de Estado, en los hechos no resultó así debido a los acuerdos informales que produjo la sociedad japonesa, como lo veremos más adelante.

## 2. EL SISTEMA DE PARTIDOS DE 1955

La democracia japonesa de la posguerra tuvo como característica principal que el Partido Liberal Demócrata gobernó de manera ininterrumpida durante 38 años, de 1955 hasta 1993. Este fenómeno es conocido por ser uno de los rasgos distintivos del sistema de partidos de 1955.

En este capítulo explicaré en qué consiste el sistema de partidos de 1955, para lo cual haré una breve revisión histórica de las reglas electorales de 1889 a 1947; lo anterior, en razón de que en este periodo se fundó la adopción del voto único no transferible. Después abordaré cómo dicho sistema de partidos produjo el dominio en el gobierno del Partido Liberal Demócrata, cuyo rasgo más sobresaliente de su estructura organizativa es el faccionalismo.

### 2.1. El sistema electoral y de partidos

Maurice Duverger define al sistema de partidos como el conjunto estable en “cada país, durante un periodo más o menos largo, del número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición”,<sup>130</sup> que, en tanto parte esencial de sus instituciones políticas, “tiene tanta importancia como los órganos oficiales del Estado establecidos por la constitución”.<sup>131</sup> La influencia de los sistemas de partidos es tal

---

<sup>130</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 115.

<sup>131</sup> *Loc. cit.*



para el politólogo francés, que su clasificación es una de las bases de la tipología de los sistemas políticos.

Por su parte, Giovanni Sartori considera que el sistema de partidos es “el *sistema de interacciones* que es resultado de la competencia entre partidos”,<sup>132</sup> es decir, los partidos constituyen un sistema cuando conforman una relación entre sí con otros partidos, de manera competitiva. El florentino, además, señala que con la aparición de los partidos de masas y el establecimiento del sufragio universal, un sistema de partidos se estructura, o lo que es lo mismo, llega a una fase de consolidación con el objeto de desempeñar una función de canalización política de la sociedad. Esto reviste importancia dado que el sistema de partidos entonces es el vínculo que conecta a la sociedad en el Estado y viceversa.<sup>133</sup>

De lo anterior se desprende que el sistema de partidos es una estructura de competencia entre partidos políticos, que interactúan con la finalidad de obtener y ejercer el poder en un determinado periodo en un sistema político. Asimismo, que cada uno de los partidos que lo integran posee una organización interna, ideología, etcétera, lo cual les permite conformar alianzas y fungir ya sea como parte del gobierno o en la oposición.

Dado que un sistema de partidos se relaciona directamente con el sistema electoral, en el caso que nos ocupa es necesario hacer un breve recorrido histórico de las reglas del juego electoral, en razón de que éstas influyen en la conformación del espectro de los partidos políticos y viceversa.<sup>134</sup> Esto es porque

---

<sup>132</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 2ª edición 2005, p. 77. Cursivas del autor.

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 72-73.

<sup>134</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 118.

la decisión del sistema electoral “se toma en el campo concreto de las fuerzas sociales y políticas de un país”,<sup>135</sup> es decir, “dado que la decisión sobre el sistema electoral puede afectar a las posibilidades que tienen los grupos sociales y los partidos políticos de articular sus intereses e imponer sus objetivos, la decisión sobre el sistema electoral es una cuestión eminentemente política. Ésta es la cuestión que subyace en el cálculo de los grupos políticos, en relación con las ventajas o inconvenientes que de ella se espera”.<sup>136</sup>

La ley electoral que regía hasta antes de la Segunda Guerra Mundial data de 1925 y se basaba en un sistema electoral conocido como distritos de representación múltiple con voto único no transferible (*multi-member districts with single non-transferable vote*, en inglés). Consistía en que cada elector solo podía emitir un voto por un candidato en distritos de tamaño medio donde se disputaría más de un escaño, y los candidatos ganadores son aquellos que tienen el mayor número de votos.

En el estudio de los sistemas electorales, Arend Lijphart considera que el voto único no transferible (VUNT) es una categoría especial del voto limitado y se encuentra ubicado dentro de los sistemas semiproporcionales, es decir, es un sistema intermedio que combina características del método de la pluralidad y la representación proporcional.<sup>137</sup>

En este sentido, señala que el “voto limitado utiliza los distritos de miembros múltiples en los que cada votante tiene menos votos que los escaños en juego en

---

<sup>135</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Santiago, UNAM-FCE, 1994, p. 349.

<sup>136</sup> *Loc. cit.*

<sup>137</sup> Arend Lijphart, *et. al.*, “The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples”, en Bernard Grofman & Arend Lijphart (Eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986, p. 154.

el distrito; cuando cada votante tiene un solo voto, el voto limitado se puede llamar voto único no transferible. Los ganadores son aquellos candidatos que han recogido el mayor número de votos. Por lo tanto, el voto limitado parece ser muy similar a la pluralidad”.<sup>138</sup>

Lijphart enfatiza que una de las ventajas de la pluralidad es precisamente que los electores votan por candidatos individuales, en vez de por grupos de candidatos organizados como listas de partidos. Sin embargo, aclara, el método de mayoría regularmente se aplica en distritos de un solo miembro, en lugar de distritos de miembros múltiples, donde cada votante tiene el mismo número de votos que el de escaños disponibles en un distrito. El voto limitado, entonces “facilita la representación de minorías, mientras que la pluralidad no lo hace”;<sup>139</sup> es decir, el voto limitado se aproxima a la representación proporcional. Por tal razón, el politólogo neerlandés concluye que “es más exacto llamar al voto limitado, incluyendo al VUNT, un sistema semiproportional”.<sup>140</sup>

A diferencia de los sistemas de pluralidad, el VUNT abre la puerta a la representación de los partidos minoritarios e independientes y, por lo menos en teoría, entre más escaños se disputen en un distrito, más proporcional será el sistema. Incluso, las características de este tipo de voto alientan a que los partidos tengan un alto grado de organización interna con el objeto de que instruyan a sus electores para que distribuyan sus votos entre los distintos candidatos, de tal

---

<sup>138</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 155. Traducción libre.

<sup>140</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

manera que el partido maximice sus posibilidades de obtener el mayor número de escaños.<sup>141</sup>

La Red de Conocimientos Electorales ACE señala que dentro de las desventajas del VUNT se encuentra la fragmentación interna de los partidos, en función de que varios candidatos de un mismo partido compiten por el mismo voto, lo cual puede promover políticas de corte clientelista en las que políticos ofrezcan sobornos a electores. Asimismo, dado que el elector cuenta con un solo voto, los partidos por lo regular no aspiran a un respaldo más allá de sus bases convencionales de apoyo, es decir, se arraiga la búsqueda de un porcentaje razonable de voto duro para ganar escaños, desdeñando el respaldo de otros votantes.<sup>142</sup>

Lijphart señala que, no obstante que el voto limitado y, particularmente, su modalidad, el VUNT: “parecen ser combinaciones prometedoras de pluralidad y representación proporcional, rara vez se utilizan en la práctica”,<sup>143</sup> lo cual ha contribuido a su descuido en los estudios comparativos de los sistemas electorales.

Afganistán, Kuwait, Libia, Islas Pitcairn, Vanuatu, Jordania, Indonesia, Tailandia y Taiwán, son algunos países que hacen uso del VUNT para elegir sus legislaturas o parte de ellas.<sup>144</sup> Pero, sin duda, el ejemplo más conocido es el

---

<sup>141</sup> *Proyecto ACE, Red de Conocimientos Electorales*. Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd04/esd04a/esd04a01>. [Fecha de consulta: 28 de abril de 2019].

<sup>142</sup> *Loc. cit.*

<sup>143</sup> Arend Lijphart, *et. al.*, “The Limited Vote...”, *op. cit.*, p. 155. Traducción libre.

<sup>144</sup> *Proyecto ACE, op. cit.*

utilizado para elegir la Cámara de Representantes de Japón desde 1900<sup>145</sup> hasta 1993.

La alusión a 1900 refiere a que en ese año se aprobó la primera enmienda a la ley electoral del 11 de febrero de 1889,<sup>146</sup> cuya reforma más importante consistió en instituir el VUNT en distritos de varios miembros. Wada Jun'ichirō, académico de la Universidad de la Ciudad de Yokohama, sostiene que este sistema, tuvo desde el principio el objetivo de intensificar la competencia entre varios partidos y evitar la formación de un gran partido.<sup>147</sup>

Posteriormente, en 1919 se llevó a cabo una modificación a la ley electoral que conservó el VUNT, pero introdujo distritos “grandes” de 1 a 3 miembros. Luego, en 1925, se realizó otra enmienda que estableció distritos de tamaño mediano de 3 a 5 miembros, acompañado de la instauración del sufragio universal masculino.<sup>148</sup>

Estas reglas del juego electoral prevalecieron hasta que Japón perdió la guerra y se rindió incondicionalmente aceptando los términos de la Declaración de Potsdam, lo cual significó que el espectro de actores políticos que construirían el nuevo diseño institucional no se reduciría a los japoneses, implicaría también la intervención de las fuerzas de Ocupación, predominantemente estadounidenses.

Así, a partir de la derrota, ocurrieron dos hechos que incidieron en la conformación del nuevo espectro de partidos políticos que culminaría con el

---

<sup>145</sup> Arend Lijphart, *et. al.*, “The Limited Vote...”, *op. cit.*, p. 155.

<sup>146</sup> Dicha ley electoral se promulgó junto con la Constitución Imperial Meiji.

<sup>147</sup> Jun'ichirō Wada, *The Japanese Election System. Three analytical perspectives*, London, Routledge, 1996, p. 5.

<sup>148</sup> Kazuhiro Hayashida, *Development of Election Law in Japan*, Japan, Kyūshū University, 1967, p. 5.

establecimiento del sistema de 1955: se realizaron dos reformas al sistema electoral en 1945 y 1947, en un contexto de intensas negociaciones interpartidarias y, el SCAP emprendió una purga política.

#### SISTEMAS ELECTORALES DE JAPÓN PARA ELEGIR LA DIETA HASTA 1993\*

AÑO	CÁMARA QUE SE ELIGE	TIPO DE SISTEMA ELECTORAL	NO. DE VOTOS POR VOTANTE	NO. DE ESCAÑOS	PERIODO ENTRE ELECCIONES	VOTO ACTIVO Y PASIVO
1889	Cámara Baja.	Voto múltiple. Distritos de un solo miembro y distritos de dos miembros.	El votante tiene tantos votos, como asientos en el distrito.	300. De los cuales 214 se eligen en distritos de un solo miembro y 86 en 43 distritos de dos miembros.	4 años. Es posible la disolución.	Sufragio restringido a "personas eminentes" que pagan impuestos altos, mayores de 25 años. Para ser elegible la edad mínima era 30 años.
1900	Cámara Baja.	Voto único no transferible. Distritos de varios miembros.	El votante tiene un voto, no obstante haya más escaños que elegir en su distrito.	370. Se introducen los distritos grandes.	4 años. Es posible la disolución.	Sufragio restringido a "personas eminentes" que pagan impuestos altos, mayores de 25 años. Para ser elegible la edad mínima era 30 años.
1919	Cámara Baja.	Voto único no transferible. Distritos de 1 a 3 miembros.	El votante tiene un voto, no obstante haya más escaños que elegir en su distrito.	464. 295 elegidos en distritos de un miembro, 136 en 68 distritos de 2 miembros y 33 en 11 distritos de 3 miembros.	4 años. Es posible la disolución.	Sufragio restringido a "personas eminentes" que pagan impuestos altos, mayores de 25 años. Para ser elegible la edad mínima era 30 años.

<b>AÑO</b>	<b>CÁMARA QUE SE ELIGE</b>	<b>TIPO DE SISTEMA ELECTORAL</b>	<b>NO. DE VOTOS POR VOTANTE</b>	<b>NO. DE ESCAÑOS</b>	<b>PERIODO ENTRE ELECCIONES</b>	<b>VOTO ACTIVO Y PASIVO</b>
1925	Cámara Baja.	Voto único no transferible. Sistema de circunscripción es medianas de múltiples escaños. Distritos de 3 a 5 miembros.	El votante tiene un voto, no obstante haya más escaños que elegir en su distrito.	466. Cada prefectura se dividió en varios distritos (122), distribuyendo tres a cinco escaños en cada distrito.	4 años. Es posible la disolución.	Sufragio universal masculino para mayores de 25 años. Para ser elegible la edad mínima era 30 años
1945	Cámara Baja.	Voto limitado. Distritos de varios miembros. También se le conoce como sistema de distrito grande y plural limitado.	El votante tiene menos votos que los escaños en su distrito. Cada votante emite de 1 a 3 votos, dependiendo del tamaño de su distrito	466. Se usó la delimitación territorial de las 46 prefecturas como distritos, con excepción de las más grandes.	4 años. Es posible la disolución.	Sufragio universal a hombres y mujeres mayores de 20 años.  Se reduce a 25 años la edad en que se puede ser elegible
1947	Cámara Baja.	Voto único no transferible. Distritos de 3 a 5 miembros.	El votante tiene un voto, no obstante haya más escaños que elegir en su distrito.	466. Sistema de circunscripción es medianas de múltiples escaños. Cada distrito elige de 3 a 5 miembros	4 años. Es posible la disolución.	Sufragio universal a hombres y mujeres mayores de 20 años.  Se reduce a 25 años la edad en que se puede ser elegible.
1947	Cámara Alta	Voto único no transferible en 2 tipos de distrito:  1. Distritos de 2 a 8 miembros en 47 prefecturas.  2. Distrito bloque nacional	El votante tiene 2 votos: uno para elegir un representante en un distrito y otro para el representante nacional.	250 en total. (252 a partir de 1970). De los cuales 150 (152) se eligen de 46 (47) distritos prefecturales y 100 de un distrito electoral nacional.	6 años. Cada 3 años la mitad de sus miembros son electos. No se permite la disolución de la Cámara.	Sufragio universal a hombres y mujeres mayores de 20 años.  Se establece la de edad de 30 años para ser elegible.

AÑO	CÁMARA QUE SE ELIGE	TIPO DE SISTEMA ELECTORAL	NO. DE VOTOS POR VOTANTE	NO. DE ESCAÑOS	PERIODO ENTRE ELECCIONES	VOTO ACTIVO Y PASIVO
1983	Cámara Alta.	Híbrido: 1. Voto único no transferible en distritos electorales de 2 a 8 miembros en 47 prefecturas. 2. Distrito nacional de representación proporcional.	El votante tiene 2 votos: uno para elegir un representante en un distrito y otro para el representante nacional.	252 en total. De los cuales 152 se eligen de los 47 distritos electorales y 100 de un distrito nacional de representación proporcional.	6 años. Cada 3 años la mitad de sus miembros son electos. No se permite la disolución de la Cámara	Sufragio universal a hombres y mujeres mayores de 20 años.  Se establece la de edad de 30 años para ser elegible.

Fuente: Elaboración propia con información de: Kazuhiro Hayashida, *Development of Election Law in Japan*, Japan, Kyūshū University, 1967; Jun'ichirō Wada, *The Japanese Election System. Three analytical perspectives*, London, Routledge, 1996; y, Patrick Köllner, "Upper House Elections in Japan and the Power of the 'Organized Vote'", en *Japanese Journal of Political Science*, 3 (1), 2002, pp. 113-137.

\* Nota: De 1889 a 1945 la Cámara Alta, denominada Cámara de los Pares, no se elegía por voto directo del pueblo; se conformaba por miembros de la familia imperial, las órdenes de la nobleza y aquellas personas nombradas por el emperador.

Los años que transcurrieron de 1945 a 1955 son, en definitiva, una etapa compleja, convulsa por la gran cantidad de acontecimientos que se presentaron en el escenario de los partidos políticos. Kōno Masaru lo describe como un "típico sistema multipartidista", en el que "varios partidos importantes, tanto de los campos conservadores como progresistas, compitieron por escaños legislativos y se turnaron para formar gobiernos de minorías y de coalición. Este período inicial también fue testigo de un cambio constante de partido por parte de políticos individuales y de una serie de fusiones y rupturas de partidos políticos, y por lo tanto se caracterizó por una alineación partidista fluida".<sup>149</sup>

<sup>149</sup> Masaru Kōno, *Japan's Postwar Party Politics*, USA, Princeton Academic Press, 1997, p. 5. Traducción libre.



Si partimos del hecho de que un sistema electoral es resultado de los acuerdos entre partidos políticos que compiten por escaños para formar un gobierno en un país democrático, las reformas efectuadas en 1945 y 1947 “reflejaron el poder de negociación del partido dominante frente a otros partidos de la oposición, los socios de la coalición, así como del Cuartel General del SCAP”.<sup>150</sup>

Bajo este argumento, en 1945, “el gobierno, encabezado por el primer ministro Shidehara Kijūrō, adoptó un sistema que consistía en distritos electorales de representación múltiple de tamaño variable [*varying-sized multimember constituencies*, en inglés], con cada votante emitiendo de uno a tres votos, dependiendo del tamaño del distrito”.<sup>151</sup> Dicho de otro modo, se abandonó el VUNT y se introdujo el voto limitado en distritos de tamaño variable.

En función de que el voto limitado facilita la representación de minorías,<sup>152</sup> la elección de 1946 permitió la entrada de partidos pequeños. En este sentido, el establecimiento del voto limitado, a decir del profesor de la Universidad de Waseda, Kōno Masaru, se fundamenta en que dentro del proceso de “democratización” de las instituciones políticas, el ministro Shidehara “tomó la iniciativa en la reforma electoral en un intento por anticiparse a la intervención directa del Cuartel General del SCAP”,<sup>153</sup> lo cual beneficiaba al conservador Partido Progresista, con quien simpatizaba y quien además contó con la mayoría suficiente para aprobar el proyecto de ley en diciembre de 1945. Esto entrañó la disolución de la Cámara Baja y que se programara la próxima elección para enero

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 48. Traducción libre.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 30. Traducción libre.

<sup>152</sup> Arend Lijphart, *et. al.*, “The Limited Vote...”, *op. cit.*, p. 155.

<sup>153</sup> Masaru Kōno, *op. cit.*, p. 37. Traducción libre.

de 1946. Sin embargo, ésta no se llevó a cabo en razón de que el SCAP emprendió una purga política.

No debemos pasar por alto que, en agosto de 1945, la principal tarea de los legisladores en la Dieta era reconstruir sus partidos políticos, a la par que se mantenían a la expectativa de las acciones que emprendía la Ocupación Aliada liderada por el general Douglas MacArthur.<sup>154</sup> Ello se debía a que “la mayoría de los miembros de la Dieta eran aquellos que se habían presentado a elecciones en tiempos de guerra por recomendación de la Asociación de Asistencia del Gobierno Imperial, un organismo a través del cual el gobierno intentaba implementar un sistema político totalitario y obtener apoyo popular para el esfuerzo de guerra”.<sup>155</sup> De tal modo, en noviembre de 1945 los integrantes de la Dieta ligados a dicha asociación fundaron el Partido Progresista, mientras aquellos que habían sido reprimidos por los militares se agruparon en el Partido Liberal, lo cual entrañó la separación de las fuerzas conservadoras.

El bando reformista también se dividió. “Los socialistas cuyas raíces estaban en los partidos proletarios anteriores a la guerra se unieron como el Partido Socialista de Japón en noviembre. El Partido Comunista de Japón, que había sido completamente reprimido desde antes de la guerra, comenzó sus propias actividades vigorosas”.<sup>156</sup>

La formación de los partidos políticos a principios de noviembre de 1945 fue también resultado del memorando que el SCAP envió al gobierno imperial el 4 de

---

<sup>154</sup> Masumi Fukatsu, “Whither Goes the 1955 System”, *Japan Quarterly*, No. 42, 1995, p. 164.

<sup>155</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

<sup>156</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

octubre, cuyo contenido disponía medidas para eliminar las restricciones a las libertades políticas, civiles y religiosas.<sup>157</sup>

En este contexto, se programó para enero de 1946 la primera elección nacional después de la derrota. Sin embargo, ésta no se realizó y se aplazó hasta abril de ese año en razón de que el SCAP aún se encontraba negociando las enmiendas constitucionales,<sup>158</sup> y a que previamente había emprendido una purga a gran escala que aplicó a personas que ocuparon altos cargos oficiales durante la guerra; aproximadamente “200 mil líderes militares, gubernamentales y empresariales fueron removidos de sus puestos y se les excluyó de los cargos públicos”.<sup>159</sup> Así, aquellos que habían sido elegidos miembros de la Dieta con el apoyo de la Asociación de Asistencia del Gobierno Imperial, en su mayoría pertenecientes al Partido Progresista, fueron descalificados para competir en la elección.

La conformación de la Cámara de Representantes, antes y después de la elección de 1946, da cuenta de la estrepitosa caída del Partido Progresista, pues de los 274 escaños que disponía se quedó tan solo con 94. Los partidos Liberal y Socialista fueron los más beneficiados por la purga llevada a cabo por las autoridades de la Ocupación: el primero pasó de 46 a 141 miembros, mientras el segundo ganó 93 asientos de los 17 que tenía previo a la celebración de los comicios.<sup>160</sup> Para Fukatsu Masumi “los resultados de las elecciones anunciaban la

---

<sup>157</sup> Office of the Supreme Commander for the Allied Powers, *Memorandum for Imperial Japanese Government. Subject: Removal of Restrictions on Political, Civil and Religious Liberties. 4 October 1945*. Disponible en: [https://www.ndl.go.jp/modern/e/img\\_I/M003/M003-0011.html](https://www.ndl.go.jp/modern/e/img_I/M003/M003-0011.html). [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2019].

<sup>158</sup> Ver arriba, capítulo 1.

<sup>159</sup> Jun'ichirō Wada, *op. cit.*, p. 7. Traducción libre.

<sup>160</sup> *Vid.* Masaru Kōno, *op. cit.*, pp. 36-38; Masumi Fukatsu, *op. cit.*, p. 164.

rivalidad bipartidista entre fuerzas conservadoras y reformistas que se desarrollaría en las décadas siguientes”.<sup>161</sup>

Aunque Shidehara intentó mantenerse en el puesto de primer ministro con el apoyo del Partido Progresista no lo logró; Yoshida Shigeru, líder del Partido Liberal, tomó su lugar. Con él al frente, el anterior sistema electoral de 1925 se restauró con algunos cambios que incluyeron la extensión del sufragio a las mujeres y la reducción de la edad mínima para votar a 20 años, entre otros. Lo más importante fue que la reforma de 1947 restituyó el VUNT y los distritos de 3 a 5 miembros. Con ello, cada votante contó con un solo voto en su distrito electoral para elegir a un representante de la Dieta; y los tres a cinco candidatos con mayor número de votos, dependiendo del tamaño del distrito, se consideraron elegidos como representantes de ese distrito. Así quedó establecido el sistema electoral que prevaleció hasta 1993 para la Cámara Baja.

El proceso de revisión de la ley electoral enfrentó una gran oposición de los partidos Socialista y Comunista (quienes se pronunciaron a favor del sistema de representación proporcional), pero gracias a la coalición de gobierno integrada por los partidos Liberal y Progresista, la reforma se aprobó a finales de marzo de 1947. Enseguida, los progresistas absorbieron a algunos miembros del Partido Nacional Cooperativista y a una parte del Liberal para fundar el Partido Demócrata.<sup>162</sup>

El nuevo marco electoral instó a Yoshida a disolver la Cámara Baja y convocar a elecciones para abril. Los resultados le dieron la mayoría a los

---

<sup>161</sup> Masumi Fukatsu, *op. cit.*, pp. 164-165. Traducción libre.

<sup>162</sup> Masaru Kōno, *op. cit.*, pp. 43-44.

Socialistas, quienes conformaron una coalición de gobierno con los partidos Demócrata y Cooperativista, encabezada por el socialista Katayama Tetsu. Le sucedieron Ashida Hitoshi, Yoshida Shigeru y Hatoyama Ichirō, quienes se volvieron primeros ministros hasta antes del establecimiento del sistema de 1955, en un contexto de cambios constantes en la construcción de alianzas de gobierno y escisiones al interior de los partidos.

Los estudiosos de la política japonesa<sup>163</sup> coinciden en definir al sistema de partidos de 1955 como aquel que se instauró después de la creación en ese año de los partidos Liberal Demócrata y Socialista, con el consecuente dominio del primero para conformar una mayoría de gobierno durante 38 años de manera continua.

El término, acuñado por vez primera por el politólogo Masumi Jun'nosuke en 1964,<sup>164</sup> es explicado por su autor de la siguiente manera:

En octubre de 1955, las alas derecha e izquierda del Partido Socialista de Japón se fusionaron, y el mes siguiente los dos partidos conservadores, el Partido Demócrata y el Partido Liberal, también se fusionaron para formar el Partido Liberal Demócrata. Esto marcó la fundación del sistema de 1955. El fundamento de las fusiones fue sobre todo el deseo de poder político y control del gobierno. El Partido Socialista, dividido sobre el Tratado de Paz de San Francisco de 1951, había aumentado su fuerza en la Dieta en las sucesivas elecciones de 1952, 1953 y 1955, y el avance del ala izquierda era particularmente notable. En la elección de la primavera de 1955, ambas alas hicieron campaña en una plataforma que prometía una fusión en un futuro próximo. La fuerza de los conservadores en la Dieta, por otra parte, siguió disminuyendo elección tras elección, y el Partido Demócrata que organizó el gabinete de Hatoyama quedó muy lejos de ser una mayoría en 1955. Los conservadores resolvieron fusionarse en respuesta a la fusión de los socialistas y para construir un gobierno conservador estable.

Las fusiones dentro de los dos campos, sin embargo, también fueron provocadas por fuertes presiones externas. *Sohyo*, la confederación de sindicatos

---

<sup>163</sup> Vid. Jun'nosuke Masumi, "The 1955 System in Japan and Its Subsequent Development", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 3, Mar. 1988, pp. 286-306; Masaru Kōno, *op. cit.*; Masumi Fukatsu, *op. cit.*, pp. 163-169; Norihiko Narita, *Changing Japanese Politics*, Japan, Foreign Press Center, 2003; Ronald J. Hrebenar (coord.), *Japan's New Party System*, USA, Westview Press, 2000.

<sup>164</sup> Masumi Fukatsu, *op. cit.*, p. 163.

creada por la autoridad de Ocupación, se había vuelto claramente de izquierda y radical con la llegada de la Guerra de Corea [...]. Sin el total respaldo de *Sohyo*, el ala izquierda socialista no podría haberse expandido como lo hizo. Sin su presión negativa, el Partido Socialista no se habría reunido de nuevo.

Por otro lado, habiéndose lanzado en una campaña de innovación tecnológica y racionalización de la producción, la comunidad empresarial (representada por *Keidanren*, etc.) necesitaba un gobierno conservador estable con el fin de mantener una buena relación con Washington, frustrar el crecimiento del Partido Socialista y hacer frente al movimiento laboral. Fue bajo esta fuerte presión empresarial (*zaikai*) que los conservadores resolvieron unirse en un solo partido conservador. En resumen, el sistema de 1955 fue un sistema de confrontación en el contexto de un intenso conflicto laboral.<sup>165</sup>

El sistema de partidos de 1955, es entonces producto del enfrentamiento político de los partidos Liberal Demócrata y Socialista en el marco de dos sucesos posteriores a la guerra: la Ocupación de los Estados Unidos que legó la Constitución de 1946 y el Tratado de Seguridad de 1951. Las posturas al respecto de estos acontecimientos definieron la actuación política de ambos partidos a lo largo de casi cuatro décadas, periodo que se caracterizó por el dominio del Partido Liberal Demócrata en el gobierno.

Según el profesor emérito de la Universidad de Surugadai, Narita Norihiko, “cuando se estableció la configuración de 1955, todos esperaban que el sistema bipartidista, como el británico, se afianzara en Japón y que los dos partidos alternativamente tomarían las riendas del gobierno. Sin embargo, durante 38 años, hasta 1993 el PLD se mantuvo en el poder, excepto por un breve período durante el cual formó una coalición con un pequeño partido conservador que se había separado de él”.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Jun'nosuke Masumi, *op. cit.*, pp. 286-287. Traducción libre.

<sup>166</sup> Norihiko Narita, *op. cit.*, p. 8. Traducción libre.

Sin duda, el sistema de 1955 creó una estabilidad política en la que “el PLD gobernante mantuvo el poder semipermanente y el rival Partido Socialista estuvo satisfecho con ser la oposición semipermanente”,<sup>167</sup> claramente favorecido por la ley electoral de 1947, que restituyó los distritos de tamaño medio y el VUNT.

Así, el periodo que corre de 1955 a 1993, no es un sistema bipartidista en sentido estricto, sino un *sistema de un partido y medio*, como también se le conoce, en el cual el PLD monopolizó el poder y el Partido Socialista no fue capaz de formar una mayoría de gobierno en este tiempo. Incluso el declive mismo del PLD y su salida del gobierno en 1993 son resultado de sus rivalidades internas y posteriores divisiones.

## **2.2. El dominio en el gobierno del Partido Liberal Demócrata (PLD)**

La concepción que define al sistema de 1955 como el periodo de estabilidad que mantiene al Partido Liberal Demócrata en el poder durante casi cuatro décadas de manera ininterrumpida, nos aproxima a la categoría partido dominante.

A la interrogante de qué es un partido dominante, Duverger responde que es “en primer lugar, un partido mayor que los demás, que está a la cabeza de todos, y que distancia bastante claramente a sus rivales durante cierto tiempo”.<sup>168</sup> Pero, sobre todo es dominante “cuando se identifica con una época; cuando sus

---

<sup>167</sup> Masumi Fukatsu, *op. cit.*, p. 166. Traducción libre.

<sup>168</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1ª edición 1957, p. 333.

doctrinas, sus ideas, sus métodos, su estilo en cierta forma, coinciden con los de una época”.<sup>169</sup>

Para Duverger, el dominio, al estabilizar la vida política “lleva en sí mismo los elementos que lo destruirán”,<sup>170</sup> ya que el partido, al acostumbrarse al poder y como resultado del continuo ejercicio gubernamental, “atenúa su demagogia y su necesidad de innovación [...], pierde vigor, se anquilosa”.<sup>171</sup>

En su clasificación de los sistemas de partidos, Sartori ubica al Japón de la segunda mitad del siglo XX entre los sistemas de partido predominante, es decir, donde “no sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que éstos existen como legales y legítimos –aunque no forzosamente eficaces– competidores del partido predominante”.<sup>172</sup> No obstante que se encuentra agrupado dentro de los sistemas competitivos en el que los partidos menores son verdaderos antagonistas e independientes del partido predominante, este último “se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una *mayoría absoluta de los escaños* (no necesariamente de los votos) en el Parlamento”.<sup>173</sup>

Para que se identifique como partido predominante, el florentino refiere que basta con que se presenten tres mayorías absolutas consecutivas y que el electorado parezca estar estabilizado.<sup>174</sup>

Aunque la tipología de Sartori es una de las más conocidas y aceptadas por los politólogos, en esta investigación utilizaré la categoría *dominio de un solo*

---

<sup>169</sup> *Loc. cit.*

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 336.

<sup>171</sup> *Loc. cit.*

<sup>172</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos...*, *op. cit.*, p. 255.

<sup>173</sup> *Loc. cit.* Cursivas del autor.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 258.



*partido*, empleada por Duverger y ampliamente desarrollada por Pempel, debido a que este último aborda con mayor precisión las características que comparten las democracias industriales avanzadas, en particular el caso japonés de este periodo, cuya peculiaridad es que no existe alternancia en el gobierno de forma periódica entre dos o más partidos.

En *Democracias diferentes*, Pempel enfatiza que el fenómeno de dominio a largo plazo de un solo partido político es poco frecuente y “no debería ocurrir”<sup>175</sup> en las democracias industrializadas, ya que esto es distintivo de los regímenes autoritarios o de países en los que prevalecen el estancamiento social y el dominio de una pequeña oligarquía.<sup>176</sup>

Una de las explicaciones que ofrece el profesor de la Universidad de California, en Berkeley, respecto a los casos japonés e italiano, es que, con el comienzo de la Guerra Fría, Estados Unidos dio su apoyo a partidos conservadores, revitalizando a la derecha y debilitando a la izquierda; además que, de manera paralela, los movimientos de clase trabajadora estuvieron fragmentados internamente.<sup>177</sup>

Pempel identifica cuatro factores que definen el dominio de un solo partido, los cuales encajan en el sistema de partidos de 1955:

Primero, un partido debe ser *dominante en número*: debe ganar un número de escaños mayor que sus contrincantes. No tiene sentido hablar de un partido que ha quedado en segundo o tercer lugar en la votación como de un partido dominante; sólo aquel que obtiene, por lo menos, una pluralidad, debe ser considerado como partido dominante. Segundo, un partido ha de tener una *posición de negociación dominante*: para permanecer en el gobierno sobre una

---

<sup>175</sup> T. J. Pempel (comp.), *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, México, FCE, 1991, p. 11.

<sup>176</sup> *Loc. cit.*

<sup>177</sup> *Ibidem*, pp. 35-36, 389.

base regular debe tener, dentro del sistema de partidos, una posición que le permita negociar eficazmente con otros partidos menores en la formación de gobiernos. Por tanto, aunque un partido no tenga una mayoría parlamentaria, para dominar debe estar en una posición estratégica que haga muy improbable que pueda formarse cualquier gobierno sin incluirlo. Tercero, un partido debe ser *dominante cronológicamente*. Tiene que estar en el núcleo del gobierno de una nación durante un periodo sustancial, y no tan sólo unos cuantos años. Por último, un partido dominante debe serlo *gubernamentalmente*. Debido a su larga presencia en el núcleo del gobierno, el partido dominante realiza lo que muchos llamarían un proyecto histórico, una serie de políticas públicas que se interrelacionan y se apoyan mutuamente y que dan una forma particular a la agenda política nacional.<sup>178</sup>

Bajo esta lógica, el dominio de un solo partido a largo plazo “muestra que los partidos políticos tienen importancia no tan sólo en su modo electoral de conseguir votos sino también en sus modos de gobernar y formular políticas”.<sup>179</sup> Este punto me parece fundamental porque como lo plantearé más adelante, la relación del PLD a través de sus legisladores en la Dieta, junto con la burocracia y los grupos de interés, conformaron lo que se conoce como el “triángulo de hierro”, es decir, una estructura informal de gran influencia para el diseño e implementación de políticas públicas.

Particularmente, en lo que se refiere al sistema de 1955, me interesa dejar claro que uno de los factores que explica el dominio del PLD a lo largo de 38 años de manera ininterrumpida fue su capacidad de ser el “aglutinante del régimen político”,<sup>180</sup> a través de la construcción de alianzas con grupos socioeconómicos, además de movilizar bloques sociales y votantes individuales en su apoyo, lo cual se relaciona con el impulso de lo que Pempel denomina el *proyecto histórico*, es decir, una vez que un partido se vuelve dominante, lo es gubernamentalmente, y

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 9-10. Cursivas del autor.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>180</sup> T. J. Pempel, *op. cit.*, p. 23.

eso incide en el diseño y aplicación de políticas públicas que refuerzan su base de poder.

En este trabajo coincido con el análisis de Pempel respecto a que el estudio del dominio de un partido debe enfocarse menos a los resultados de las elecciones y poner “más atención a cuestiones relativas al partido dominante y a sus relaciones con los grupos socioeconómicos de apoyo, las asociaciones de intereses y el aparato de Estado [... así como a] los patrones de gobierno bajo el dominio de un partido”.<sup>181</sup>

Muramatsu Michio y Ellis Krauss sostienen que el continuo dominio del PLD bajo el sistema de 1955 “estriba en la adaptación flexible de ese partido al cambio, y en especial en su capacidad para ampliar su coalición en asuntos de interés social”,<sup>182</sup> refiriéndose a su habilidad de absorber a otros grupos que anteriormente se habían opuesto a él. De tal modo que, a finales de la década de 1960, las “políticas económicas y distributivas del PLD ampliaron su coalición social para incluir a grupos tales como asociaciones profesionales, de educación y de gobiernos locales”.<sup>183</sup>

Esta visión coincide con la del académico y quien fuera el principal secretario del ex primer ministro Hosokawa Morihiro,<sup>184</sup> Narita Norihiko, el cual sostiene que al concluir la revisión del Tratado de Seguridad Japón–Estados Unidos en 1960 “el papel de la política se transformó en el de promover el

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>182</sup> Michio Muramatsu y Ellis S. Krauss, “El partido dominante y las coaliciones sociales en Japón”, en T. J. Pempel, *op. cit.*, p. 324.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 343.

<sup>184</sup> Hosokawa Morihiro fue el primer ministro que constituyó el primer gobierno sin la participación del PLD en el año de 1993.

crecimiento económico”.<sup>185</sup> De tal forma que: “utilizando su posición como partido gobernante perenne, el PLD se dedicó a promover activamente los intereses de sus electores y partidarios y, por lo tanto, a dotarse de una posición aún más ventajosa. Mientras tanto, como un partido ideológico incapaz de seguir el ritmo del cambio político, el Socialista consolidó su carácter como el partido de los sindicatos y gradualmente vio contraerse su presencia en la Dieta”.<sup>186</sup> Surgieron entonces nuevos partidos que se ubicaron en el espectro político como partidos de centro, tal es el caso del Partido Socialista Democrático y el Kōmeitō, quienes ofrecieron a la oposición “una mirada multipartidista”.<sup>187</sup>

En este sentido, Ronald Hrebenar señala que la razón del gobierno a largo plazo del PLD “se puede encontrar en parte, en el electorado esencialmente conservador y pasivo de Japón, y en otra parte, en la ineptitud de los partidos de oposición (especialmente el Socialista, el principal partido de la oposición)”.<sup>188</sup>

El dominio del PLD, sin embargo, no fue uniforme durante los 38 años en que gobernó; sufrió una *declinación* en la década de los setentas, es decir, hubo una perspectiva de perder el dominio. Su reacción, a diferencia de otras experiencias, como las de los partidos socialdemócrata sueco y el laboralista israelí que sí perdieron el dominio, le permitió mantenerse en el poder.<sup>189</sup>

Contrario al punto de vista de Duverger, quien sostiene que los partidos dominantes se vuelven poco flexibles con el tiempo frente a los cambios

---

<sup>185</sup> Norihiko Narita, *op. cit.*, p. 8. Traducción libre.

<sup>186</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

<sup>187</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

<sup>188</sup> Ronald J. Hrebenar, *op. cit.*, p. 31. Traducción libre.

<sup>189</sup> Ellis S. Krauss y Jon Pierre, “La declinación de los partidos dominantes: política parlamentaria en Suecia y Japón en la década de 1970”, en T. J. Pempel, *op. cit.*, pp. 262, 291.

políticos,<sup>190</sup> Ellis Krauss y Jon Pierre, consideran que “el partido dominante, incluso después de décadas en el poder, es capaz de un cambio pragmático para retener el poder”,<sup>191</sup> gracias a su capacidad de adaptación política.

Inoguchi Takashi advierte que después de la crisis del petróleo de 1973 la mayoría de los partidos gobernantes en las democracias industrializadas se “vieron obligados a ceder su control del gobierno”;<sup>192</sup> sin embargo, el partido dirigente de Japón permaneció de forma continua en el poder durante los siguientes 15 años e incluso reforzó su apoyo público desde mediados de 1977.<sup>193</sup>

A juicio de Inoguchi, profesor emérito de la Universidad de Tōkyō, este incremento del apoyo al PLD se debió a tres factores que se complementan: el desempeño económico, el clientelismo y la adaptación de políticas;<sup>194</sup> bajo un enfoque que se “concentra en la asignación de beneficios a varios grupos socioeconómicos por el partido en funciones [que] en lugar de abocarse a los problemas e ideologías subyacentes en la política electoral, [...] examina la forma en que el partido en funciones y los partidos de la oposición intentan utilizar diferentes estrategias para atraer a su campo a los diversos grupos socioeconómicos”.<sup>195</sup> Desde esta perspectiva, el partido gobernante intenta atraer a todos los grupos por igual, mientras que los partidos de la oposición buscan cautivar a grupos específicos.

---

<sup>190</sup> Maurice Duverger, *Los partidos...*, *op. cit.*, p. 336.

<sup>191</sup> Ellis S. Krauss y Jon Pierre, *op. cit.*, p. 264.

<sup>192</sup> Takashi Inoguchi, “La economía política del resurgimiento conservador bajo la recesión: políticas públicas y apoyo político en Japón, 1977-1983”, en T. J. Pempel, *op. cit.*, p. 221.

<sup>193</sup> *Loc. cit.*

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>195</sup> *Ibid.*, pp. 225-226.

El primer aspecto alude a que la economía japonesa de este periodo “funcionó bien bajo el gobierno del PLD. El PIB aumentó, aunque con mayor lentitud que antes; se redujo la inflación y el desempleo nunca llegó a los altos niveles alcanzados en muchos de los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)”,<sup>196</sup> lo cual incidió de manera positiva en sus resultados electorales.

Según los datos presentados por Inoguchi, el manejo adecuado de la política macroeconómica de 1977 a 1983 favoreció “las actitudes político-económicas en favor de la sobriedad financiera, el conservadurismo político, el *status quo* político y el apoyo al PLD”.<sup>197</sup>

Respecto al clientelismo político, señala que después de dos décadas de cambios económicos y demográficos, las bases de poder tradicionales del PLD fundadas en los agricultores y en propietarios de pequeños negocios eran insuficientes para mantenerse en el gobierno. En este sentido, el partido se dedicó a incorporar demandas e intereses de los asalariados urbanos, a través de la instrumentación de políticas públicas respecto a la tributación, los subsidios públicos y la representación política dado el avance de la industrialización y la urbanización.<sup>198</sup>

Vinculado a lo anterior, la adaptación de políticas tiene que ver con el hecho de que en los años 70 grupos sociales descontentos, en su mayoría de oposición, abanderaron políticas de medio ambiente y previsión social, que habían quedado

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 228. *Cursivas del autor.*

<sup>198</sup> *Ibid.*, pp. 235-236. Michio Muramatsu y Ellis S. Krauss, *op. cit.*, p. 344.

relegadas por dar prioridad al crecimiento económico durante las dos décadas anteriores.<sup>199</sup> Como respuesta “el PLD suavizó en forma constante el impacto electoral de estos asuntos polémicos al ofrecer beneficios con objetivos específicos en estas áreas de la política, atrayendo en forma gradual a su campo a un gran porcentaje de electores que estaban insatisfechos con el desempeño de la política previa del partido en estas áreas”.<sup>200</sup> Así, al incorporar a estos grupos, el PLD adoptó programas gubernamentales de largo plazo que se convirtieron con el tiempo en principios básicos de su política pública, arrebatándoselos a la oposición; de modo que “las crisis históricas y el cambio social hicieron posible que se revitalizara el partido dominante, en vez de permitir que se legitimara una oposición sin legitimidad”<sup>201</sup> en la década de 1980. No es casual que, producto de estas políticas públicas, Japón se convirtiera con los años en uno de los países con normas ambientales más estrictas y con la más alta expectativa de vida en el mundo.

Al respecto, Muramatsu y Krauss afirman que la continuidad del dominio del PLD, después de la década de los 70, es atribuible a la capacidad de respuesta que tuvo frente al cambio social, la pluralización de intereses y la incorporación parcial de los grupos de interés de la oposición.<sup>202</sup> Así, “mantener el dominio es evidentemente un arte político, que se apoya en las habilidades de liderazgo del partido dominante”,<sup>203</sup> pues “con el tiempo las viejas rigideces deben ser

---

<sup>199</sup> Ellis S. Krauss y Jon Pierre, *op. cit.*, p. 293; Takashi Inoguchi, *op. cit.*, pp. 246-247.

<sup>200</sup> Takashi Inoguchi, *op. cit.*, p. 247.

<sup>201</sup> Michio Muramatsu y Ellis S. Krauss, *op. cit.*, p. 345.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 348.

<sup>203</sup> T. J. Pempel, “El dominio de un partido y la creación de regímenes”, en T. J. Pempel, *op. cit.*, p. 397.

reemplazadas por nuevas flexibilidades para que el partido pueda continuar gobernando”.<sup>204</sup>

Dichas flexibilidades, explica Pempel, tienen dos dimensiones. La primera se refiere a la capacidad de prescindir de una parte de la coalición gobernante o de algún grupo original de apoyo cuando se “vuelve menos significativo desde el punto de vista numérico, económico o político debido a los cambios en la economía política general del país”.<sup>205</sup> La segunda “requiere solamente que el partido, al mismo tiempo que continúa haciendo llamamientos desde una posición ideológica clara y con el debido respeto a valores y normas políticos bien arraigados, de hecho gobierna con mucho mayor pragmatismo desde el centro político”,<sup>206</sup> desde el cual genera políticas públicas que reúnen nuevas lealtades al partido.

Finalmente, es importante mencionar que el dominio prolongado de un partido, como el PLD, “por su misma persistencia en el tiempo, permite la recreación del régimen político [...] al modelar la política de la nación a través de políticas públicas”<sup>207</sup> que, institucionalizadas, se reconocen como partes del proyecto político del país.

---

<sup>204</sup> *Loc. cit.*

<sup>205</sup> *Loc. cit.*

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 399.

<sup>207</sup> *Ibid.*, pp. 400-401.



### 2.3. La estructura organizativa del PLD: el faccionalismo

No es mi interés abordar los enfoques analíticos sobre el concepto polisémico partido político, cuya discusión en el seno de la ciencia política ha sido estudiado por Ostrogorsky, Michels, Duverger, LaPalombara y Weiner, Kirchheimer, y Sartori, entre otros.

Para esta investigación se concibe al PLD como una organización en el sentido de “modo de articulación e integración de comportamientos divergentes y contradictorios que supone una estructuración humana”.<sup>208</sup> No obstante que las organizaciones pueden ser de diferentes tipos, “cualesquiera que sean las actividades que desarrollan y los beneficios o perjuicios que procuran a los hombres, invariablemente todas ellas sirven *también* para garantizar, perpetuar o acrecentar el poder de aquellos que las controlan, de las élites más o menos restringidas que las dirigen”.<sup>209</sup>

Los partidos se distinguen de otras organizaciones por “el específico *ambiente* en el que desarrollan una específica *actividad*. Sean cuales fueran los demás posibles escenarios que comparten con otras organizaciones, sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos”.<sup>210</sup>

La perspectiva de estudiar a los partidos propuesta por el profesor de la Universidad de Bolonia, Angelo Panebianco, me interesa por el análisis que ofrece de la dinámica organizativa interna, al hacer uso de teorías “que colocan en el

---

<sup>208</sup> Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990, p. 14.

<sup>209</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, México, Patria-Alianza, 1993, p. 16. Cursivas del autor.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 34. Cursivas del autor.

centro de la atención la dimensión de poder en la organización, que explican el funcionamiento y las actividades organizativas fundamentalmente en términos de alianzas y conflictos por el poder entre los diversos actores que integran la organización”.<sup>211</sup> Este punto de vista, considero, es el que nos ayudará a entender cómo funcionan las facciones al interior del PLD.

Panebianco señala que dentro de los partidos los recursos de poder tienden a concentrarse en grupos reducidos o en una élite dirigente, a la cual denomina *coalición dominante*. Se diferencia de la oligarquía de Michels, el círculo interno de Duverger y la dictadura cesarista-plebiscitaria de Ostrogorsky y de Weber, dice el italiano, por tres razones: la primera es que en la estructura de poder de la organización, el líder que controla las principales zonas de incertidumbre<sup>212</sup> debe negociar con otros actores organizativos. En segundo lugar, el poder organizativo en un partido no se encuentra necesariamente en los cargos internos o parlamentarios del partido, implica la alianza con líderes de organizaciones formalmente externas y separadas del partido. Finalmente, argumenta, la expresión *coalición dominante* no solo comprende a los líderes del partido a nivel nacional, incluye también a ciertos líderes intermedios y/o locales. De tal modo, el concepto *coalición dominante* es más amplio y refleja de manera más efectiva la estructura de poder en los partidos.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>212</sup> Según Panebianco, las *zonas de incertidumbre* son los recursos del poder organizativo, es decir “aquellos factores cuyo control permite a ciertos actores desequilibrar en su favor los juegos de poder”. El autor considera seis actividades vitales para la organización donde se ubican las principales zonas de incertidumbre: la competencia, la gestión de las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, la financiación de la organización y el reclutamiento. *Ibid.*, pp. 83-89.

<sup>213</sup> *Ibid.*, pp. 89-91.

Lo que distingue la estructura organizativa de un partido de la de otro, subraya Panebianco, es la fisonomía o configuración de la coalición dominante, la cual “puede ser examinada desde tres puntos de vista: su *grado de cohesión interna*, su *grado de estabilidad* y el *mapa de poder a que da lugar en la organización*”.<sup>214</sup>

El grado de cohesión interna de la coalición dominante se refiere al control, ya sea disperso o concentrado, sobre las zonas de incertidumbre; de aquí se desprende la categoría *facción* que utilizaré en este trabajo. Al respecto:

La distinción principal es [...] la que se establece entre partidos subdivididos en **facciones (es decir, grupos fuertemente organizados)** o en *tendencias* (grupos débilmente organizados). Las facciones –los grupos organizados– pueden ser de dos tipos: grupos que suponen un corte vertical del partido entero, desde el vértice hasta la base (que son las verdaderas facciones o «facciones nacionales») o bien grupos geográficamente concentrados, organizados sólo en la periferia del partido. En este último caso, prefiero definir la facción con el término *sub-coalición*. Las tendencias se caracterizan por ser agrupaciones en el vértice, carentes de bases organizadas (lo que no significa, necesariamente, que carezcan de apoyos) en el conjunto de la organización.<sup>215</sup>

En este sentido, las facciones, entendidas como grupos fuertemente organizados a nivel interno, producen una coalición dominante poco cohesionada donde el control sobre las zonas de incertidumbre se encuentra disperso entre una pluralidad de líderes de facción. A este punto volveré más adelante dada la importancia que tiene para explicar el faccionalismo dentro del PLD.

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 92. Cursivas del autor.

<sup>215</sup> *Loc. cit.* Cursivas del autor; negritas mías.

El estudio precursor sobre la distinción entre tendencias y facciones lo realizó Rose al analizar la organización interna de los partidos británicos. Bajo esta perspectiva, lo que diferencia a las facciones de otros grupos dentro del partido es su mayor fuerza organizativa y durabilidad, es decir, su alto grado de institucionalización. Véase Richard Rose, “Parties, factions and tendencies in Britain”, *Political Studies*, Vol. XII, No. 1, 1964, pp. 33-46.

El grado de estabilidad alude a los intercambios horizontales, es decir, entre élites, y “en particular al carácter estable o precario de los compromisos en el vértice de la organización”.<sup>216</sup> Panebianco advierte que una coalición dominante organizada tendencialmente siempre es estable, y que no necesariamente una coalición dividida en facciones es inestable, debido a que los compromisos que se asumen recíprocamente pueden generar estabilidad con el tiempo.

En cuanto al mapa de poder organizativo, el politólogo boloñés afirma que son “tanto las relaciones entre las distintas áreas organizativas del partido (por ejemplo, el que se dé un predominio del grupo parlamentario, o de los dirigentes nacionales de la organización o de los dirigentes de la periferia, etc.), como las relaciones (de predominio, subordinación o cooperación) entre el partido y otras organizaciones”.<sup>217</sup>

La configuración de la coalición dominante, particularmente el grado de cohesión interna, permite conocer si el partido es una institución débil o una institución fuerte:

*cuanto más institucionalizado se halle el partido, menos organizados serán los grupos internos. Y correlativamente, cuanto menos institucionalizado se halle el partido, más organizados estarán los grupos internos.* En los casos límite de una institucionalización máxima los grupos no tienen prácticamente ninguna organización: se trata de *tendencias* en estado puro. En los casos límite de institucionalización mínima, los grupos son *facciones* altamente organizadas.<sup>218</sup>

Bajo este criterio, el PLD es un partido débilmente institucionalizado en función de que los grupos internos, es decir las facciones, se encuentran altamente organizadas y los márgenes de autonomía de los actores en lucha son

---

<sup>216</sup> Angelo Panebianco, *op. cit.*, p. 93.

<sup>217</sup> *Ibidem*, pp. 93-94.

<sup>218</sup> *Ibidem*, pp. 125-126. Cursivas del autor.

más amplios, por lo que el control sobre las áreas de incertidumbre carece de un centro que monopolice la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, un rasgo distintivo de los partidos débilmente institucionalizados, que además es una característica del PLD de este periodo, tiene que ver con las relaciones clientelares que establece con las fuerzas sociales, lo que lo hace propenso a tener una tasa de corrupción a menudo más elevada.<sup>219</sup>

La concepción de las facciones de manera negativa también se observa en el libro *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis* de Giovanni Sartori, quien señala que “En términos etimológicos y semánticos, «facción» [...] se deriva del término latino *facere* (hacer, actuar), y la palabra *factio* pronto llega a indicar, para los autores que escriben en latín, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a «actos siniestros»”.<sup>220</sup>

En consecuencia, para el florentino es de vital importancia distinguir conceptualmente a un partido de una facción. Al primero lo considera un instrumento “para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes”.<sup>221</sup> Si bien Sartori no descarta que existan motivaciones egoístas en la búsqueda por el poder por parte de los miembros de los partidos, insiste en que un partido “es una parte de un todo que trata de servir a los fines del todo, mientras que una facción no es sino una parte consagrada a sí misma”.<sup>222</sup> En este sentido, las facciones “*son* un mal, [...]”

---

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>220</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos...*, *op. cit.*, pp. 28-29. Cursivas y comillas del autor.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>222</sup> *Loc. cit.*

no son necesarias; sencillamente existen [...] no son más que la expresión de conflictos *personales*, de un comportamiento que valora el yo y desprecia al público”;<sup>223</sup> de tal modo que, citando a Edmund Burke, el italiano refiere que “el combate entre facciones no representa más que una lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos”.<sup>224</sup>

Dentro de los enfoques a los que regularmente se hace referencia para estudiar las facciones sobresale el de Frank Belloni y Dennis Beller, quienes, en palabras de Paniagua y Ramiro, sostienen que las facciones son “fundamentalmente organizaciones de competición política”,<sup>225</sup> cuya actividad debe situarse en el contexto del conflicto y la lucha intrapartidista. En tal sentido, “el objetivo final de las facciones es dominar el partido, hacer que la dirección de éste responda a los objetivos e intereses que representa la facción”.<sup>226</sup>

Lo importante aquí es que las facciones no solo influyen en la organización interna de los partidos, Köllner y Basedau aseguran que “también pueden afectar la estabilidad de los partidos y los sistemas de partidos. Pueden influir en cómo los partidos realizan sus tareas sociales y orientadas al Estado. Por lo tanto, pueden afectar la legitimidad y la eficiencia de los sistemas políticos democráticos”.<sup>227</sup> Bajo

---

<sup>223</sup> *Loc. cit.* Cursivas del autor.

<sup>224</sup> *Loc. cit.* En el Capítulo 4, *El partido por dentro*, Sartori objeta el uso del término facción, en el manejo actual de la ciencia política, por su sentido negativo, ambiguo e histórico y propone utilizar el término fracción para definir las *subunidades de un partido*.

<sup>225</sup> Juan Luis Paniagua y Luis J. Ramiro, *Voz, conflicto y salida. Un estudio sobre faccionalismo: nueva izquierda, 1992-2001*, Madrid, Complutense, 2003, p. 24.

<sup>226</sup> *Loc. cit.*

<sup>227</sup> Patrick Köllner y Matthias Basedau, “Factionalism in Politics Parties. An Analytical Framework for Comparative Studies”, *GIGA Working Papers Global and Area Studies*, No. 12, 2005, p. 6. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/47015/wp12.pdf>. [Fecha de consulta 2 de diciembre de 2019]. Traducción libre.

este punto de vista las facciones podrían ser incluso un actor más relevante que el partido mismo que lo alberga.<sup>228</sup>

El faccionalismo ha sido ampliamente estudiado en la política japonesa, aunque no es un fenómeno exclusivo del PLD. El enfoque cultural de la antropóloga social Nakane Chie describe que, como herencia del sistema feudal del periodo Tokugawa (1603-1868), en la sociedad japonesa persiste, a pesar de los “grandes cambios modernos”,<sup>229</sup> una estructura organizativa basada en el principio de verticalidad en las relaciones sociales, cuya presencia es notable en las facciones. Asimismo, que existe una predisposición cultural a formar agrupaciones como parte del patrón que tiende a conservar el orden jerárquico, donde además el grupo influye de manera determinante en el comportamiento y pensamiento de cada miembro, minimizando la autonomía individual.<sup>230</sup> Por tal motivo, para la también profesora emérita de la Universidad de Tōkyō, las facciones difícilmente desaparecerán, no obstante las crecientes críticas en los círculos políticos que se generen en torno a ellas.<sup>231</sup>

Esta perspectiva, sin embargo, no es suficiente para explicar el faccionalismo japonés. Si bien es cierto la estructura vertical de organización social, conocida como *oyabun-kobun*, se encuentra presente en la sociedad japonesa en su conjunto, no incorpora otros enfoques, como el institucional que

---

<sup>228</sup> *Loc. cit.*

<sup>229</sup> Chie Nakane, *op. cit.*, Prefacio, s. p.

<sup>230</sup> *Ibidem*, Prefacio y p. 73. Para Nakane “un hombre es clasificado fundamentalmente de acuerdo con el grupo al cual pertenece (o con el individuo con el que está vinculado) la valoración se hace según sus actividades más que según sus antecedentes familiares. Después de la admisión al grupo, siempre que su capacidad y sus logros no estén por debajo del nivel requerido casi con seguridad logrará ascender la escala vertical de la jerarquía interna. [...] Por eso el factor decisivo del éxito es la oportunidad de ingresar en un grupo particular”. p. 123.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 91.

demuestra que el número de facciones es proporcional al número de candidatos elegibles por cada distrito electoral; es decir, el estudio de las reglas de acceso al poder, herramienta del institucionalismo, nos ayuda a explicar este fenómeno. Al respecto, Scott Morgenstern advierte que:

Los estudios con una orientación institucional sobre Japón sugieren un[a] estrecha relación entre el tipo de facción y su origen. De forma específica, Ramseyer y Rosenbluth (1993), Cox y Rosenbluth (1993), y Cox, Rosenbluth y Thies (1999) trazan el origen de las "facciones institucionalizadas" y de su estructura competitiva, en las normas para la nominación de candidatos al legislativo, en las normas para la elección de líderes de partido, y en el sistema electoral de voto único no transferible.<sup>232</sup>

De lo anterior se desprende que las facciones o *habatsu*, como se denominan en japonés, son parte del entramado institucional no formal del que ya hemos hablado, pues se desarrollan al margen de la legislación electoral, al no estar plenamente reconocidas, y sin embargo, influyen en el sistema político, ya sea a través de la nominación de candidaturas, o bien mediante el diseño e implementación de políticas públicas.

Ronald Hrebenar y Nakamura Akira señalan que “es imposible discutir al PLD y su dinámica sin un examen exhaustivo de su naturaleza faccional. Esencialmente, el PLD es una alianza de facciones en la que la mayor parte de los asuntos del partido es dirigida por las facciones”.<sup>233</sup> Este punto de vista coincide con el del politólogo neerlandés Lijphart, quien sostiene que el PLD es un partido profundamente dividido, donde las facciones son “muy similares a partidos separados”.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Scott Morgenstern, “Grupos organizados y partidos desorganizados. Incentivos electorales en Uruguay”, *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 29, 2001, p. 111.

<sup>233</sup> Ronald J. Hrebenar y Akira Nakamura, “The Liberal Democratic Party: Still the Most Powerful Party in Japan”, en Ronald J. Hrebenar (coord.), *op. cit.*, p. 106. Traducción libre.

<sup>234</sup> Arend Lijphart, *Modelos de democracia...*, *op. cit.*, p. 79.



Para el profesor de la Universidad de la Ciudad de Yokohama, Wada Jun'ichirō, las *habatsu* son tan poderosas que se equiparan en tamaño con los partidos de oposición y es que “cada facción en el PLD tiene su propia oficina, su propio sistema de cuentas y sus propios concejales como si fuera un partido”.<sup>235</sup>

Cheol Hee Park, asegura que las facciones son “organizaciones formalmente institucionalizadas de políticos con una declarada identidad entre sus miembros. [...] Cada una de las facciones del PLD celebra una reunión semanal regular para compartir información entre sus miembros y para consolidar la identidad de la facción. En el gobierno, las carteras de ministros se distribuyen proporcionalmente entre las facciones de acuerdo con el tamaño de cada una”.<sup>236</sup>

Dentro del PLD, las facciones no obedecen a diferencias ideológicas,<sup>237</sup> éstas casi siempre permanecen ausentes; más bien son los espacios donde se desarrollan las luchas por el poder. A través de ellas se forman lazos personales entre un líder y sus seguidores a fin de avanzar en las carreras políticas, se recaudan grandes cantidades de dinero para financiar sus actividades y se proporciona el apoyo organizativo necesario para las campañas electorales. En este sentido, la lealtad al líder de la facción supera la coherencia de principios o políticas.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Jun'ichirō Wada, *op. cit.*, p. 20. Traducción libre.

<sup>236</sup> Cheol Hee Park, “Factional Dynamics in Japan's LDP Since Political Reform. Continuity and Change”, *Asian Survey*, Vol. 41, No. 3, p. 429. Traducción libre.

<sup>237</sup> Totten y Kawakami sostienen que contrario a las facciones del PLD, las del Partido Socialista sí tienen una base ideológica, lo cual atribuyen a divisiones histórico-sociales de la sociedad producidas previamente a la guerra, durante la Ocupación y posterior a la promulgación de la Constitución de 1947. Véase: George O. Totten y Tamio Kawakami, “The Functions of Factionalism in Japanese Politics”, *Pacific Affairs*, Vol. 38, No. 2, 1965, p. 121.

<sup>238</sup> Véase: Ronald J. Hrebenar y Akira Nakamura, *op. cit.*, p. 112; George O. Totten y Tamio Kawakami, *op. cit.*, p. 111.

Lee W. Farnsworth, profesor de la Universidad de Brigham Young, afirma que después de la Segunda Guerra Mundial los partidos conservadores tuvieron un gran auge en Japón, creados por los líderes políticos sobrevivientes de antes de la guerra. “En realidad, algunos de estos partidos no eran más que los restos de facciones separadas hasta antes de la guerra, mientras que otros eran coaliciones de facciones que se habían unido para beneficio mutuo”.<sup>239</sup>

Ozaki Yukio, legislador en la Cámara de Representantes desde 1890 hasta 1953, el miembro más antiguo de la Dieta con 63 años de servicio ininterrumpido, declaró a finales de 1946 que Japón no contaba con partidos políticos en estricto sentido: “Poco después de que una organización se establezca bajo el nombre de un partido político, se convierte en una facción o una camarilla. Es un grupo de hombres que no tienen inteligencia ni sentido moral, sino solo ardor e interés común”.<sup>240</sup>

Totten y Kawakami analizan tanto las funciones positivas como las negativas del faccionalismo. Respecto a las primeras apuntan las siguientes:

1. El acuerdo entre facciones decide el puesto de primer ministro.
2. Las facciones tienen la función de servir de lazos comunicantes entre los militantes y el presidente del partido. Para ello el presidente del PLD designa un representante, quien se reúne con los líderes de facción para que le sean transmitidas las demandas de los miembros, las cuales deberán ser tomadas en cuenta, ya que su posición depende de la coalición de facciones que lo

---

<sup>239</sup> Lee W. Farnsworth, “Challenges to factionalism of Japan’s Liberal Democratic Party”, *Asian Survey*, Vol. 6, No. 9, 1966, p. 501. Traducción libre.

<sup>240</sup> *Shin Hochi*. December 25, 1946, *apud* John W. Masland, *op. cit.*, p. 584. Traducción libre.

apoya. Así, las facciones también proporcionan una especie de representación organizada de los intereses dentro del partido.<sup>241</sup>

La carga negativa, atribuida de manera más extensiva a las facciones, consiste en:

1. El faccionalismo conduce a arreglos secretos o negociaciones confidenciales, conocidas como *machiai seiji*, cuyos acuerdos no son transparentados a la opinión pública.
2. Relacionada con la anterior, las facciones tienen vínculos especiales con grandes empresas o grupos de intereses particulares que se vuelven muy influyentes cuando el líder de una cierta facción se convierte en primer ministro.
3. El peculiar sistema electoral japonés aumenta la importancia de las facciones y les otorga un gran papel, por encima de los partidos, en comparación con otros sistemas.<sup>242</sup>

Fukui Haruhiro, en *Party in Power*, señala que históricamente las facciones proceden de los grupos que se formaron después de la fusión, en 1955, de los partidos conservadores Liberal y Demócrata, en el Partido Liberal Demócrata, *jiyūminshutō* o *jimintō*, como se le denomina en japonés. Los liberales se agruparon en torno a Yoshida Shigeru, Ogata Taketora y Ōno Banboku, mientras

---

<sup>241</sup> George O. Totten y Tamio Kawakami, *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>242</sup> *Ibidem*, pp. 114-115.

Esto es así porque como se mencionó arriba, la ley electoral de 1947 de la Cámara Baja establece que cada votante tiene un solo sufragio en su distrito electoral para un representante de la Dieta; los 3 a 5 candidatos con mayor número de votos, dependiendo del tamaño del distrito, se consideran elegidos como representantes de ese distrito. De tal modo, en un distrito de 5 miembros, 4, 5 o más candidatos del PLD pueden contender de manera independiente, representando a su facción.

los demócratas fueron liderados por Kishi Nobusuke, Miki Bukichi, Hatoyama Ichirō (entonces primer ministro), Ōasa Tadao, Matsumura Kenzō, Miki Takeo, Kitamura Tokutarō y Ashida Hitoshi. De ellos, surgió la primera presidencia del partido, que se constituiría como una coalición dominante, conformada por un comité de cuatro hombres: Hatoyama, Miki Bukichi, Ogata y Ōno, más el grupo de Kishi, cuyo líder se convirtió en el secretario general. La coalición disidente, por otro lado, se integró por los grupos liderados por Yoshida, Ōasa, Matsumura, Miki Takeo, Kitamura y Ashida.<sup>243</sup>

Los estudiosos de las facciones coinciden en identificar tres etapas entre 1955 y 1993.<sup>244</sup>

La primera, que corresponde al periodo de 1955 a 1972, se define por la configuración de las *habatsu*, en un contexto de crecimiento económico estable.<sup>245</sup>

Aunque el PLD desde su origen fue una coalición de facciones, el faccionalismo comenzó a institucionalizarse a partir de la elección presidencial de 1956, en la que contendieron Ishibashi Tanzan, Ishii Mitsujiro y Kishi Nobusuke. No obstante que Kishi se perfilaba como el favorito, los otros candidatos se aliaron y, con una diferencia de siete votos, Ishibashi resultó ganador. Durante el proceso se generaron divisiones y fusiones entre las facciones, que resultaron en promesas de cargos dentro del gabinete y el partido, así como en nominaciones a

---

<sup>243</sup> Fukui Haruhiro, *Party in Power. The Japanese Liberal-Democrats and Policy-making*, Canberra, Australian National University Press, 1970, p. 108.

<sup>244</sup> Ian Neary, *The State and Politics in Japan*, Polity Press, 2019 [Documento EPUB]; Ronald J. Hrebemar, *The Japanese Party System. From One-Party Rule to Coalition Government*, Colorado, Westview Press, 1986.

<sup>245</sup> El Producto Interno Bruto de 1955 a 1959 fue de ocho por ciento; de 1960 a 1964 de doce por ciento; y de 1965 a 1970 de nueve por ciento. Véase: Ian Neary, *op. cit.*, p. 53.

la Dieta. Así, las *habatsu* se convirtieron en los canales para asegurar y distribuir posiciones políticas.<sup>246</sup>

Con este precedente, entre 1956 y 1960, se estableció un faccionalismo intrapartidario en el que principalmente ocho facciones lucharon y cooperaron entre sí para formar alianzas temporales. Aquellas que colaboraron de manera positiva con el primer ministro, para mantener un gobierno en el poder, fueron las dominantes; y, las que se opusieron, las disidentes. Las facciones con un origen en la burocracia fueron lideradas por Kishi, Satō, Ikeda e Ishii, mientras que las basadas en la política de partidos estuvieron encabezadas por Ōno, Kōno, Matsumura-Miki e Ishibashi.<sup>247</sup>

Durante la década de los sesenta, los conflictos inter e intra faccionales modificaron las alianzas y dieron entrada a nuevos actores políticos. Algunas *habatsu* se fragmentaron y otras desaparecieron. En 1967, cinco eran las facciones dominantes (Satō, Fukuda, Miki, Ishii y Kawashima), cuatro las neutrales (Maeo, Funada, Murakami y Mori) y tres las disidentes (Fujiyama, Nakasone y Matsumura).<sup>248</sup>

Para 1972, las facciones se reorganizaron; principalmente se aglutinaron en cinco, dirigidas por Tanaka, Fukuda, Ōhira, Nakasone y Miki.<sup>249</sup>

Aunque el número de facciones ha variado con el tiempo, lo cierto es que cinco han sido las más importantes y ellas absorbieron a los grupos más

---

<sup>246</sup> Jun'nosuke Masumi, *op. cit.*, p. 300.

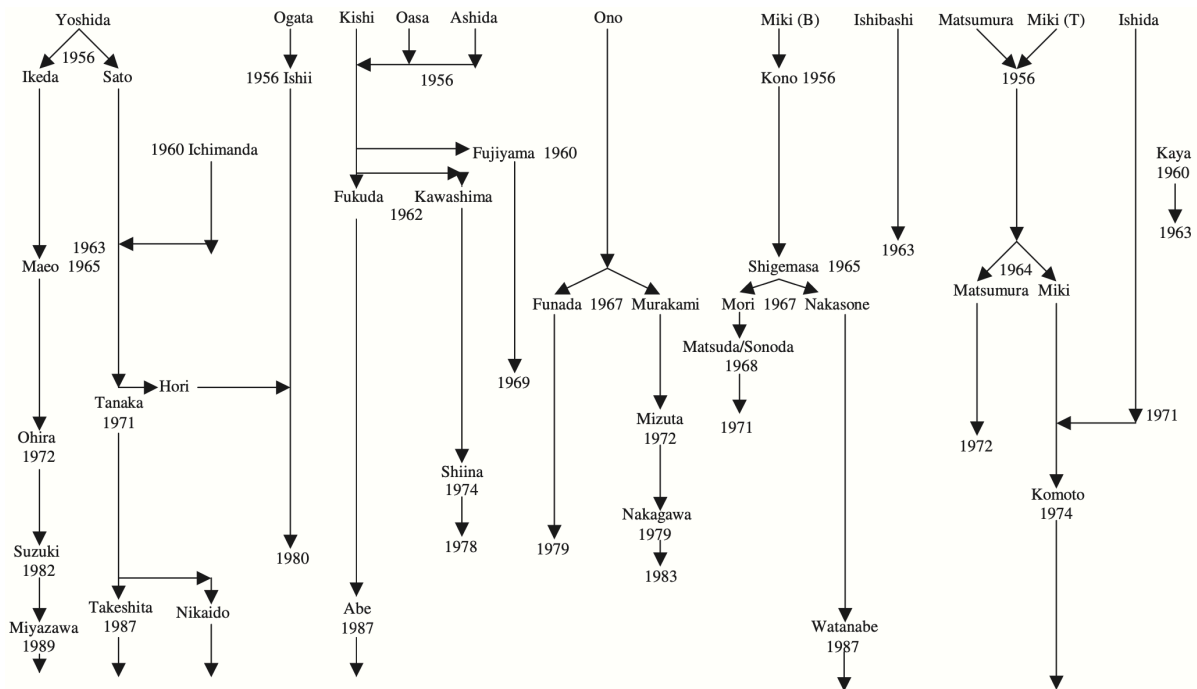
<sup>247</sup> *Vid.* Haruhiro Fukui, *op. cit.*, pp. 108-109; Jun'nosuke Masumi, *op. cit.*, pp. 300-301.

<sup>248</sup> Haruhiro Fukui, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>249</sup> Ronald Hrebennar, *Japan's New Party System*, *op. cit.*, p. 118. Cabe mencionar que, de acuerdo a Masaru Kōno, p. 92) de 1972 a 1993, todos los primeros ministros emergieron de estas cinco facciones.

pequeños. Esto no es fortuito, pues se relaciona con el número máximo de escaños elegibles en cada distrito electoral de tamaño grande.<sup>250</sup>

### FACCIONES DEL PLD DE 1955 A1990



Fuente: Eric C. Browne & Sunwoong Kim, “Factional rivals and electoral competition in a dominant party: Inside Japan’s Liberal Democratic Party, 1958-1990”, *European Journal of Political Research*, no. 42, 2003, p. 111.

Otra característica de las facciones del *jimintō* es que se identifican con el nombre del político que las dirige, aunque formalmente puedan llamarse de otra

<sup>250</sup> Como lo mencioné con anterioridad, la ley electoral que prevaleció hasta 1993 contemplaba 3 tipos de distritos electorales, en los cuales se podía elegir de 3 a 5 parlamentarios según el tamaño del distrito.

manera, por lo que se considera que la formación y crecimiento de una facción depende de su líder.<sup>251</sup>

Dado que las facciones obedecen a una dinámica de lucha por el poder, las alianzas que establecen siempre son de carácter temporal y pueden cambiar de un momento a otro; por lo que algunas veces serán dominantes, otras disidentes, e incluso neutrales. En este mismo tenor, dentro de ellas, también se formarán grupos que disputarán su preeminencia sobre los otros para controlar la facción.

En el transcurso de 1955 a 1972, cinco líderes de facción ocuparon el cargo de primer ministro: Hatoyama Ichirō, Ishibashi Tanzan, Kishi Nobusuke, Ikeda Hayato y Satō Eisaku.

La segunda etapa, que va de 1972 a 1982, se caracterizó por la transformación de las facciones, de grupos de líderes con seguidores, a entidades políticas más formales con oficinas permanentes y funciones bien definidas, en las que cada facción replicó la estructura formal del PLD.<sup>252</sup>

De acuerdo con Kōno, las reuniones donde los líderes de facción resolvían disputas y conflictos de interés dejaron de ser la forma dominante del manejo de la política entre facciones y fueron sustituidas por un conjunto de reglas de organización y principios que, aunque permanecieron sin codificar, en los hechos impusieron restricciones fundamentales al comportamiento político de las facciones y los miembros del partido. De dichas normas, el sistema de antigüedad

---

<sup>251</sup> Haruhiro Fukui, *op. cit.*, p. 123.

<sup>252</sup> Masaru Kōno, *op. cit.*, p. 93.

es el más conocido, pues establecía una “escalera institucionalizada” que todo político del *jimintō* debía escalar.<sup>253</sup>

El sistema de antigüedad contribuyó a que los políticos del partido se especializaran en un área específica de la administración pública, dando pie al desarrollo de las llamadas tribus políticas o políticos *zoku*, como se denominan en japonés. Así, con los políticos *zoku*, el PLD inició una etapa en que ejerció una influencia significativa en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, un terreno que hasta entonces había sido dominado por la burocracia; y que, como veremos en el siguiente apartado, mermó el liderazgo de los primeros ministros.

Otro aspecto importante que se reguló fue la distribución de las posiciones tanto dentro del PLD, como de los ministerios del gabinete. Respecto al partido, imperó el principio de “separación de poderes”; es decir, los puestos más importantes, a saber, la presidencia misma, la secretaría general, la presidencia del Consejo Ejecutivo, la presidencia del Consejo de Investigación de Asuntos de Políticas y la oficina de Finanzas, se asignaban a cada una de las cinco facciones. En relación con los ministerios del gabinete, continuaron repartiéndose conforme al precepto de “proporcionalidad”, que había iniciado en los años sesenta, en el que a cada facción le correspondía un número determinado de posiciones, de acuerdo con su fuerza.<sup>254</sup>

El contexto de esta etapa de las facciones coincide con la incipiente inestabilidad económica y la declinación del dominio del PLD. Además, concurre

---

<sup>253</sup> *Loc. cit.*

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 95.



con la división de la oposición que le permitió al *jimintō* mantener la mayoría necesaria para seguir gobernando.

Asimismo, la influencia de Tanaka Kakuei marcó este lapso, dominado por la política de dinero,<sup>255</sup> convirtiendo a su facción en la más poderosa. Ello se explica por el decidido impulso que dio para fortalecer los grupos de apoyo locales a políticos individuales, denominados *kōenkai*, en japonés.

Cabe mencionar que los *kōenkai*, o grupos de apoyo personal, se conforman por empresarios locales, asociaciones de vecinos, cooperativas, federaciones comerciales locales, entre otros, cuya finalidad es formar vínculos y respaldar a un miembro del parlamento, para movilizar votantes en torno a un candidato. Si bien es cierto, su origen se sitúa en la década de los cincuenta, a finales de 1970, las reglas del partido se modificaron para elegir al presidente nacional, ampliando la militancia del partido. Ello significó que el número de militantes del partido aumentara de cientos de miles a 1.5 millones, y así los *kōenkai* se convirtieron en estructuras más elaboradas que se entrelazaron con las facciones, en la competencia interna del partido por las nominaciones a las candidaturas a la Dieta.<sup>256</sup>

En vista de que el *kōenkai* se organiza de manera jerárquica en torno al jefe político, sostenerlo es costoso, pues implica regalos y visitas a los seguidores para que se mantengan leales. Su financiamiento requiere de un sofisticado esquema

---

<sup>255</sup> La política de dinero es la relación que existe entre la recaudación de fondos y las prácticas corruptas de políticos.

<sup>256</sup> Ian Neary, *op. cit.*, p. 61.

de favores que, a la postre, se traduce en la gestión de una legislación favorable y/o en beneficios gubernamentales para sus patrocinadores.

De acuerdo con el profesor de la Universidad de Oxford, Ian Neary, una de las funciones primordiales de los *kōenkai* es mantener a los legisladores en contacto permanente con sus representantes, dado que las “campañas políticas están prohibidas fuera del periodo de elecciones formales”.<sup>257</sup> Este hecho, a su juicio, incide perjudicialmente en los partidos políticos, pues los debilita y fortalece a las facciones.

En este periodo, la duración en el cargo de los primeros ministros fue menos estable que en las pasadas dos décadas; en diez años, cinco líderes del PLD ocuparon la *sōri daijin kantei*.<sup>258</sup> Tanaka Kakuei, Miki Takeo, Fukuda Takeo, Ōhira Masayoshi y Suzuki Zenkō.

Los escándalos de sobornos dentro del gobierno<sup>259</sup> y el asociar al PLD con la corrupción, también describen esta década, a grado tal que desencadenaron la separación de un grupo de jóvenes miembros de la Dieta para formar el Nuevo Club Liberal en 1976, encabezados por Yamasaki Taku, Katō Kōichi y Koizumi Jun'ichirō, mejor conocidos como YKK, por la inicial de su apellido.

Finalmente la tercera etapa, de 1982 a 1993, se identifica por el debilitamiento de la fuerza de Tanaka y el auge de los escándalos de corrupción, que se volvieron parte consustancial de la política. Ian Neary denomina este

---

<sup>257</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

<sup>258</sup> *Sōri daijin kantei*, o simplemente *Kantei*, es la palabra japonesa para referirse a la residencia oficial del primer ministro.

<sup>259</sup> Uno de los más conocidos es el Escándalo Lockheed, en 1976, del que se derivó el arresto del ex primer ministro Tanaka.

periodo como “del poder renovado al colapso”,<sup>260</sup> debido a que, por una parte, el primer ministro Nakasone Yasuhiro duró en el cargo cinco años, de 1982 a 1987, ejerciendo un fuerte liderazgo, poco usual en el Japón de la posguerra; y, por la otra, el PLD perdió el poder en 1993.

Nakasone Yasuhiro, Takeshita Noboru, Uno Sōsuke, Kaifu Toshiki y Miyazawa Ki'ichi son los cuatro primeros ministros de esta etapa, que se caracterizó por la amenaza constante que ejercieron las facciones de abandonar al PLD y conformar una coalición de gobierno con los partidos de oposición, como estrategia de negociación para controlar las principales carteras del gabinete. A decir de Wada y Schofield, el PLD de dicho periodo debe considerarse una coalición supramayoritaria, que se mantuvo gracias a los acuerdos en torno a la distribución de ministerios, pues “en las elecciones de 1983, 1986 y 1990, las facciones del PLD actuaron como si solo estuvieran negociando puestos en el gabinete”.<sup>261</sup>

Bajo tal esquema, la capacidad de negociación de cada facción se vinculó a su fuerza, medida en cargos dentro del partido y la Dieta, además del número de afiliados, por lo que la recaudación de fondos se convirtió en un elemento central para garantizar lealtades. Las formas de conseguir financiamiento, comúnmente, implicaban la atracción de dinero ilícito y, entonces, los escándalos de corrupción evidenciaron la participación de políticos de alto nivel, incluso de primeros

---

<sup>260</sup> Ian Neary, *op. cit.*, pp. 65-70. Traducción libre.

<sup>261</sup> Jun'ichirō Wada & Norman Schofield, “Bargaining in the Liberal Democratic Party of Japan”, en Norman Schofield (ed.), *Collective Decision-Making: Social Choice and Political Economy*, New York, Springer Science+Business Media LLC, 1996, p. 241. Traducción libre.

ministros como Tanaka, Nakasone y Takeshita.<sup>262</sup> Esto produjo un desequilibrio en los acuerdos interfaccionales, que derivaron en acusaciones de sobornos y fracturas que ocasionaron la renuncia de importantes personalidades, como Ozawa Ichirō y Hata Tsutomu, entre otros.

Así, el descrédito del *jimintō* en el gobierno y la crisis económica-financiera, sumado a los conflictos internos que atravesó el partido, desencadenó la pérdida del dominio del PLD en 1993.

En conclusión, el sistema de 1955 es el periodo en el cual el Partido Liberal Demócrata mantuvo una mayoría en el gobierno por casi cuatro décadas de manera ininterrumpida, convirtiéndose en un partido dominante que, al estabilizar la vida política, fue el aglutinante del régimen político, gracias a su capacidad de adaptación política frente al cambio social.

Lo anterior se enmarca en el sistema electoral de 1947 que restableció el voto único no transferible, cuyas reglas favorecieron el desarrollo de las facciones al interior del PLD. De tal forma, al ser el partido mayoritario en la Dieta, dichas facciones decidieron, de manera no formal, la postulación y permanencia en el cargo del primer ministro, debido a que éste es al mismo tiempo el presidente del partido. Bajo esta lógica, el líder del ejecutivo para acceder al poder debe construir consensos al interior de su partido con las facciones que lo respaldarán con su voto en la Dieta, lo cual implica el establecimiento de acuerdos y compromisos, entre los que se incluyen nombramientos dentro del gabinete, la negociación de posiciones clave de dirección del partido, así como la postulación de candidatos al

---

<sup>262</sup> Algunos de los más representativos de este periodo son los escándalos de Reclutamiento en 1988 (*rikurūto jiken*) y el Sagawa Kyubin en 1992.

parlamento. En mayor o menor medida, los 15 primeros ministros de este periodo jugaron esas reglas. Ésta es una de las razones por las que se considera al primer ministro una figura débil dentro del sistema político.

### 3. EL LIDERAZGO DEL PRIMER MINISTRO

Este capítulo se centra en analizar el liderazgo y la estructura institucional del ejecutivo bajo el sistema de 1955. Para ello, en el primer apartado reviso el liderazgo político desde el enfoque interaccionista de Robert Elgie,<sup>263</sup> el planteamiento de liderazgo reactivo propuesto por Hayao Kenji<sup>264</sup> y el liderazgo orientado al propósito de Robert Angel,<sup>265</sup> entre otros autores. En el segundo apartado, examino la composición de la oficina del primer ministro y la relación que tiene con su limitada capacidad de influir en la dirección de la administración pública. El apartado tres explica cómo influye el faccionalismo del PLD en las decisiones que el ejecutivo toma para integrar su gabinete. Finalmente, el último apartado aborda la dependencia del ejecutivo del “triángulo de hierro”, es decir, de la burocracia, los legisladores *zoku* y los grupos de interés en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

#### 3.1. El liderazgo político

El liderazgo político es un tema de análisis y debate en las democracias representativas. Dada la multiplicidad de definiciones, y para los propósitos de esta investigación, adoptaré el concepto propuesto por el profesor de la Universidad de la Ciudad de Dublín, Robert Elgie, quien plantea estudiar al

---

<sup>263</sup> Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London, Macmillan Press, 1995.

<sup>264</sup> Kenji Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1993.

<sup>265</sup> Robert C. Angel, “Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization”, *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 4, 1988.

liderazgo político desde un enfoque interaccionista, el cual asume que los líderes políticos importan, en la medida que su conducta marca la diferencia para influir en el proceso de toma de decisiones, pero que se encuentran acotados por el entorno en el que actúan, es decir, que operan dentro de un sistema donde su libertad de acción está limitada por otros factores.<sup>266</sup> Así, en sus palabras:

El enfoque interaccionista combina los aspectos personales y sistémicos del proceso de liderazgo. Implica que los líderes políticos actúan en un entorno que estructurará su comportamiento y limitará su libertad de acción. Al mismo tiempo, también implica que los líderes políticos tienen la oportunidad de moldear el entorno en el que operan, dándoles el potencial de dejar su huella en el sistema. En consecuencia, los líderes pueden cambiar el curso de la historia, pero solo en la medida en que el entorno lo permita.<sup>267</sup>

Elgie señala que el líder político, desde la perspectiva del individuo, tiene ambiciones particulares, dependiendo de su personalidad y los objetivos que desea cumplir y, que a partir de su comportamiento, es posible definir el estilo de su liderazgo. De manera paralela, desde el punto de vista del entorno, identifica el marco de estructuras institucionales y las necesidades de la sociedad, como dos aspectos que podrán brindarle recursos o limitar su actuación.

Respecto del amplio abanico de estructuras institucionales que afectan el proceso de liderazgo de presidentes y primeros ministros para la toma de decisiones, el irlandés observa tres tipos:<sup>268</sup>

1. La estructura de recursos dentro del poder ejecutivo del gobierno central. Comprende aspectos como: la forma en que los líderes asumen y dejan el cargo, distinguiendo entre la elección popular y la aprobación

---

<sup>266</sup> Robert Elgie, *op. cit.*, p. 5.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 8. Traducción libre.

<sup>268</sup> *Ibidem*, pp. 13-20.

parlamentaria; la distribución formal del poder en el interior del gobierno; la relación que tiene el ejecutivo con su personal de trabajo inmediato y con la administración pública, en particular con la burocracia; y, la posición internacional sobre la base del poder militar y económico del país en cuestión.

2. La estructura de recursos entre el poder ejecutivo del gobierno central y otros poderes y niveles de gobierno. Alude a las relaciones ejecutivo-legislativo; el papel de los tribunales; y a los poderes de las unidades subcentrales de gobierno.
3. La estructura de recursos dentro y entre partidos políticos. Refiere la relación que tiene un primer ministro o presidente con su partido y el sistema de partidos. Aquí las limitaciones formales descritas en los puntos anteriores se encuentran subordinadas a la naturaleza de la competencia inter e intra partidaria.

En cuanto al segundo componente del entorno, es decir, las necesidades de la sociedad, éstas se configuran en tres elementos: a) el legado histórico que enfrentan los líderes; b) las actitudes sociales que se expresan, ya sea mediante la afiliación partidista del electorado, o bien, a través de la actividad de los grupos de interés; y, c) los deseos populares.<sup>269</sup>

Desde este punto de vista, el patrón de liderazgo dominante en un país podrá establecerse a partir del análisis de la interacción de los líderes y el entorno que enfrentan.

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, pp. 20-23.



Otro reconocido académico que estudia el tema es Philip Norton, quien plantea examinar el liderazgo de los primeros ministros en términos de propósito, habilidad y circunstancias. En este sentido, señala que se necesitan ciertas habilidades –de mando, persuasión, manipulación, ocultación y adaptación, entre otras– para enfrentar entornos políticos cada vez más plurales y que las circunstancias determinarán cuáles se utilizan. Bajo este argumento, el despliegue de las habilidades tiene un propósito, a partir del cual identifica cuatro tipos de primeros ministros; a saber, innovadores, reformadores, egoístas y equilibradores.

Los **innovadores** buscan poder para lograr algún objetivo futuro, que ellos mismos han ideado en gran medida, y están dispuestos a trabajar para llevar a su partido con ellos, sin importar si lo desean o no. Suelen estar impulsados por ideas. Margaret Thatcher es un ejemplo obvio.

Los **reformadores** buscan el poder para lograr un objetivo futuro, pero uno previamente formulado y acordado por su partido; no lleva su huella personal. Clement Attlee entra en esta categoría, cumpliendo las medidas prometidas en el manifiesto del partido de 1945.

Los **egoístas** buscan el poder para poder ejercer y mantener el poder. Su fuerza motivadora es esencialmente la del yo. Para mantenerse en el cargo, se preocupan principalmente por el presente, no por una meta futura de inspiración ideológica. Algunos ejemplos serían Sir Anthony Eden y Harold Wilson.

Los **equilibradores** se preocupan principalmente por garantizar el mantenimiento de la paz y la estabilidad, tanto dentro del partido como, lo que es más importante, dentro de la sociedad. Por tanto, están orientados al presente más que al futuro. Los ejemplos incluyen a los primeros ministros conservadores como Harold Macmillan, pero también incluyen al primer ministro laborista James Callaghan.<sup>270</sup>

Norton advierte que si bien los tipos obedecen a características preponderantes, no son fijos, ni mutuamente excluyentes, por lo que un primer ministro puede reunir aspectos de varias categorías a la vez, además de cambiar con el tiempo. No obstante que esta tipología está fundada en la experiencia

---

<sup>270</sup> Philip Norton, *Effective prime ministerial leadership?*, publicado el 4 de junio de 2019. Disponible en: <https://nortonview.wordpress.com/2019/06/04/effective-prime-ministerial-leadership/>. [Fecha de acceso: 1 de octubre de 2020]. Traducción libre.

inglesa, nos servirá también de punto de partida para definir el tipo de liderazgo del ejecutivo japonés.

En términos generales, el liderazgo del primer ministro de la posguerra hasta 1993, ha sido caracterizado como débil. Estudiosos del sistema político japonés<sup>271</sup> refieren que sus dificultades no son constitucionales, son limitaciones de carácter no formal, determinadas por la burocracia, las facciones del PLD y la influencia de los grupos de interés.

Karel van Wolferen, en *The Enigma of Japanese Power*, asegura que su poder es menor que el de cualquier jefe de gobierno en Occidente o Asia:

Sentado sobre un parlamento débil, el primer ministro japonés, quien es invariablemente presidente del PLD, en teoría tiene oportunidades para ejercer un gran poder. Pero, de hecho, su poder no le permite hacer cosas que los extranjeros, incluidos los gobiernos extranjeros, esperan que un primer ministro pueda hacer. Si enfoca la mayor parte de sus energías en una meta y dura más de un par de años en el cargo, puede efectuar sutilmente un pequeño cambio en las prioridades entre los administradores. Su poder inmediato es, para todos los propósitos prácticos, limitado a disolver la Cámara Baja. Si intentara hacer más, sus rivales en el PLD, junto con los partidos de 'oposición', casi seguramente se aliarían para derribarlo.<sup>272</sup>

En esta línea, Hayao Kenji, sostiene que el primer ministro no participa activamente en el proceso político, por lo que no es un actor importante que incida en el contenido y determinación de las políticas públicas, por lo que es débil y pasivo en comparación con otros jefes de gobierno.<sup>273</sup> "Su liderazgo no es político (no marca la agenda), ni tecnocrático (no determina soluciones). En cambio,

---

<sup>271</sup> Véase: Reiko Ōyama, "Strengthening Political Leadership Institutional and Historical Analyses of Japan's Political Reform" en *Weaknesses in Japan's Postwar Politics*, London, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, 2010, p. 4.

Tomohito Shinoda, *op. cit.*, p. XVI.

Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power. People and Politics in a Stateless Nation*, New York, Vintage Books, 1990, pp. 25, 31, 295.

<sup>272</sup> Karel van Wolferen, *op. cit.*, p. 32. Traducción libre.

<sup>273</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 201.

generalmente se ocupa de temas bien definidos después de que ya están en la agenda, es decir, en el proceso de promulgación. Su participación en el proceso político es, por tanto, reactiva”.<sup>274</sup>

En coincidencia con este argumento, Robert Elgie, en *Political Leadership in Liberal Democracies*, en el capítulo dedicado a Japón, subraya que la Dieta, al igual que el parlamento británico, “han fracasado sistemáticamente a la hora de funcionar como punto de apoyo del liderazgo en el país. Sin embargo, a diferencia de Gran Bretaña, la debilidad de la Dieta no ha sido contrarrestada por una concentración de poder en la rama ejecutiva del gobierno central”.<sup>275</sup> El académico señala que, del mismo modo que en Italia, el liderazgo en el Japón de la posguerra, se distinguió por poseer un sistema estable, pero con gobiernos inestables, lo cual atribuye al entorno del liderazgo, en el que la posición dominante del Partido Liberal Demócrata impidió el ejercicio de un liderazgo individual fuerte.

Aurelia Mulgan coincide con esta postura al afirmar que, a diferencia de los líderes democráticos occidentales, en Japón no es plausible el ejercicio de un liderazgo transformacional, a causa de la ausencia de poderes institucionales formales a disposición del ejecutivo y a que existe un fuerte nexo político entre el partido gobernante y la burocracia.<sup>276</sup>

Otro aspecto que mengua el liderazgo del ejecutivo se refiere a sus cualidades personales. De acuerdo con Robert C. Angel, la expectativa para elegir

---

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 202. Traducción libre.

<sup>275</sup> Robert Elgie, *op. cit.*, p. 135. Traducción libre.

<sup>276</sup> Aurelia George Mulgan, “The Leadership Role of the Prime Minister and Party”, *Policy and Society*, núm. 23, vol. 1, 2004, p. 5.

a un primer ministro es que sus habilidades lo distingan como un articulador de consenso, en lugar de un líder fuerte; es decir, que ejerza un liderazgo orientado al mantenimiento, en vez de uno orientado al propósito, y que solo en caso de que se vea forzado a actuar fuera del consenso de grupo, compense su “naturaleza agresiva” con habilidades de mantenimiento.<sup>277</sup>

A partir de tal razonamiento, el “líder fuerte e independiente de la tradición occidental, que tiene la capacidad de implementar su juicio y voluntad con fuerza, no se valora tanto en Japón como el veterano moderado de la organización que promueve el interés colectivo a través de amplias consultas, mediando hábilmente entre los reclamos e intereses de todos los miembros para llegar a un consenso, al menos parcialmente satisfactorio para todos”.<sup>278</sup>

Esta postura coincide con la de Sahashi y Gannon, quienes apuntan que “en Japón, la cultura política y las limitaciones institucionales requieren que los políticos operen de una manera más colectiva que en la mayoría de las democracias avanzadas, o al menos que den la impresión de que lo están haciendo”,<sup>279</sup> enfatizando que los diversos contextos históricos y culturas políticas exigen diferentes estilos de liderazgo.

Al respecto, Hosoya y Usui aseguran también que “en lugar de criar individuos con cualidades de liderazgo pronunciadas, la cultura política japonesa engendra individuos con un sentido de equilibrio, dando importancia a la armonía

---

<sup>277</sup> Robert C. Angel, *op. cit.*, pp. 584-585.

<sup>278</sup> Ellis S. Krauss, “Japanese Parties and Parliament: Changing Leadership Roles and Role Conflicts”, *apud, Ibidem*, p. 585. Traducción libre.

<sup>279</sup> Ryo Sahashi y James Gannon (eds.), *Looking for Leadership. The Dilemma of Political Leadership in Japan*, Tōkyō, Japan Center for International Exchange, 2015, p. 27. [Documento EPUB]. Traducción libre.

[wa] dentro de la organización, lo que dificulta producir un líder que promueva la discusión activa y muestre positivamente el camino”.<sup>280</sup>

La falta de liderazgo, y como consecuencia, el reforzamiento del poder del primer ministro, se convirtió en tema central de discusión en círculos académicos y políticos, sobre todo a partir de la década de los ochenta, cuando el país comenzó a presentar dificultades económicas y se puso de manifiesto que el ejecutivo tenía un papel limitado en la formulación y ejecución de políticas públicas *vis a vis* otros actores como la alta burocracia y los legisladores *zoku*.

En este sentido, Elgie atribuye la falta de liderazgo del primer ministro a que los poderes constitucionales formales que existen en la estructura de recursos en la rama ejecutiva del gobierno son limitados e inespecíficos, argumentando por ejemplo, que a diferencia de los ejecutivos en Francia e Inglaterra, en Japón el primer ministro no goza de responsabilidades especiales en materia de defensa y política exterior.<sup>281</sup> Esta explicación, sin embargo, contrasta con la de Aurelia Mulgan, para quien la debilidad no proviene de los poderes formales que posee el primer ministro y el gabinete, sino de las limitaciones en la práctica del ejercicio de sus facultades legales.<sup>282</sup>

Como lo señalé en el capítulo 1, el diseño institucional formal confiere al ejecutivo la autoridad para nombrar y destituir a los ministros del gabinete, presentar a la Dieta proyectos de ley, ratificar proyectos de ley, controlar y

---

<sup>280</sup> Chihiro Hosoya y Hizakazu Usui, *Kokusai seiji no sekai*, apud Bert Edström, “Prime Ministerial Leadership in Japanese Foreign Policy”, en Ian Neary (ed.), *Leaders and Leadership in Japan*, New York, Routledge, 2013, pp. 254-255. Traducción libre.

<sup>281</sup> Robert Elgie, *op. cit.*, pp. 137-138.

<sup>282</sup> Aurelia G. Mulgan, “Japan’s Political Leadership Deficit”, *Australian Journal of Political Science*, núm. 35, vol. 2, 2000, p. 185.

supervisar a las ramas administrativas del gobierno, presentar informes sobre asuntos nacionales, preparar el presupuesto y someterlo al parlamento, promulgar decretos, dirigir las relaciones con el extranjero y, en general, conducir los asuntos de Estado.

Bajo tal razonamiento, el primer ministro, de manera formal, ejerce el liderazgo del gobierno y del gabinete. Pero no es así. Aurelia Mulgan, en *Japan's Political Leadership Deficit*, lo analiza de la siguiente manera:

Los sistemas de gabinete parlamentario en los que prevalecen las mayorías de partido único (que Japón ha tenido con el gobernante Partido Liberal Demócrata en el poder desde 1955 hasta 1993 y nuevamente desde septiembre de 1997) normalmente se asocian con un gobierno ejecutivo fuerte. Aunque un primer ministro no puede emprender iniciativas legislativas independientes y unilaterales e impulsarlas como en una democracia de tipo presidencial, y aunque ejerce el liderazgo colectivamente en el gabinete y el gabinete es responsable ante el parlamento, si el primer ministro lleva consigo al gabinete y al partido gobernante, su mayoría en el Parlamento le da un poder mucho más fuerte que el de un presidente estadounidense, por ejemplo, que tiene que pasar todas sus iniciativas legislativas a través de un Congreso que no controla.

La ironía es, por lo tanto, que los líderes japoneses tienen mucho más poder potencial que los presidentes estadounidenses. El estancamiento político de los Estados Unidos hace que sea realmente difícil conseguir algo. Por el contrario, un primer ministro japonés, como jefe de un partido mayoritario que controla la Dieta, tiene la capacidad institucional de hacer que un programa de políticas pase por la Dieta y se convierta en ley. Sin embargo, la realidad es que los primeros ministros japoneses nunca han sido capaces de explotar todo el potencial de su cargo. Japón tiene un ejecutivo político crónicamente débil.<sup>283</sup>

Asimismo, las restricciones del primer ministro no se encuentran en otros niveles de gobierno. El gobierno local es débil y el Tribunal de Justicia son actores políticos relativamente frágiles; ya que por una parte Japón es un estado unitario con poderes centralizados, y por el otro, los nombramientos del poder judicial dependen del patrocinio del gabinete.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> *Ibidem*, pp. 185-186. Traducción libre.

<sup>284</sup> Véase: Robert Elgie, *op. cit.*, p. 140; Aurelia Mulgan, "Japan's Political...", *op. cit.*, p. 186; Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 31.

De tal modo, el liderazgo del ejecutivo se encuentra limitado, tanto por el partido gobernante y sus facciones, como por el “triángulo de hierro”, conformado por la burocracia, los legisladores *zoku* y los grupos de interés; amén de una estructura institucional administrativa de apoyo escasa, en comparación con sus contrapartes occidentales.

### 3.2. La oficina del primer ministro

Hayao Kenji, en *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, escrito en 1993, indica que el primer ministro dispone de dos tipos de personal: el interno, ubicado en su residencia oficial;<sup>285</sup> y la Secretaría del Gabinete que, además de servir al ejecutivo, se encarga de apoyar al gabinete.<sup>286</sup>

El personal interno se compone de ocho miembros, de cuyo consejo e información dependen las decisiones más importantes que toma el primer ministro. De ellos, cinco son secretarios privados: uno político y cuatro administrativos. Los otros tres que integran la oficina son el secretario del gabinete y dos secretarios adjuntos del gabinete, uno parlamentario y otro administrativo.

De sus asistentes privados, el secretario político, generalmente conocido como secretario principal,<sup>287</sup> es el más cercano al primer ministro y en quien deposita su mayor confianza. De acuerdo con Hayao, es el que “actúa detrás de escena, a veces manejando el trabajo sucio político, como la recolección y

---

<sup>285</sup> La residencia oficial del primer ministro se denomina en japonés *Kantei* o más formalmente *Sōri daijin kantei*.

<sup>286</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 158.

<sup>287</sup> En inglés la traducción que utiliza Hayao es *chief secretary*.

distribución de fondos políticos. A menudo representa al primer ministro en asuntos de partido y facciones, [...] y recopila información sobre lo que sucede en el mundo político”.<sup>288</sup>

Los otros cuatro secretarios privados son recomendados –en los hechos, asignados– por los ministerios de su respectiva área administrativa (Finanzas, Asuntos Exteriores, Comercio Internacional e Industria y Agencia Nacional de Policía) y, a decir de Hayao, se busca que no sean tan cercanos al primer ministro, a fin de asegurar la lealtad a su propio ministerio.<sup>289</sup> Esto significa que, dentro del círculo más cerrado del ejecutivo, éste no cuenta con personal especializado de su entera confianza para tomar decisiones al margen de los intereses burocráticos de los ministerios.

Formalmente, la principal responsabilidad de los secretarios administrativos es servir de enlace con los ministerios del gabinete para los asuntos del gobierno y las sesiones en la Dieta. El trabajo se realiza de manera individual, pues no cuentan con personal de apoyo.<sup>290</sup> Al respecto, Hayao enfatiza que:

[...] una de las grandes diferencias entre el staff personal del primer ministro japonés y el de otros jefes ejecutivos [es que] los cinco secretarios privados del primer ministro japonés son similares a los del primer ministro británico tanto en número, como en función. Pero los secretarios japoneses prácticamente no tienen personal de apoyo, mientras que el número 10 de Downing Street tiene una plantilla total de alrededor de 70 personas.<sup>291</sup>

Del personal interno, el rango más elevado lo tiene el secretario del gabinete. Regularmente se trata de un parlamentario de la misma facción a la que

---

<sup>288</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 159. Traducción libre.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>290</sup> *Ibidem*, pp. 160-163.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 163. Traducción libre.



pertenece el primer ministro y, tal es el grado de confianza, que se le conoce como “esposa política” o “secretario general”.<sup>292</sup> Además de presidir la Secretaría del Gabinete, se desempeña como vínculo entre el partido y los ministerios. Formalmente es el portavoz del gabinete y se considera que su sola posición es similar a tres cargos en el gobierno de los Estados Unidos: el jefe de gabinete de la Casa Blanca, el secretario de prensa y el principal asesor político del presidente.

Jerárquicamente, está al nivel de un ministro del gabinete, y el perfil se sujeta a tres tipos de políticos: expertos en política pública, legisladores influyentes del partido y amigos de confianza. Es tal su importancia, que el cargo sirve de plataforma para presidir al PLD y, en consecuencia, para ocupar el puesto de primer ministro. De manera no oficial, otra de sus funciones es manejar el Fondo de Coordinación de la Secretaría del Gabinete, también conocido como fondo secreto.<sup>293</sup>

Aunque la Ley del Gabinete estipula que para desempeñar sus funciones dispondrá de un secretario privado, en los hechos, cuenta con cuatro. Uno es su secretario político y los restantes tres “son prestados por la Agencia Nacional de Policía, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores”.<sup>294</sup>

Finalmente, los restantes miembros del personal interno de la oficina del primer ministro son los secretarios adjuntos, uno parlamentario y otro administrativo; ambos bajo el mando del secretario del gabinete. El primero, es un

---

<sup>292</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>293</sup> *Ibidem*, pp. 164-165.

<sup>294</sup> *Ibidem*, p. 165. Traducción libre.

legislador de nivel medio perteneciente a la misma facción que el ejecutivo, a quien éste quiere impulsar, a fin de que adquiriera experiencia en asuntos del gabinete, y a menudo es reemplazado cada año. El segundo, es un funcionario de alto nivel, cuya responsabilidad es manejar los asuntos administrativos del gabinete; normalmente se mantiene en el cargo el tiempo que dura el ejecutivo en turno. Aunque es nombrado por el primer ministro, proviene de la burocracia y su importancia radica en que, en los hechos, preside<sup>295</sup> la Conferencia Administrativa de Viceministros, el verdadero órgano de toma de decisiones del gobierno, pues el gabinete simplemente confirma las resoluciones tomadas ahí.<sup>296</sup>

Ahora bien, la Secretaría del Gabinete tiene como función principal ejercer la coordinación central del gobierno, además de apoyar al primer ministro. A partir de la reforma administrativa de 1986, pasó de tener cuatro a seis oficinas;<sup>297</sup> a) asesores, b) consejeros para asuntos internos, c) consejeros para asuntos del exterior, d) seguridad, e) investigación e información y f) relaciones públicas.<sup>298</sup>

La Oficina de Asesores es la responsable de manejar los asuntos administrativos para las reuniones del gabinete, como la agenda, la recopilación de material e información. Asimismo, elabora los discursos que pronuncia el primer ministro ante la Dieta y funge como enlace entre el gabinete y la Casa Imperial.<sup>299</sup>

---

<sup>295</sup> Formalmente el secretario del gabinete es quien preside la Conferencia Administrativa de Viceministros, pero rara vez asiste, por lo que, en los hechos, quien la dirige es el secretario adjunto administrativo del gabinete. *Vid.* Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 305, nota 42.

<sup>296</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, pp. 165-167.

<sup>297</sup> De acuerdo con la delimitación temporal de nuestro periodo de estudio, en 1993 la Secretaría del Gabinete contaba con 176 funcionarios.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 168.

<sup>299</sup> *Ibidem*, pp. 168-169.

La Oficina de Consejeros para Asuntos Internos tiene como objetivo coordinar todos los asuntos importantes del gabinete, además de unificar la política pública; mientras la Oficina de Consejeros para Asuntos del Exterior se encarga de conjuntar la política pública respecto a las relaciones exteriores.<sup>300</sup>

La Oficina de Asuntos de Seguridad, como su nombre lo indica, es la encargada de manejar los asuntos de seguridad en un sentido amplio, es decir, aparte de la seguridad nacional, sirve como centro para el manejo de crisis en temas como terrorismo, secuestros, desastres naturales, entre otros.<sup>301</sup>

La Oficina de Investigación e Información “es el centro de recopilación de información y, a menudo, se lo conoce como «los ojos y los oídos» del primer ministro. Su responsabilidad es coordinar la recolección de información de inteligencia de las organizaciones del gobierno”.<sup>302</sup> Una de sus funciones más importantes es el análisis de las tendencias electorales para elegir a los miembros de la Dieta.

Por último, la Oficina del Director General de Relaciones Públicas suministra la información del gobierno a nivel nacional e internacional sobre la política gubernamental, además de preparar las conferencias de prensa donde intervienen tanto el primer ministro como el secretario del gabinete.<sup>303</sup>

Cabe reiterar que estas seis oficinas forman parte de la Secretaría del Gabinete y están conformadas por altos funcionarios. Esto significa que, en los hechos, su lealtad hacia el primer ministro es fuertemente cuestionable, si se

---

<sup>300</sup> *Ibidem*, pp. 169-171.

<sup>301</sup> *Ibidem*, pp. 172-173. Es preciso mencionar que aquí como en las otras oficinas, el personal adscrito tenía una tendencia a ocultar información al ejecutivo.

<sup>302</sup> *Ibidem*, p. 173-174. Traducción libre.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 177.

considera que son personal “prestado” por los ministerios. Es decir, el apoyo institucional a la oficina del ejecutivo está permeado de expertos e información que provee la burocracia, por lo que prácticamente el primer ministro no cuenta con otro tipo asesoramiento para la toma de decisiones.

Esta debilidad en la estructura de la oficina del ejecutivo se ha tratado de contrarrestar con diferentes reformas administrativas, que a pesar de tener relativo éxito, no han logrado cambiar la relación que tiene con los demás actores del sistema político. Hayao señala que, para que un primer ministro pueda tomar decisiones independientemente de dicha estructura, debe buscar apoyos de fuera mediante asesores personales.<sup>304</sup> Tal había sido el caso en aquellos años de Nakasone (1982-1987) y, posteriormente, de Koizumi (2001-2006) y Abe (2006-2007, 2012-2020).

Antes de abordar el siguiente tema, considero importante hacer un breve recorrido histórico de los esfuerzos que se hicieron para fortalecer la estructura institucional del ejecutivo y el gabinete, dada la escasa injerencia del primer ministro en la formulación e implementación de la política pública.

El primero de ellos se presentó entre 1961 y 1964 cuando se instaló el primer Comité Provisional para la Reforma Administrativa –*Rinji Gyōsei Chōsakai (Rinchō)*, en japonés–, cuyas principales conclusiones fueron recomendar la reorganización de las agencias del gobierno, proporcionar asesores al primer ministro y transferir la responsabilidad de elaborar el presupuesto, del Ministerio de Finanzas, a un organismo que estuviera bajo el mando directo del ejecutivo. Sin

---

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 180-181.

embargo, las reformas nunca se promulgaron;<sup>305</sup> la burocracia mantuvo el control, respaldada por un fuerte, permanente y numeroso personal de apoyo, frente a un reducido, inestable y poco profesionalizado equipo del primer ministro.<sup>306</sup>

Tras concluir el mandato del *Rinchō*, en 1964, se estableció el Comité de Inspección y Gestión Administrativa, con el objeto de dar seguimiento a las propuestas presentadas. No obstante que en dicho momento las reformas fueron consideradas inviables por las administraciones de los primeros ministros Ikeda y Satō, a decir de Masujima, su adopción e implementación durante el gobierno de Hashimoto, a finales de la década de los noventa, demostró la solidez de sus recomendaciones.<sup>307</sup>

En 1981, bajo el mandato de Suzuki, se instaló el segundo Comité Provisional para la Reforma Administrativa, o *Rinchō II*, cuyos planteamientos se centraron en la reducción del gasto público y la racionalización administrativa, como respuesta al notable aumento de la deuda pública tras la crisis del petróleo. Al igual que con el anterior comité, al expirar su periodo, se creó un grupo de seguimiento en 1983 que funcionó hasta 1993, el Consejo Asesor Provisional para la Promoción de la Reforma Administrativa –*Rinji Gyōsei Kaikaku Suishin Shingikai (Gyōkakushin)*, en japonés. Sus objetivos no se limitaron a la reforma administrativa; incluyó una desregulación que abarcó desde la reestructuración financiera y económica, hasta la privatización de importantes corporaciones

---

<sup>305</sup> Ronald Bevacqua, “Administrative Reform: Searching for the ‘Hashimoto Vision’”, *Japan Policy Research Institute JPRI*, Working Paper, no. 36, August 1997. Disponible en: <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp36.html>. [Fecha de acceso: 9 de febrero de 2021].

<sup>306</sup> James Elliott, “The 1981 Administrative Reform in Japan”, *Asian Survey*, Vol. XXIII, no. 6, 1983, p. 775.

<sup>307</sup> Toshiyuki Masujima, “Administrative reform in Japan: past developments and future trends”, *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 2005, pp. 295-296.

públicas como Ferrocarriles Nacionales de Japón, Teléfonos y Telégrafos de Japón, además de Tabaco y Sal de Japón.<sup>308</sup>

Particularmente, en lo que toca al fortalecimiento de los recursos de la oficina del ejecutivo, siendo Nakasone primer ministro, en 1984, se estableció bajo su mando la Agencia de Gestión y Coordinación. Esta se integró por tres oficinas: personal, manejo administrativo, e inspección administrativa, con la finalidad de ejercer un control central sobre la burocracia de carrera, además de supervisar la estructura administrativa y coordinar la política pública.

Sin embargo, en la práctica, dicha agencia, en opinión de Ronald Bevacqua, demostró “ser poco más que una «colonia» del Ministerio de Finanzas, que obstaculizó, más que ayudó a los diversos intentos de reformar la burocracia [... pues] sus funcionarios descarrilaron o diluyeron muchas propuestas de reforma”.<sup>309</sup> Robert Angel atribuye el fracaso a que, desde su formación, “despertó el resentimiento dentro de la burocracia profesional, especialmente en los ministerios más poderosos”,<sup>310</sup> que incluso llegaron a compararla con el Ministerio del Interior de antes de la guerra.

Dos años después, en 1986, se reorganizó la Secretaría del Gabinete. Con ello, se implementaron medidas para ampliar los recursos administrativos a disposición del ejecutivo para intentar mejorar las funciones de su oficina, centralizar la autoridad del gobierno y darle un control más efectivo sobre la formulación de políticas tanto en el ámbito nacional, como en el internacional, a

---

<sup>308</sup> Toshiyuki Masujima, “Evaluating Administrative Reform: An Insider’s Report”, *Social Science Japan Journal*, Vol. 2, No. 2, 1999, pp. 215-217.

<sup>309</sup> Ronald Bevacqua, *op. cit.*, s.p. Traducción libre.

<sup>310</sup> Robert C. Angel, *op. cit.*, p. 595. Traducción libre.

través del establecimiento de comités de asesores.<sup>311</sup> La reorganización implicó la ampliación de cuatro a seis oficinas, como se mencionó anteriormente.

<b>SECRETARÍA DEL GABINETE</b>	
Antes de 1986	Después de 1986
Oficina de Asesores del Gabinete	Oficina de Asesores del Gabinete. Responsable de la coordinación general de política pública.
Oficina de los Consejeros del Gabinete	Oficina de Consejeros en Asuntos Internos del Gabinete. Responsable de la coordinación de la intervención del gobierno en crisis internas.
	Oficina de Consejeros en Asuntos Externos del Gabinete. Responsable de la coordinación de acción en temas internacionales, con excepción de la defensa.
Oficina de Relaciones Públicas del Gabinete	Oficina del Director General de Relaciones Públicas del Gabinete. Responsable de la publicidad del gabinete.
Oficina de Investigación del Gabinete	Oficina de Investigación e Información del Gabinete. Responsable de la coordinación, recopilación, análisis y distribución de información a nivel gubernamental.
	Oficina de Asuntos de Seguridad. Secretario del Consejo de Seguridad Nacional.

Fuente: Elaboración propia con información de Kenji Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1993, pp. 168-177.

De lo anterior, destaca la introducción de la Oficina de Asuntos de Seguridad que despertó el recelo de los burócratas, especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Agencia de Defensa Nacional, por lo que impulsaron una campaña para evitar su aplicación o neutralizar sus efectos. No obstante, los cambios propuestos a la Secretaría del Gabinete se aprobaron en la Dieta entre abril y mayo de 1986, y se implementaron en la estructura administrativa dos meses después, por decreto del gabinete.<sup>312</sup>

<sup>311</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 158.

<sup>312</sup> Robert C. Angel, *op. cit.*, pp. 597-599.

Este triunfo, en los hechos, fue contrarrestado por la burocracia, al cooptar al personal de apoyo que, en teoría, formaría parte de los recursos de poder del primer ministro para formular y analizar políticas. Así lo describe Robert Angel:

Los funcionarios de carrera de los ministerios, mediante una hábil manipulación de sus calendarios anuales de cambio de personal, pudieron rebajar el nivel de los funcionarios que prestaron para dirigir las nuevas oficinas del gabinete de viceministro administrativo a director general de oficina. A través de esta acción, los ministerios conservaron una importante fuente de influencia sobre los funcionarios que prestaron a la Secretaría del Gabinete, ya que esos funcionarios esperaban ser regresados a su ministerio cuando fueran liberados de sus funciones en la Secretaría del Gabinete.<sup>313</sup>

Así, aunque la finalidad de Nakasone fue fortalecer la oficina del primer ministro con la creación de la Agencia de Gestión y Coordinación en 1984 y con la reorganización de la Secretaría del Gabinete en 1986, en la práctica, los recursos a disposición del ejecutivo resultaron insuficientes.

#### LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DEL PRIMER MINISTRO JAPONÉS

1. *El personal interno* (8 personas)  
Secretaría Principal  
Cuatro secretarías administrativas: Finanzas, Asuntos Exteriores, Comercio Internacional e Industria y Agencia Nacional de Policía.  
Secretaría del Gabinete  
Secretaría Parlamentaria Adjunta del Gabinete  
Secretaría Administrativa Adjunta del Gabinete
2. *La Secretaría del Gabinete* (176 personas en seis oficinas)  
Oficina de Asesores del Gabinete  
Oficina de Consejeros en Asuntos Internos del Gabinete  
Oficina de Consejeros en Asuntos Externos del Gabinete  
Oficina de Asuntos de Seguridad  
Oficina de Investigación e Información del Gabinete  
Oficina del Director General de Relaciones Públicas del Gabinete
3. *La Agencia de Gestión y Coordinación*  
Tres oficinas: personal, manejo administrativo e inspección administrativa

Fuente: Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London, Macmillan Press, 1995, p.139. Traducción libre.

---

<sup>313</sup> *Ibidem*, pp. 599-600. Traducción libre.



De acuerdo con el análisis de Hayao, en *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, la debilidad del ejecutivo se manifestaba en tres aspectos. El primero se refería al escaso personal que lo apoyaba en la residencia oficial – *Kantei*, en japonés– y que en total se componía de ocho funcionarios, frente a los cientos que asesoraban en la Casa Blanca y los casi setenta en el número 10 de Downing Street, en esa época.<sup>314</sup>

A lo anterior se sumaba que su personal de apoyo no tenía la capacidad de penetrar en la burocracia y que más bien ésta se insertaba en su oficina, debido a que la mayoría de sus miembros provenían de los ministerios, a diferencia de lo que sucedía con los jefes de gobierno en Occidente –como en Estados Unidos y Alemania–, donde los ejecutivos disponían de equipos que trabajaban directamente para ellos. Esto, en palabras del profesor del Boston College, repercutía en que el primer ministro se encontraba aislado de la información, aunque él formalmente representaba el centro de la autoridad.<sup>315</sup>

Finalmente, los dos aspectos previos incidían en que el primer ministro no tuviera la capacidad real para formular y analizar políticas públicas. Así lo expresó Gotōda Masaharu, quien se desempeñó como secretario del gabinete de 1982 a 1983 y de 1985 a 1987, “Cuando el primer ministro tiene que tomar una decisión, realmente no hay nadie que le ayude... Es evidente que debería haber sistemas de apoyo para ayudarlo. Lamentablemente, la actual Secretaría del Gabinete tiene muchas dificultades para hacerlo”.<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 182.

<sup>315</sup> *Ibidem*, pp. 182-183.

<sup>316</sup> Gotōda, *Seiji to wa nanika*, p. 76, *apud* Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 183. Traducción libre.

### **3.3. La relación entre el primer ministro y las facciones: la conformación de gabinetes por cuotas políticas**

Como lo abordé en el capítulo 1, al ser Japón una monarquía parlamentaria, la designación del primer ministro es resultado del voto mayoritario de los legisladores en la Dieta. Durante el sistema de 1955, ese puesto lo ocupó por 38 años el presidente en turno del PLD, quien para permanecer en el cargo dependió, en gran medida, del apoyo que le brindase su partido.

Consecuencia del faccionalismo que caracterizó al PLD de este periodo, el presidente del partido casi siempre fue el líder de la facción más poderosa, o bien, aquél que construía alianzas con otros jefes de facción. Así, fruto de las negociaciones intrapartidarias y la correlación de fuerzas al interior del PLD, emergía el primer ministro. En este sentido, la estricta disciplina de la votación para elegir al ejecutivo en la Dieta, como se estipula en la Constitución de 1946, “sólo ratifica el resultado de las luchas faccionales que ya han tomado lugar dentro del partido”.<sup>317</sup> Cheol Hee Park lo expone de la siguiente manera:

Dado que el líder del partido mayoritario generalmente se convierte en el primer ministro, en esencia, la selección de quién liderará el gobierno de Japón es producto del conflicto y el compromiso entre las facciones del PLD en lugar de cualquier respaldo popular. Puede que no sea exagerado decir que las formas en que se desarrollan situaciones políticas específicas en Japón están profundamente arraigadas en el conflicto y la cooperación entre las facciones dentro del PLD y el impacto de las mismas en los partidos de oposición.

El impacto de esta lucha entre facciones va más allá de la competencia intrapartidaria. Los partidos de oposición continuamente anticipan la posibilidad de que una facción huya del PLD y derroque al partido de su posición de poder [...] el hecho es que el potencial de que una facción salga de la organización, hable con su propia voz o cambie sus lealtades representa una bomba de tiempo cuya detonación podría reconfigurar el mundo de la política japonesa. Por lo tanto, las

---

<sup>317</sup> Totten y Kawakami, *op. cit.*, p. 113. Traducción libre.

facciones del PLD definen los límites de qué cambio puede ocurrir en la política japonesa en general y tienen en cuenta las posibilidades de futuros trastornos políticos. Sin entender cómo funcionan las facciones, será, en el mejor de los casos, difícil comprender la dinámica de la política japonesa ahora y en el futuro.<sup>318</sup>

A partir de este argumento, es claro que si la elección de un primer ministro es producto de la lucha intrapartidaria, no es extraño que la asignación de los puestos en el gabinete también lo sea. El mecanismo, entonces, consiste en que cada facción “recomienda” a sus candidatos para ocupar las carteras de los ministerios, para que después sean nombrados formalmente por el primer ministro ante la Dieta.

De tal modo, la estructura faccional del PLD de este periodo se ha traducido en una importante restricción del liderazgo del primer ministro, quien depende de la volátil coalición de las facciones para mantener su posición como presidente del partido y primer ministro.<sup>319</sup>

No debemos pasar por alto que como presidente del partido su mandato se restringía a dos años, con posibilidad de reelegirse dos veces.<sup>320</sup> En un ambiente de fuerte faccionalismo, esto significó que para convertirse en presidente del PLD tenía que negociar y consensuar con los líderes de las demás facciones, lo que en los hechos implicó ceder espacios políticos tanto en los puestos clave del partido, como en el gabinete, una vez que había sido elegido primer ministro. Por tanto, su permanencia en el cargo dependía de la relación que mantenía con las facciones

---

<sup>318</sup> Cheol Hee Park, *op. cit.*, p. 429. Traducción libre.

<sup>319</sup> Robert C. Angel, *op.cit.*, p. 587.

<sup>320</sup> A partir de 2002, el mandato de presidente del PLD se amplió a tres años; con una posible reelección de tres periodos, desde 2017.

del partido y no necesariamente de una mayoría parlamentaria disciplinada en la Dieta, a diferencia de otros sistemas parlamentarios. Al respecto, Elgie señala que:

En Gran Bretaña, el apoyo de una mayoría parlamentaria disciplinada fue una de las principales razones por las que las responsabilidades de liderazgo se trasladaron al poder ejecutivo del gobierno en general y al primer ministro en particular. En Japón, la presencia de una mayoría parlamentaria disciplinada durante gran parte del período de posguerra no produjo el mismo resultado. Bajo la estructura de 1955, los primeros ministros japoneses eran figuras relativamente débiles. Este punto puede ilustrarse examinando la duración del mandato de los primeros ministros japoneses en comparación con otros líderes. De 1955 a 1993, hubo quince primeros ministros diferentes, con un mandato medio de poco más de dos años y medio. Por el contrario, durante el mismo período, en Gran Bretaña, hubo nueve primeros ministros; en Alemania, hubo seis cancilleres; y, en los Estados Unidos, hubo diez presidentes. Los únicos casos comparables a los de Japón son los de Francia, que tuvo trece primeros ministros de 1959 a 1993 pero solo cuatro presidentes, e Italia, donde hubo 17 jefes de gobierno diferentes de 1955 a 1993.<sup>321</sup>

Desde esta perspectiva, la institucionalización informal de los acuerdos y negociaciones entre facciones, durante el dominio del partido mayoritario en el gobierno, mermó el liderazgo del ejecutivo. Elgie incluso asegura que ningún primer ministro tuvo control sobre el PLD bajo el sistema de 1955, pues a pesar de ostentar simultáneamente de manera oficial los cargos de presidente del partido y primer ministro, éste no debía su posición a su propia fuerza; el poder estaba en manos de los llamados *kingmakers* del *jimintō*.<sup>322</sup>

Así, en términos generales, el poder del primer ministro quedó reducido a ser un edificador de coaliciones entre las facciones y sus líderes, por lo que construir un programa propio de políticas resultó una tarea difícil, si se considera que tampoco contaba con una estructura administrativa que lo apoyara.

---

<sup>321</sup> Robert Elgie, *op. cit.*, pp. 141-142. Traducción libre.

<sup>322</sup> *Ibidem*, p. 147.

Otro reflejo de la inestabilidad del ejecutivo es la frecuencia con la que se realizaban los cambios en la conformación de los gabinetes, cuyo promedio entonces –y, actualmente– era de un año.

La reorganización del gabinete en los sistemas parlamentarios es una atribución que un jefe de gobierno tiene para efectuar una rotación de fuerzas políticas; o bien, para hacer frente a situaciones externas inesperadas, por lo que no es ajeno a su naturaleza institucional. Sin embargo, en el caso japonés los cambios en el gabinete obedecían a la presión de las facciones para favorecer nuevos acuerdos y negociaciones que les permitieran ocupar el mayor número de ministerios, sobre todo en aquellos que tenían considerable peso político y presupuesto, como los de Finanzas, Asuntos Internos, Agricultura, e Industria y Comercio. En este sentido, las frecuentes reorganizaciones del gabinete representaron un “mecanismo para amortiguar la rivalidad entre facciones disruptivas y proporcionar un camino de avance profesional”<sup>323</sup> para los miembros que esperaban formar parte del gabinete después de cinco mandatos en el parlamento. Muestra de ello es que, durante el sistema de 1955, los 15 primeros ministros que estuvieron en el cargo integraron 25 gabinetes a lo largo de casi cuatro décadas.<sup>324</sup>

Bajo esta lógica, la relación del primer ministro con las facciones ha sido vista como aquella que valora más la eficacia de un agente político dentro del PLD, que a un líder nacional, lo cual es consecuencia de la forma en que se

---

<sup>323</sup> J. A. A. Stockwin, *op. cit.*, p. 149. Traducción libre.

<sup>324</sup> Véase: Prime Minister’s Office of Japan, *List of Successive Prime Ministers*. Disponible en: [https://japan.kantei.go.jp/past\\_cabinet/index.html](https://japan.kantei.go.jp/past_cabinet/index.html). [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2023].

selecciona al presidente del partido mayoritario en la Dieta y, por ende, al futuro primer ministro.<sup>325</sup>

Bert Edström, refiriendo a Tsurutani, señala que: “incluso si el PLD tuviera una ventaja lo suficientemente cómoda sobre los partidos de la oposición en el parlamento, la coalición de facciones «principal» que respaldaba al primer ministro era volátil, lo que hizo que su posición se volviera insegura y su mandato dependiera más de sus habilidades dentro del partido que en el compromiso político o el liderazgo”.<sup>326</sup> De este modo, para permanecer en el cargo era indispensable que el ejecutivo se concentrara en la política intrapartidaria, es decir, que mantuviera el apoyo de la coalición de facciones que, al mismo tiempo, representaba la mayoría en el parlamento, de cuya decisión dependía formalmente su posición.

Así, aunque los primeros ministros no eran personas insignificantes “se enfrentaban a un entorno que hacía que el ejercicio del liderazgo político individual fuera muy difícil de lograr”.<sup>327</sup> Particularmente, la amenaza provenía de la estructura de recursos dentro del PLD, es decir, de la relación que tenía con las facciones, pues el conflicto entre ellas determinó quién se convertiría en primer ministro y cuánto tiempo permanecería en el cargo.<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup> Bert Edström, *op. cit.*, p. 256.

<sup>326</sup> *Loc. cit.* Traducción libre.

<sup>327</sup> Robert Elgie, *op. cit.*, p. 148. Traducción libre.

<sup>328</sup> *Loc. cit.*

### 3.4. El “triángulo de hierro”: el poder de la burocracia, los legisladores *zoku* y los grupos de interés en el diseño e implementación de políticas públicas

En el estudio sobre el sistema político japonés de este periodo a menudo se alude al “triángulo de hierro” para referirse a la triada conformada por la burocracia, los legisladores *zoku* y los grupos de interés que en conjunto determinaron el rumbo de las políticas públicas.<sup>329</sup> Erik Hans Klijn, profesor de administración pública en la *Erasmus Universiteit Rotterdam*, señala que:

El término ‘triángulo de hierro’ surgió a finales de los cincuenta para señalar una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos, el servicio civil que trabaja en áreas de política específicas y especialistas parlamentarios. El concepto de triángulos de hierro, al igual que el de subgobiernos, enfatiza las relaciones íntimas entre comités del congreso, representantes de los grupos de presión y partes del servicio civil. De nuevo, al igual que los otros dos conceptos, los triángulos de hierro subrayan la naturaleza herméticamente organizada y estable de las relaciones entre los actores. El término ‘triángulo de hierro’, sin embargo, ha adquirido una connotación más rígida.<sup>330</sup>

Analizaré en primer lugar el papel de la burocracia, pues este actor ha causado opiniones e investigaciones muy controvertidas respecto a la influencia que ejerce dentro del sistema político. Wolferen, en *The Enigma of Japanese Power*, escrito en 1990, sostiene que la burocracia es en realidad quien gobierna al país y que su poder es tan grande que se encuentra por encima de los partidos políticos, los legisladores y el gabinete, incluido el primer ministro.

---

<sup>329</sup> Gerald L. Curtis, *op.cit.*, p. 54.

<sup>330</sup> Klijn, E. H., *Redes de políticas públicas: una visión general*, nota 5, p. 24. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> . [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2023]. Traducción libre.

Para Shinoda Tomohito, aunque el primer ministro es la figura central del gobierno y, junto con el gabinete, representa al poder ejecutivo, los funcionarios de la burocracia son quienes en realidad desempeñan un papel influyente en la formulación de políticas.<sup>331</sup>

Hori Harumi, sostiene que desde el comienzo de la era Meiji en 1868, la formulación de las políticas públicas y, en general, el impulso de las reformas políticas y económicas del gobierno fueron monopolizadas por los burócratas. En este sentido, tras el fin de la política *sakoku*<sup>332</sup> y dada la entonces recién apertura de Japón al mundo:

Los sistemas burocráticos se estructuraron para proteger al gobierno vulnerable de la presión del exterior, especialmente de los partidos políticos, que exigían la participación política. La experiencia y la información sobre la formulación de políticas se centralizaron en las organizaciones administrativas al adoptar un sistema de carrera cerrado y un sistema de capacitación en el trabajo. La independencia de las organizaciones administrativas de la Dieta Imperial fue preservada por la Constitución de Meiji, que disponía que el emperador tenía la autoridad para determinar las organizaciones de las administraciones y para nombrar y destituir a los funcionarios (Artículo 9). Como resultado, la burocracia japonesa aseguró su independencia de los partidos políticos, y su monopolio de experiencia e información se reforzó a través de un sistema de carrera cerrado basado en un examen de calificación competitivo.<sup>333</sup>

En concordancia con esta postura, el profesor emérito de la Universidad de California-Santa Bárbara, Fukui Haruhiro, señala que después de la guerra y durante el periodo de la Ocupación Aliada, la burocracia “desempeñó un papel predominante como intérprete oficial y ejecutora de las órdenes del SCAP”,<sup>334</sup> no

---

<sup>331</sup> Tomohito Shinoda, *op. cit.*, p. 5.

<sup>332</sup> *Sakoku* significa “cierre del país” y fue una política de aislamiento de Japón ante los extranjeros establecida entre 1639 y 1853, durante el periodo del Shogunato Tokugawa.

<sup>333</sup> Harumi Hori, *The Changing Japanese Political System. The Liberal Democratic Party and the Ministry of Finance*, New York, Routledge, 2005, p. 31. Traducción libre.

<sup>334</sup> Haruhiro Fukui, *op.cit.*, p. 43. Traducción libre.



así los partidos políticos, como en teoría había quedado establecido por la Constitución de 1946.

Hans Baerwald menciona que “excepto por la burocracia, todos los centros de autoridad en competencia fueron reducidos a virtual impotencia, como la institución imperial, o completamente abolidos, como en el caso del Consejo Privado (*Sūmitsuin*)”.<sup>335</sup>

Estas aseveraciones respecto al poder de decisión de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas públicas no es exclusivo del caso japonés, también se presenta en países industrializados con sistemas políticos democráticos, dado el aumento del tamaño del Estado. Como consecuencia, las burocracias llegan a ser tan poderosas que en algunos casos tienen la posibilidad de controlar a otros actores, como los políticos electos, ya sean legislativos o ejecutivos.

Guy Peters, reconocido teórico del neoinstitucionalismo, plantea que la influencia creciente de la burocracia es atribuible a cuatro razones “el crecimiento cuantitativo de los problemas y los intereses públicos, el crecimiento cualitativo de tales intereses, la incapacidad de dos instituciones alternativas –la legislatura y el ejecutivo político– para afrontar los cambios ocurridos en el ambiente de la elaboración de políticas, y las burocracias mismas”.<sup>336</sup> Las dos últimas, dice, son deficiencias de tipo institucional, “relacionadas con las características de la burocracia como institución política y las características de otras instituciones

---

<sup>335</sup> Hans H. Baerwald, “Early SCAP Policy and the Rehabilitation of the Diet”, en Robert E. Ward y Yoshikazu Sakamoto (eds.), *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, p. 139. Traducción libre.

<sup>336</sup> Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999, p. 104.

políticas que con ella compiten por el poder”.<sup>337</sup> Este enfoque nos servirá de apoyo para explicar el poder de la burocracia en el diseño e implementación de la política pública en nuestro periodo de estudio, amén de revisar puntualmente el contexto político y características que presenta el caso nipón.

Respecto al cuerpo legislativo, Peters señala que, al ser el encargado de crear las reglas en los sistemas políticos democráticos, resulta imposible que aborde a detalle todos los problemas relativos a consolidar y/o aclarar la legislación existente, de modo que los parámetros generales para las políticas públicas quedan en el ámbito de influencia de los administradores. Esto significa que, en los hechos, pierde facultades reales de decisión frente a la burocracia.

A lo anterior, debe sumarse que la mayoría de legisladores no cuenta con carreras legislativas que los prepararían para la tarea de creación de leyes.<sup>338</sup> Este punto se vincula con la inestabilidad o lo transitorio de las legislaturas en comparación con la burocracia. Aquí, respecto al caso japonés, conviene hacer un paréntesis y mencionar que la mayoría de los parlamentarios tienen la posibilidad de reelegirse y existe una especie de carrera legislativa; algunos incluso han logrado un conocimiento especializado sobre determinadas áreas de política pública, son los llamados legisladores *zoku*.

Otro aspecto relacionado con la estructura de las instituciones legislativas, es el relativo a la carencia de personal suficiente y debidamente especializado; asimismo, a la falta de información que no haya sido generada por una agencia

---

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>338</sup> *Ibidem*, pp. 109-110.

burocrática “que presumiblemente tiene cierto interés en un resultado en particular”<sup>339</sup> para la elaboración de políticas públicas.

Al respecto, Hayao señala que: “comparados con los políticos, los burócratas poseen más conocimiento y experiencia. La legislación casi siempre es elaborada en los ministerios. Si bien los políticos del PLD son consultados, no disponen de personal propio que aporte experiencia e información para competir con los ministerios”.<sup>340</sup> De tal modo que, en comparación con los congresistas estadounidenses y alemanes, los legisladores japoneses no disponen de equipos especializados y fuentes alternativas de información y conocimientos que apoyen su trabajo en la elaboración de políticas públicas.<sup>341</sup>

En efecto, en Japón, debido a la complicidad de los políticos *zoku* con los burócratas, queda claro que el proceso de elaboración de leyes y presupuestos, y en general, la política pública, estaban fuera del alcance del primer ministro y del gabinete.

En torno a las deficiencias institucionales de los ejecutivos políticos *versus* la burocracia, Peters argumenta que, principalmente en los sistemas parlamentarios, enfrentan cuatro problemas para imponer su voluntad en la elaboración e implementación de la política pública, que podríamos resumir en: la carencia de capacidad y conocimiento, la insuficiencia de tiempo, la desventaja numérica frente a la estructura burocrática y la falta de cooperación de la burocracia.<sup>342</sup> Examinemos cada uno.

---

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>340</sup> Kenji Hayao, *op. cit.*, p. 143-144. Traducción libre.

<sup>341</sup> *Loc. cit.*

<sup>342</sup> Guy Peters, *op. cit.*, pp. 111-114.

El primer punto, la carencia de capacidades del ejecutivo para comprender las políticas que deben ejecutarse, implica que se deba confiar en el conocimiento especializado de la burocracia, debido a que gran parte de las designaciones para los puestos ministeriales del gabinete se realizan por motivaciones ideológicas, políticas o partidarias y no necesariamente en función de un conocimiento previo del área de políticas públicas. Asimismo, no debe perderse de vista que en el sistema parlamentario, el ejecutivo está sujeto a la inestabilidad política producto de la naturaleza de su cargo.

En Japón, este aspecto queda demostrado cuando se analiza la manera en que se conforma el gabinete que, como expliqué en el capítulo anterior, se realiza en función de las cuotas políticas entre facciones que apoyaron el nombramiento del primer ministro. Esto significa que las designaciones de los ministros son resultado de una previa negociación intrapartidaria y no necesariamente cuentan con un conocimiento especializado del ministerio que encabezan, por lo que dependerán de la burocracia para el funcionamiento de sus oficinas.

El segundo problema que enfrentan los ejecutivos políticos está estrechamente vinculado con el anterior y se refiere a la insuficiencia de tiempo para entender y administrar las políticas públicas. En entornos políticos donde la incertidumbre política es constante, los ministros del gabinete, que en Japón en su mayoría son a la vez legisladores, encuentran limitaciones para asimilar el funcionamiento de la estructura burocrática, pues también dedican tiempo a realizar otras actividades políticas.

El tercer elemento tiene que ver con la desventaja numérica del ejecutivo para imponer su voluntad o intentar cambiar el rumbo de las políticas públicas, frente a las estructuras burocráticas. “Comparado con el tamaño de la mayoría de los organismos administrativos, el número de designados políticos que se imponen en la parte superior de la organización es muy pequeño, pese a la creencia de que los designados están facultados para controlar todas las actividades dentro de la organización”.<sup>343</sup> Esto queda reflejado en el apartado 1 del presente capítulo, cuando analicé el funcionamiento de la oficina del primer ministro y su escaso personal de apoyo, que se integra a menudo por funcionarios de la misma burocracia, a modo de préstamo temporal, lo cual se reproduce institucionalmente a nivel de los ministros del gabinete.

Finalmente, Peters plantea que otro obstáculo que enfrentan los ejecutivos es que la burocracia ceda al rumbo propuesto por los jefes políticos para dirigir la política pública. En general, “los funcionarios públicos tienen poco o nada que ganar con una cooperación estrecha y franca con políticos particulares. Sus carreras no se ven afectadas en gran medida por los políticos en muchos países, y de hecho podría perjudicarles el hecho de ser claramente identificados con un partido político o un político particulares, sobre todo si éstos pierden su puesto”.<sup>344</sup>

Más aún, en el caso japonés de este periodo, la burocracia se caracterizó por mantener una autonomía respecto a seguir incondicionalmente la dirección que fijaban los ministros del gabinete sobre determinadas políticas públicas y asignaciones presupuestarias. Tan solo a través del sistema de circulación de

---

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 114.

propuestas dentro de un ministerio *–ringisei–*, se formulaban y difundían borradores, de manera informal, respecto a políticas públicas o proyectos de ley, con el objeto de cabildear la toma de decisiones al interior de los ministerios, antes de que incluso los suscribiera un ministro de Estado.<sup>345</sup>

Asimismo, es conocido que la alta burocracia sabotaba sistemáticamente aquellos programas que planteaba el ejecutivo o los ministros del gabinete si se contraponían a los intereses que mantenían, producto de sus estrechos lazos con organizaciones empresariales. Esto se vincula con el fenómeno denominado *amakudari* –literalmente, descenso del cielo–, el cual alude a aquellos burócratas de élite que, una vez concluida su carrera en la estructura de gobierno, se colocaban en empresas privadas que en otro momento regularon, fomentando potenciales nexos de corrupción, debido a que utilizaban toda su experiencia, información confidencial y contactos con políticos y funcionarios en activo, para favorecer al sector privado.<sup>346</sup>

Así, la relación que establecía un ministerio con sus clientelas era tan sólida que se había formado una comunidad unida que protegía dichos intereses, lo cual dificultaba que un primer ministro pudiera anular esas iniciativas de política pública previamente preparada, pues además disponía de una insuficiente estructura administrativa que lo apoyara a él y a su gabinete.<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> Véase J. A. A. Stockwin, *Dictionary of the modern politics of Japan*, London, RoutledgeCurzon, 2003, pp. 216-217.

<sup>346</sup> Véase Susan Carpenter, *Special Corporations and the Bureaucracy: Why Japan Can't Reform*. New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 3-4.

<sup>347</sup> Véase Yūko Kaneko, "Government Reform in Japan", *First Specialized International Conference of the International Institute of Administrative Sciences*, 12 July 1999, pp. 3-4.

Los legisladores *zoku* son otro actor que integra el “triángulo de hierro”. Uchiyama Yū argumenta que, bajo el sistema de 1955, los políticos *zoku*, junto con los burócratas, tuvieron gran influencia en el diseño e implementación de la política pública. La palabra *zoku* significa tribu y se utiliza para referir a los parlamentarios que, conformados dentro del Consejo de Investigación sobre Asuntos de Políticas del PLD, se especializan en determinadas áreas de política pública para colaborar de manera cercana con sus contrapartes burocráticas, fungiendo a la vez como intermediarios de determinados grupos de interés.<sup>348</sup>

Gerald Curtis los define así:

Término que se usó ampliamente en la década de 1970 para referirse a miembros de la Dieta que han desarrollado considerable experiencia y práctica sobre un área particular de política de gobierno y suficiente antigüedad en el partido como para tener influencia continua en el ministerio responsable de esa área política. Con el tiempo, los *zoku* se han vuelto cada vez más especializados en sus actividades, concentrándose no sólo en un ministerio específico, sino en un área limitada de temas dentro del ámbito de ese ministerio. Así, hay políticos que son conocidos como *zoku* del transporte aéreo, o *zoku* de las telecomunicaciones. Hay un *zoku* de pesca, un *zoku* de tabaco, e incluso un *zoku* del alcantarillado. Los *zoku* son los agentes políticos de los intereses especiales, intermediando entre individuos y grupos en la sociedad civil y la burocracia.

En el discurso popular japonés, las políticas de los grupos de interés y la conducta de los *zoku* son tratados como verdaderos males.<sup>349</sup>

No obstante esta visión peyorativa sobre los políticos *zoku*, lo cierto es que, como analicé anteriormente,<sup>350</sup> esa capacidad de cambiar, de adaptar las políticas públicas, permitió que el PLD mantuviera su dominio en este periodo; es decir, permaneciera en el gobierno, superando la declinación que sufrió, a diferencia de

---

<sup>348</sup> Yū Uchiyama, *Koizumi and Japanese Politics. Reform strategies and leadership style*, New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2010, pp. 14-15.

<sup>349</sup> Gerald L. Curtis, *op.cit.*, p. 53. Traducción libre.

<sup>350</sup> Capítulo 2, apartado 1.

las democracias sueca e israelí que sí perdieron el poder. Bajo este argumento, los cambios que se presentaron en la sociedad japonesa (con sus nuevas demandas) fueron incorporados, en buena medida, a través del trabajo de mediación de los políticos *zoku*; ellos representaron el vínculo mediante el cual los grupos de interés podían ejercer influencia en el diseño e implementación de la política pública.

Si bien se trata de grupos con intereses particulares, no está limitado a los grandes capitales. Asociaciones médicas regionales, cooperativas agrícolas locales y sindicatos de maestros, entre otros, se beneficiaron de la política gubernamental promovida por los parlamentarios *zoku*. Éstos últimos, en compensación, recibieron aportaciones económicas y apoyo a través del voto organizado de dichos grupos de interés, garantizando así su permanencia en la Dieta. Desde luego, dicho esquema fue duramente criticado cuando estalló la burbuja económica en la década de los noventa con el señalamiento de que el gobierno no servía al interés general, lo cual motivó primero la reforma electoral de 1994 y, posteriormente, la reformas administrativas de 1999 y de 2001.

Los grupos de interés constituyen el último vértice del “triángulo de hierro”. El académico británico James Arthur Stockwin, especialista en política japonesa, menciona que como en otros sistemas políticos, los grupos de interés buscan influir en el gobierno. Para él, algunos de los más visibles son los que se encuentran representados en el mundo de los negocios (*zaikai*), mediante la Federación de Organizaciones Económicas (*Keidanren*) y la Federación Japonesa



de Asociaciones de Empleadores (*Nikkeiren*);<sup>351</sup> en el ámbito del campo, a través de la Asociación Cooperativa Agrícola (*Nōkyō*);<sup>352</sup> en el terreno sindical, por medio del Consejo General de Sindicatos de Japón (*Sōhyō*) y la Confederación del Trabajo de Japón (*Dōmei*).<sup>353</sup> Asimismo, en la esfera religiosa con la Sociedad para la Creación de Valores (*Sōkagakkai*);<sup>354</sup> en el área profesional, a través de la Asociación Médica de Japón (*Ishikai*)<sup>355</sup> y el Sindicato de Maestros de Japón

---

<sup>351</sup> Actualmente ambos grupos conforman la Federación Japonesa de Organizaciones Económicas. Cabe mencionar que, bajo el sistema de 1955, la *Keidanren* tuvo tal influencia que incluso logró incorporarse en la estructura del partido gobernante, al grado que algunos de sus representantes fueron embajadores de Japón en importantes países.

Entre las organizaciones que conglomeró la *Keidanren*, fundada en 1946, podemos mencionar la Federación Japonesa de Hierro y Acero, la Asociación de Petróleo de Japón, la Asociación de Industria Química de Japón y la Federación de Empresas de Energía Eléctrica, entre otras.

Por otro lado, la *Nikkeiren*, creada en 1948, se caracterizó por integrar en su organización a sindicatos de empresa moderados y anticomunistas; a decir de Tanaka, sirvió como contención de las fuerzas antirrevolucionarias en Japón. (Véase: Yōnosuke Tanaka, "The World of the *Zaika*", en Murakami, Hyoe y Johannes Hirschmeier, eds., *Politics and Economics in Contemporary Japan*, Tōkyō, Japan Culture Institute, 1979, pp. 70-72).

<sup>352</sup> De acuerdo con Stockwin, la *Nōkyō* constituyó uno de los grupos de presión más importantes desde finales de la posguerra, en virtud de la cooperación cercana que mantuvo con el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca. Su influencia era tal que, en coordinación con la estructura del gobierno central, establecía esquemas de apoyo a los precios del arroz y administraba servicios para los agricultores a la manera de una empresa conglomerada. Actualmente, sin embargo, ha ido perdiendo influencia.

Véase: J. A. A. Stockwin, *Dictionary of the modern politics of Japan*, London, RoutledgeCurzon, 2003, p. 207.

<sup>353</sup> A finales de la década de los ochenta, *Sōhyō* y *Dōmei*, junto con otras organizaciones sindicales se fusionaron para conformar la Confederación de Sindicatos de Japón, *Rengō*. No se debe perder de vista que se trató de una unión sin precedentes, debido a que durante décadas *Dōmei* trabajó en estrecha colaboración con el gobernante Partido Liberal Demócrata, mientras *Sōhyō* apoyaba al antagónico Partido Socialista.

<sup>354</sup> Un reflejo del poder de la *Sōkagakkai* es que en la década de 1990 logró que su brazo político, el Partido por un Gobierno Limpio (*Kōmeitō*), se uniera en coalición con el gobernante Partido Liberal Demócrata.

Cabe mencionar que, esta asociación religiosa de carácter budista, tiene una filial legal en México desde 1965 y cuenta con registro en la Secretaría de Gobernación.

<sup>355</sup> Esta asociación realizaba contribuciones financieras al Partido Liberal Demócrata y a menudo llamaba a votar por los parlamentarios de dicho partido, especialmente en la Cámara Alta.

Véase J. A. A. Stockwin, *op. cit.*, p. 125.

(*Nikkyōso*);<sup>356</sup> además de movimientos pacifistas, antinucleares y proambientales.<sup>357</sup>

De acuerdo con Stockwin, los grupos de presión han cambiado, al igual que sus prioridades, debido a la constante transformación de la realidad social, política y económica. Así:

Desde el final de la guerra hasta alrededor de 1960 surgieron un gran número de grupos de presión, pero los más notorios representaban al capital, al trabajo o la agricultura en una renaciente economía capitalista. *Keindanren*, *Sōhyō* y *Nōkkyō* son casos típicos de este período, así como los grupos profesionales. En las décadas de 1960 y 1970, el rápido crecimiento económico estaba transformando la sociedad. Los movimientos estudiantiles radicales e independientes, así como los preocupados por el medio ambiente, la calidad de vida y la defensa de la Constitución de la Paz estaban activos, mientras que los movimientos de consumidores, los grupos que abogaban por mejoras en el bienestar, los movimientos ciudadanos y de vecinos también hicieron su aparición. En las décadas de 1980 y 1990, los grupos que promueven los intereses de las regiones locales, buscaron establecer vínculos con ciudades extranjeras o preocupadas por los derechos de las minorías, comenzaron a ser significativos, mientras que los grupos caritativos y los grupos de consumidores que organizan la producción y venta de alimentos orgánicos se volvieron notorios. Eso no quiere decir que los grupos más antiguos hayan desaparecido, simplemente que los grupos se estaban diversificando y agudizando su enfoque, a medida que la sociedad se volvía más sofisticada.<sup>358</sup>

Ahora bien, en su relación con la burocracia los grupos de presión mantienen diferentes tipos de interacción; Peters distingue cuatro: legítimos, de clientela, parentela e ilegítimos.<sup>359</sup> Según este modelo, el sistema político japonés entraría en la clasificación tanto de tipo legítimo, como de clientela; pues si bien unos grupos de presión participan en forma legal y oficial en el proceso de

---

<sup>356</sup> Dicho sindicato mantuvo constantemente una confrontación con el Ministerio de Educación hasta la década de los noventa, cuando se escindió y la parte más numerosa adoptó una postura más conciliadora.

<sup>357</sup> J. A. A. Stockwin, *op. cit.*, pp. 206-208.

<sup>358</sup> *Ibidem*, pp. 208-209. Traducción libre.

<sup>359</sup> Guy Peters, *op. cit.*, pp. 304-338.

elaboración y administración de las políticas públicas, también es cierto que algunos grupos locales se convierten en interlocutores de un determinado grupo social en su interacción con la burocracia, y por tanto tienden a favorecer los intereses de los regulados, en vez del beneficio público.

Una vez analizados por separado cada uno de los actores que conforman el “triángulo de hierro”, revisaré cómo funcionó esta alianza para determinar el rumbo de las políticas públicas bajo el sistema de 1955, en detrimento del ejecutivo.

Según Uchiyama, el proceso de elaboración de políticas se desarrollaba de dos maneras. Por un lado, la burocracia<sup>360</sup> redactaba la propuesta de ley, política pública o formulación del presupuesto en estrecha colaboración con los políticos *zoku*, tomando en consideración los intereses de grupos involucrados; una vez que se llegaba al acuerdo sobre el contenido, se turnaba al gabinete, donde se avalaba sin cambios adicionales, para finalmente remitirlo a la Dieta para su deliberación y aprobación. Por el otro, los legisladores *zoku*, a través del Consejo de Investigación sobre Asuntos de Políticas del PLD, revisaban y aprobaban *de facto* proyectos de ley antes de que fueran adoptados por el gabinete y pasados a la Dieta.<sup>361</sup> En ambos casos “ni el primer ministro ni el gabinete ejercieron un gran liderazgo en este proceso [...] Como consecuencia, los primeros ministros japoneses (con algunas excepciones como Tanaka Kakuei y Nakasone Yasuhiro) eran en su mayoría líderes pasivos que cumplirían con las

---

<sup>360</sup> Cabe mencionar que formalmente el primer ministro y/o el gabinete podían iniciar el proceso, aunque en los hechos esto no era frecuente.

<sup>361</sup> Yū Uchiyama, *op. cit.*, p. 15.

decisiones generadas desde abajo, en lugar de hacer un uso activo de la autoridad inherente a su cargo”.<sup>362</sup>

En concordancia con esta afirmación, Aurelia Mulgan señala que el proceso de formulación de políticas públicas en Japón se desvía del sistema *Westminster*, cuya característica principal es un ejecutivo fuerte en el que las funciones de formulación de políticas del partido gobernante se realizan dentro del gabinete, quien está a cargo y las dirige después de un debate político sustantivo. Desde esta perspectiva, el modelo nipón es “*antiWestminster*”, pues el poder del ejecutivo es socavado por la burocracia y el PLD, los cuales conforman un aparato completamente separado e independiente del primer ministro y el gabinete.<sup>363</sup> Así:

Todas las políticas importantes, incluidas aquellas que requieren legislación, deben someterse a la ‘inspección anticipada’ (*yotō shinsa*) y la ‘aprobación previa’ (*jizen shōnin*) de la maquinaria de formulación de políticas del PLD que comprende su Consejo de Investigación de Asuntos de Políticas (CIAP), y el órgano que actúa como su cámara de compensación, el Consejo Ejecutivo. El funcionamiento del CIAP es extenso y está formalizado e institucionalizado. [...]

El ejecutivo, en la estructura de gobierno japonés, está sujeto a este proceso de aprobación previa y revisión del partido gobernante que convierte al PLD y su CIAP en un punto de veto vital para todas las políticas y leyes importantes.

La forma en que opera el sistema de aprobación previa en Japón es una peculiaridad de su sistema político, sin igual en ninguna otra democracia parlamentaria.<sup>364</sup>

Aunque en los sistemas parlamentarios el potencial poder de veto del partido gobernante es latente, Mulgan subraya que éste se ejerce de manera más informal que formal, pero en el caso japonés es explícito y reglamentado.<sup>365</sup> Como

---

<sup>362</sup> *Loc.cit.* Traducción libre.

<sup>363</sup> Aurelia George Mulgan, “Japan’s ‘Un-Westminster’ System: Impediments to Reform in a Crisis Economy”, en *Government and Opposition*, Vol, 38, No. 1, 2003, pp. 75-76.

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 77. Traducción libre.

<sup>365</sup> *Ibidem*, pp. 77-78.

lo vimos anteriormente, los legisladores *zoku* al especializarse en áreas de política pública y tejer vínculos con grupos de interés que financian sus actividades y aspiraciones electorales, responden a tales intereses y por tanto los incentivos para respaldar el liderazgo del primer ministro son frágiles.

De manera paralela, la burocracia es el actor más especializado en la redacción de la legislación y la política pública. Chalmers incluso asegura que quien gobierna es la burocracia de élite, pues el sistema de carrera ha permitido que monopolicen información y experiencia para formular políticas, de modo que “la burocracia redacta prácticamente todas las leyes, ordenanzas, reglamentos y licencias que rigen la sociedad”.<sup>366</sup>

De nueva cuenta aquí el “triángulo de hierro” se hace presente, pues el hecho de que el PLD se haya mantenido en el poder por casi cuatro décadas significó para los burócratas un apoyo constante para redactar leyes e implementar políticas. Al respecto, Susan Carpenter asegura que existen dos razones que explican este apoyo hacia la burocracia:

La primera es que los burócratas buscarán cargos políticos postulándose por el PLD en la Dieta Nacional y en gobiernos locales. La segunda razón es que el PLD recibe un apoyo sustancial de grupos de intereses especiales representados por los ministerios frente a asociaciones y federaciones.

Las grandes empresas y las federaciones empresariales hacen grandes contribuciones a las arcas del PLD. El PLD obtiene votos y grandes donaciones de grupos de apoyo tradicionales, como pequeñas empresas locales y empresas dedicadas a la construcción, el transporte y las telecomunicaciones, a cambio de contratos para proyectos de obras públicas.<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> Chalmers Johnson, *Japan: Who Governs?. The Rise of the Developmental State*, 1995, apud, Susan Carpenter, *op. cit.*, p. 52. Traducción libre.

<sup>367</sup> Susan Carpenter, *op. cit.*, p. 61. Traducción libre.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que los primeros ministros de Japón son débiles, sus limitaciones están determinadas por el entorno, es decir, por el marco de estructuras institucionales y las necesidades de la sociedad, como lo señala el enfoque interaccionista de Robert Elgie. Pese a las facultades formales institucionales que posee, el ejecutivo y el gabinete no han sido los actores determinantes que definan el rumbo de la legislación y la política pública. Salvo excepciones que aquí se han mencionado ya, los mandatos de los primeros ministros son breves, están supeditados a negociaciones que se realizan en otras esferas, por lo que quienes ocupan el cargo deben tener la virtud de ser articuladores de consenso y ejercer un liderazgo orientado al mantenimiento.

En efecto, son líderes reactivos, pues las decisiones que les competen serán tomadas por el Partido Liberal Demócrata a través de sus facciones y los legisladores *zoku*, así como por la burocracia y los grupos de interés, lo cual es consecuencia también de que no cuentan con suficiente personal bajo su cargo que los apoye con conocimientos y experiencia.

Así, no obstante que la Constitución de 1946 le da poderes al ejecutivo para ejercer un fuerte liderazgo, emulando al sistema *Westminster*, el sistema político tomó otra dirección bajo el sistema de 1955 y aquí queda de manifiesto una premisa clave del neoinstitucionalismo que estipula que similares estructuras institucionales formales producen sistemas políticos diferentes, en función de las características de las instituciones informales que los actores políticos van modelando con el tiempo.

## CONCLUSIONES

El análisis de la política japonesa requiere una revisión de sus instituciones informales; sin ellas, y sin la interacción que mantienen con las formales, no podría entenderse el funcionamiento de su sistema político. En primera instancia, la imposición del diseño formal elaborado por la ocupación norteamericana y traducido en una monarquía parlamentaria, al estilo inglés, planteó la existencia de un legislativo y de un ejecutivo fuerte con poder de decisión. Sin embargo, con el tiempo, las instituciones informales adquirieron un peso relevante y en algunos casos predominaron sobre las formales, lo cual puede atribuirse a que el modelo constitucional de 1946 representó un cambio discontinuo<sup>368</sup> que no consideró el entorno, el ambiente de la sociedad en el que habría de establecerse. Actualmente, dicho ordenamiento jurídico permanece intacto; no ha sufrido modificaciones, a pesar de que han transcurrido más de tres cuartos de siglo. Esta prevalencia es explicable, según varios estudiosos, porque las instituciones informales contrarrestan las deficiencias de las formales.

El líder fuerte en Japón que no está investido del halo sagrado, como lo había sido el emperador hasta antes de la guerra, no es bien visto. La firme estructura jerarquizada de la sociedad que se refleja claramente en su lengua y en sus comportamientos cotidianos,<sup>369</sup> conmina a que el jefe de la nación sea un

---

<sup>368</sup> En el *corpus* de la tesis se explica que de acuerdo con el teórico del neoinstitucionalismo, Douglass North, el cambio discontinuo es un cambio radical en las reglas formales, corolario de una revolución, guerra, o la conquista militar con dominio.

<sup>369</sup> La reconocida antropóloga Nakane asegura que el país se modernizó sobre las bases de un sistema feudal, donde el principio de verticalidad fomenta la fuerza de la institución y la unidad.

articulador de consenso que promueve el interés colectivo, más que un individuo fuerte e independiente capaz de dirigir de manera personal el rumbo político.

No obstante que el ejecutivo posee atribuciones parecidas a las de otros sistemas parlamentarios, específicamente el *Westminster*, el papel del primer ministro ha sido denominado “*antiWensminster*” por su debilidad para dirigir el proceso político, definir la agenda e incidir en el diseño e implementación de la política pública. Ello tiene una razón primigenia: al instaurarse el sistema de 1955 se estableció el dominio del Partido Liberal Demócrata que, al gobernar ininterrumpidamente por casi cuatro décadas, mantuvo una mayoría parlamentaria en la Dieta que decidió el cargo del primer ministro. Pero el PLD, al ser un partido altamente faccionalizado, entrañó grupos fuertemente organizados a nivel interno que produjeron una coalición dominante poco cohesionada donde el control sobre las zonas de incertidumbre se dispersó entre una pluralidad de líderes de facción. De tal modo, el puesto del ejecutivo se encontró constantemente pendiendo de las negociaciones intrapartidarias y de la correlación de fuerzas al interior del mismo partido. Como consecuencia, la designación de los ministerios del gabinete debió considerar siempre las recomendaciones que hicieran las facciones, imposibilitando al ejecutivo para definir la agenda política. Bajo esta lógica, la relación del primer ministro con las facciones fue vista como aquella que valoraba más la eficacia de un agente político dentro del PLD, en lugar de un líder nacional, lo cual era resultado de la forma en que se seleccionaba al presidente del partido mayoritario en la Dieta y, por ende, al futuro primer ministro. A partir de estos argumentos corroboro la primera premisa de mi hipótesis, que atribuye la debilidad



del primer ministro a que debe construir acuerdos y compromisos con las facciones del partido dominante en la conformación de su gabinete para mantenerse en el cargo.

El otro aspecto que mermó el liderazgo del primer ministro de la posguerra, y que confirma el segundo postulado de la hipótesis planteada, se refiere a que, aunque formalmente él es la figura central del gobierno y junto con el gabinete representa al poder ejecutivo, dependió del “triángulo de hierro” para el diseño e implementación de las políticas públicas. La burocracia, los legisladores *zoku* y los grupos de interés, en los hechos, conformaron un aparato separado que guio la política pública en este periodo.

La burocracia, heredera desde la época Meiji de la experiencia y el conocimiento especializado, a través de un sistema de carrera cerrado, se caracterizó por mantener una autonomía respecto a seguir incondicionalmente la dirección que fijaban los ministros del gabinete sobre determinadas políticas públicas y asignaciones presupuestarias. Los legisladores *zoku*, integrados en el Consejo de Investigación sobre Asuntos de Políticas del PLD, se especializaron en determinadas áreas de política pública para colaborar de manera cercana con sus contrapartes burocráticas, fungiendo como intermediarios de determinados grupos de interés para decidir sobre el presupuesto y la política pública; sobre todo a partir de la declinación del dominio que sufrió el partido en los años setenta. Y los grupos de interés que desde la reconstrucción del país participaron en el proceso de elaboración y administración de las políticas públicas, conformaron una triada articulada que limitó el liderazgo del primer ministro.

Cabe señalar que lo anterior era resultado también de que la oficina del ejecutivo contaba con una escasa estructura administrativa que lo apoyara para el desempeño de sus funciones y que rara vez dispuso de un cuerpo paralelo que lo asesorara para la toma de decisiones.

Así, los analistas del sistema político japonés han denominado como reactivo el liderazgo del primer ministro de la posguerra hasta 1993, cuando el partido mayoritario perdió el poder. Si bien, las reformas electoral de 1994 y administrativas de 1999 y 2001 plantearon la necesidad de fortalecer los recursos administrativos de los que debía disponer el ejecutivo y han representado un avance en este sentido, con el beneficio de la retrospectiva, es posible afirmar que no han sido suficientes para contrarrestar a los demás actores que han mermado el liderazgo del ejecutivo y ello se debe al enorme peso que tienen las instituciones informales.

## FUENTES CONSULTADAS

- ANGEL, Robert C., "Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization", *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 4, 1988, 583-602.
- BEVACQUA, Ronald, "Administrative Reform: Searching for the 'Hashimoto Vision'", *Japan Policy Research Institute JPRI*, Working Paper, no. 36, August 1997.
- BORTON, Hugh, "Past Limitations and the Future of Democracy in Japan", *Political Science Quarterly*, Vol. 70, No. 3, New York, 1955, 410-420.
- BROWNE, Eric C. & Kim Sunwoong, "Factional rivals and electoral competition in a dominant party: Inside Japan's Liberal Democratic Party, 1958-1990", *European Journal of Political Research*, no. 42, 2003, 107-134.
- BYRNE, Chris, Nick Randall & Kevin Theakston, "Evaluating British Prime Ministerial Performance: David Cameron in Political Time", *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, No. 1, 202-220.
- CARPENTER, Susan, *Special Corporations and the Bureaucracy: Why Japan Can't Reform*. New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- , *Why Japan Can't Reform: Inside the System*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.
- CONSTITUCIÓN DE JAPÓN, promulgada el 3 de noviembre de 1946, con entrada en vigor el 3 de mayo de 1947.
- CONSTITUTION MEIJI OF THE EMPIRE OF JAPAN, promulgada el 11 de febrero de 1889, con entrada en vigor el 29 de noviembre de 1890.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990.
- CURTIS, Gerald L., *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York, Columbia University Press, 1999.
- DECLARACIÓN DE POTSDAM, 26 de julio de 1945.
- DOUGLAS MacArthur, *Reports of General MacArthur. Japanese Operations in the Southwest Pacific Area. Volume II - Part II. Compiled from Japanese Demobilization Bureau Records*, Washington, D.C., Library of Congress Catalog Card Number: 66-60007, 1994.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*. Julieta Campos (trad.) México, FCE, 1957.
- , *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980.
- ELGIE, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London, MacMillan Press, 1995.
- ELLIOTT, James, "The 1981 Administrative Reform in Japan", *Asian Survey*, Vol. XXIII, no. 6, 1983, 765-799.
- ESPINOZA, Ricardo *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, INE: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 20, 2016.

- FARNSWORTH, Lee W., "Challenges to factionalism of Japan's Liberal Democratic Party", *Asian Survey*, Vol. 6, No. 9, 1966, 501-509.
- FUKATSU, Masumi, "Whither Goes the 1955 System", *Japan Quarterly*, No. 42, 1995, 163-169.
- FUKUI, Haruhiro, *Party in Power. The Japanese Liberal-Democrats and Policy-making*, Canberra, ANU E Press, 1970.
- GROFMAN Bernard & Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986.
- HAYAO, Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1993.
- HAYASHIDA, Kazuhiro, *Development of Election Law in Japan*, Japan, Kyūshū University, 1967.
- HORI, Harumi, *The Changing Japanese Political System: The Liberal Democratic Party and the Ministry of Finance*. London, Routledge, 2005.
- HREBENAR, Ronald J., *Japan's New Party System*. Colorado, Westview Press, 2000.
- ISHIDA Takeshi & Ellis S. Krauss (eds.) *Democracy in Japan*. Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 1989.
- INSTRUMENT OF SURRENDER, firmado por Shigemitsu Mamoru, por orden y en nombre del emperador Hirohito y del Gobierno Japonés, y por Umezu Yoshijirō, por orden y en nombre del Cuartel General Imperial Japonés, en la Bahía de Tōkyō, Japón, a las 09:04 horas, el 2 de septiembre del año 20 Shōwa (1945).
- JOHNSON, Chalmers, "Japan: Who Governs? An Essay on Official Bureaucracy", *Journal of Japanese Studies*, Vol. 2, No. 1, 1975, 1-28.
- KADES, Charles L., "The American Role in Revising Japan's Imperial Constitution", *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2, New York, 1989, 215-247.
- KAIHARA, Hiroshi, "The Advent of a New Japanese Politics: Effects of the 1994 Revision of the Electoral Law", *Asian Survey*, Vol. 47, No. 5, 2007, 749-765.
- KANEKO, Yūko, "Government Reform in Japan", *First Specialized International Conference of the International Institute of Administrative Sciences*, 12 July 1999, 1-9.
- KÖLLNER, Patrick "Upper House Elections in Japan and the Power of the 'Organized Vote'", en *Japanese Journal of Political Science*, 3 (1), 2002, 113-137.
- & Matthias Basedau, "Factionalism in Politics Parties. An Analytical Framework for Comparative Studies", *GIGA Working Papers Global and Area Studies*, No. 12, 2005, 1-27.
- KŌNO, Masaru, *Japan's Postwar Party Politics*. New Jersey, Princeton University Press, 1997.
- KOSEKI, Shōichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, New York, Routledge, 2018.
- KRAUSS Ellis S. & Benjamin Nyblade, "'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan", *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2, (2005), 357-368.

- KYOGOKU, Jun'ichi, *The Political Dynamics of Japan*. Nobutaka Ike (trad.) Tokyo, University of Tokyo Press, 1987.
- LEY DE LA DIETA, 3 de mayo de 1947.
- LINZ, Juan J. y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1997.
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.
- MACLACHLAN, Patricia L., "Post Office Politics in Modern Japan: The Postmasters, Iron Triangles, and the Limits of Reform", *The Journal of Japanese Studies*, Vol. 30, No. 2, (2004), 281-313.
- MASLAND, John W., "Post-war Government and Politics of Japan", *The Journal of Politics*, Vol. 9, No. 4, Nashville, 1947, 565-587.
- MASUJIMA, Toshiyuki, "Evaluating Administrative Reform: An Insider's Report", *Social Science Japan Journal*, Vol. 2, No. 2, 1999, 215-228.
- , "Administrative Reform in Japan: past developments and future trends", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No. 2, 2005, 295-308.
- MASUMI, Jun'nosuke, "The 1955 System in Japan and Its Subsequent Development", *Asian Survey*, Vol. 28, No. 3, Mar. 1988, 286-306.
- MASUYAMA, Mikitaka & Benjamin Nyblade, "Japan: The Prime Minister and the Japanese Diet", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No. 2/3, (2004), 250-262.
- MCNELLY, Theodore, "American Influence and Japan's No-War Constitution", *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, New York, 1952, 589-598.
- MISHIMA, Kō, "The failure of Japan's political reform", *World Policy Journal*, (Winter 2005-2006), 22, 4, Academic Research Library, 47-54.
- MORGENSTERN, Scott, "Grupos organizados y partidos desorganizados. Incentivos electorales en Uruguay", *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 29, 2001, 109-131.
- MOYADO Flores, Socorro, *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*, México, UNAM-IIJ, 2013.
- MULGAN, Aurelia, "Japan's Political Leadership Deficit", *Australian Journal of Political Science*, núm. 35, vol. 2, 2000, 183-202.
- , "Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to Reform in a Crisis Economy", en *Government and Opposition*, Vol, 38, No. 1, 2003, 73-91.
- , "The Leadership Role of the Prime Minister and Party", *Policy and Society*, núm. 23, vol. 1, 2004, 5-20.
- MURAKAMI, Hyoe & Johannes Hirschmeier, eds., *Politics and Economics in Contemporary Japan*, Tōkyō, Japan Culture Institute, 1979.
- NAJITA, Tetsuo, *Japan: The Intellectual Foundations of Modern Japanese Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1974.
- NAKANE, Chie, *La sociedad japonesa*. Adriana Amarilla (trad. de la versión en lengua inglesa publicada por University of California Press), Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1989.

- NARITA, Norihiko, *Changing Japanese Politics*. Tokyo, Foreign Press Center/ Japan, 2003.
- NATIONAL DIET LIBRARY, *Birth of the Constitution of Japan*. Disponible en: <https://www.ndl.go.jp/constitution/e/index.html>.
- NEARY, Ian, *Leaders and Leadership in Japan*, New York, Routledge, 2013.
- , *The State and Politics in Japan*, Polity Press-Kindle, 2019.
- NODA, Yoshiyuki, *Introduction to Japanese Law*, Japan, University of Tōkyō Press, 1976.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Santiago de Chile, UNAM-FCE, 1994.
- NORTON, Philip, *Effective prime ministerial leadership?*, publicado el 4 de junio de 2019. Disponible en: <https://nortonview.wordpress.com/2019/06/04/effective-prime-ministerial-leadership/>.
- NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Agustín Bárcena (trad.) Santiago de Chile, FCE, 1993.
- ŌYAMA, Reiko, “Strengthening Political Leadership Institutional and Historical Analyses of Japan’s Political Reform” en *Weaknesses in Japan’s Postwar Politics*, London, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, 2010, 1-41.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Mario Trinidad (trad.) México, Patria-Alianza, 1993.
- PANIAGUA, Juan Luis y Luis J. Ramiro, *Voz, conflicto y salida. Un estudio sobre faccionalismo: nueva izquierda, 1992-2001*, Madrid, Complutense, 2003.
- PARK, Cheol Hee, “Factional Dynamics in Japan’s LDP Since Political Reform. Continuity and Change”, *Asian Survey*, Vol. 41, No. 3, 428-461.
- PEMPEL, T.J. (comp.), *Democracias diferentes: Los regímenes con un partido dominante*. Italia Moraita (trad.) México, FCE, 1991.
- PENG-ER, Lam, “Structural Reforms in Japan: Promises and Perils”, *Asian Affairs*, Vol. 29, No. 2 (Summer, 2002), 67-82.
- PETERS, Guy, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999.
- POWELL, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.
- PROYECTO ACE, *Red de Conocimientos Electorales*. Disponible en: <https://aceproject.org/index-es/>.
- REED, Steven R., *Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System*, London, RoutledgeCurzon, 2003.
- RYANG, Key Sun, “Postwar Japanese Political Leadership – A study of Prime Ministers”, *Asian Survey*, Vol. 13, No. 11, 1973, 1010-1020.
- SAHASHI, Ryo & James Gannon (eds.), *Looking for Leadership. The Dilemma of Political Leadership in Japan*, New York, Japan Center for International Exchange, 2015.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Roberto Reyes (trad.) México, FCE, 2016.
- , *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Fernando Santos (trad.) Madrid, Alianza, 2005.

- SCHOFIELD, Norman (ed.), *Collective Decision-Making: Social Choice and Political Economy*, New York, Springer Science+Business Media LLC, 1996.
- SHINODA, Tomohito, *Leading Japan: The Role of the Prime Minister*. Westport, Connecticut, Praeger, 2000.
- STOCKWIN, James Arthur Ainscow, *Dictionary of the modern politics of Japan*, London, RoutledgeCurzon, 2003.
- TOTTEN, George O. & Tamio Kawakami, "The Functions of Factionalism in Japanese Politics", *Pacific Affairs*, Vol. 38, No. 2, 1965, 109-122.
- TSURUTANI, Taketsugu, "The LDP in Transition? Mass Membership Participation in Party Leadership Selection", *Asian Survey*. Vol. 20, No. 8, (August 1980), 844-859.
- UCHIYAMA, Yū, *Koizumi and Japanese Politics: Reform strategies and leadership style*. Carl Freire (trad.), London, Routledge, 2010.
- VAN WOLFEREN, Karel, *The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation*. New York, Vintage Books, 1990.
- WADA, Jun'ichirō, *The Japanese Election System: Three analytical perspectives*. London, Routledge, 1996.
- WARD, Robert E. & Yoshikazu Sakamoto (eds.), *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1987.
- WATAKUNI, Jōji, *Politics in Postwar Japanese Society*, Japan, University of Tōkyō Press, 1977.