

ACTITUDES Y REGLAS POLÍTICAS EN LA REPÚBLICA DE COREA

Javier Baonza García*

En las dos últimas décadas del siglo pasado se puso de manifiesto el enorme potencial y la capacidad de los países del este asiático para integrarse en la civilización industrial¹. Esta evolución estuvo acompañada por "lo que propiamente se podría denominar la afirmación asiática" (Huntington, 1997, 127). Uno de los elementos fundamentales que vertebra esa "afirmación asiática" está compuesto por los elementos

* Profesor Asociado de Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid

¹ La teoría dominante no distingue entre civilización y cultura. "Una civilización es una entidad cultural, salvo en Alemania. Los pensadores alemanes decimonónicos establecieron una neta distinción entre «civilización», que incluía la mecánica, la tecnología y los factores materiales, y «cultura», que incluía los valores, los ideales y las más altas cualidades intelectuales, artísticas y morales de una sociedad. Esta distinción ha persistido en el pensamiento alemán, pero no ha sido aceptada en ningún otro lugar...estos esfuerzos por distinguir cultura y civilización no han llegado a hacerse populares, y, fuera de Alemania, se coincide mayoritariamente con Braudel en que es «engañoso pretender, a la manera alemana, separar la *cultura* de la *civilización* que le sirve de fundamento» (Huntington, 1997, 46). Esta indiferenciación podría ser admitida en el terreno de las ideas si no olvidase los elementos materiales para clasificar las culturas o civilizaciones, pero se centra en los elementos culturales (sangre, lengua, religión y forma de vida) con lo que genera una clasificación: China, Japonesa, Hindú, Islámica, Ortodoxa, Occidental, Latinoamericana y Africana (Huntington, 1997, 50-53), incoherente con las culturas nacionales, que cada Estado o pueblo suele tener como propia. En el ámbito de los hechos, la consecuencia es mucho más grave, pues presupone que junto a la civilización industrial (occidental) existen otros procesos de civilización divergentes en países como Japón, Corea del Sur, Rusia, China, y otros. El matiz es importante, primero, porque no existe divergencia material, no hay alternativa a la industrialización, modernización y crecimiento, aunque cada cultura adopte el mejor modo de incorporarse a ella; y, segundo, porque los elementos estrictamente culturales de cada país se demuestran compatibles con la civilización industrial, al igual que lo fueron con la agraria. Nos interesa señalar este segundo aspecto porque es el responsable de las discusiones sobre la compatibilidad de la democracia, que veremos más abajo.

culturales del confucianismo² que, al igual que la tesis weberiana sobre la ética protestante (1969), son considerados como las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo. Sin embargo, esos mismos elementos culturales no adquieren una valoración coincidente³ en lo que se refiere a la democratización de los distintos países asiáticos. El debate en la década de los noventa trascendió a los propios países del este asiático y la cuestión principal era dilucidar si los valores asiáticos, vertebrados por la cultura confuciana, eran compatibles con los valores de la democracia. Como en toda disputa, unos sostenían que sí⁴ y otros que no (Huntington, 1997, 127-129). Al final, y aunque varios países, entre ellos Corea, han transitado hacia regímenes plenamente democráticos, parece que los valores perviven⁵ y modelan el entendimiento de la democracia. Algo así como que cada país adopta las formas democráticas que están en consonancia con sus valores y forma tradicional de ser o, dicho de otra forma, cada nación emprende el camino que considera oportuno para adoptar la democracia y ejercerla. Una conclusión de este tipo es bastante concordante con los hechos políticos que nos ha legado la historia. La democracia inglesa siguió un camino propio hasta su presente, pero también la estadounidense, la francesa y, lógicamente, cualquier otra.

En el debate sobre la compatibilidad, la extremosa posición de Huntington sostiene que no son compatibles los valores asiáticos con la democracia (1994, 268). Esta posición dificulta la comprensión de los hechos porque la práctica política ha demostrado que ciertos países, como Corea, pueden realizar elecciones libres, tener partidos políticos y los ciudadanos y sus organizaciones asociarse, manifestarse y realizar las prácticas habituales de las democracias consolidadas. Esto no evita que tengan problemas y que deban resolverlos, sortearlos u obviarlos. Si es

² Véanse la compilación de Joseph P. Liang, *Confucianism and Modernization: A Symposium*, Taipei, Wu Nan Publishing Co., 1987; y las referencias bibliográficas de Huntington (1997, 128)

³ Aunque Huntington manifiesta que "casi no existe desacuerdo académico en relación con el argumento de que el confucianismo tradicional ha sido no democrático o antidemocrático" (1994, 268), el desacuerdo existe y se puede constatar tanto en las referencias del propio Huntington, como en las de Gonzalo Paz (2001, 44-46).

⁴ Entre ellos se encuentra el presidente actual de la república de Corea, Kim Dae-jung, que une a su faceta de estadista la de intelectual, entre otras (1994).

⁵ Como se puede constatar en los estudios empíricos del *Korea Democracy Barometer* y los análisis efectuados por Doh Chull Shin con los datos de los mismos (1998, 2001) y en colaboración con Richard Rose (2000). También el estudio comparado de Neil Munro (1998).

cierto que disfrutaran de democracia, cabría preguntarse, por un lado, si sus actitudes son democráticas y si la valoración que les merecen sus políticas es también democrática y, por otro, si su forma de ser condiciona la práctica democrática y en qué sentido.

Nuestro trabajo persigue el objetivo de dar una respuesta a los interrogantes anteriores de una forma novedosa y se centra en la República de Corea con posterioridad al año 1987⁶. Para tal fin, utilizaremos el modelo de Lijphart sobre las democracias (1987, 2000), que nos permitirá analizar las actitudes y reglas políticas coreanas. Con el resultado obtenido de este análisis, estaremos en condiciones de evaluar una de sus políticas más importantes, como son las medidas adoptadas contra la corrupción.

1. El punto de partida: cultura política y modelo de democracia

¿Cómo se comportan los coreanos y qué disposición de ánimo tienen respecto de sus reglas políticas? ¿Qué piensan sobre sus reglas? ¿Qué sienten? ¿Es coherente ese comportamiento, es decir, su comportamiento es democrático y sus reglas también? Podemos formular distintas variantes de estas preguntas con el fin de determinar la relación que existe entre las actitudes y las reglas políticas coreanas.

En una primera aproximación, parece claro que la actitud general es democrática. Si observamos su comportamiento esa actitud democrática

⁶ Es el año de la primera elección presidencial (16 de diciembre de 1987) con el nuevo sistema político y se inicia con esa elección presidencial la instauración democrática para la República de Corea. La periodificación de los cambios políticos que se han hecho habituales con las llamadas "transiciones" a la democracia suelen entender que la "transición" coreana es de 1987 a 1992 (Cumings, 1997). Nosotros utilizamos el término instauración para definir el estado del sistema político a partir del cual se han producido los cambios (Morlino, 1985, 166 y ss). Para Corea, el período de la "transición" como estado del sistema político comenzaría el 29 de junio de 1987 y acabaría con la reforma de la Constitución que crea la Sexta República (el 12 de octubre de 1987 es aprobada por la Asamblea Nacional y el 28 del mismo mes es ratificada en referéndum). La instauración dura hasta que las instituciones operan con la nueva regulación y se puede fechar el final del estado de instauración con la constitución de la Asamblea Nacional, después del 26 de abril de 1988. Desde esa fecha, el estado de consolidación del sistema político queda abierto. Doh Chull Shin entiende que la consolidación comienza con el estado de instauración (1995). Parecen simples discusiones académicas derivadas de un planteamiento metodológico, pero las consecuencias del análisis son eminentemente prácticas y son soportadas por los políticos y ciudadanos que siguen las conclusiones del análisis.

no ofrece dudas, puesto que celebran elecciones libres⁷ para elegir sus puestos de autoridad y, por tanto, admiten la legitimidad democrática⁸ de sus representantes. También aplican reglas de decisión basadas en la regla de la mayoría⁹ y, por lo menos, tienen prescrito constitucionalmente que los objetivos o fines deben ser democráticos para aquellos actores¹⁰ o representantes que intervienen en los procesos políticos, pues, en caso contrario, podrían ser disueltos por sentencia del Tribunal Constitucional de Corea (CRC, art.8.4).

Si el comportamiento es democrático, su pensamiento y sentimientos pueden ofrecer distintas variantes y estar más o menos ajustado a él. Cada ciudadano puede tener unas disposiciones psicológicas básicas hacia los objetos políticos: el sistema en su totalidad y las partes que lo componen en particular, por ejemplo, una institución o una

⁷ En definición de Dahl (1989, 16), son aquellas que se efectúan bajo condiciones de pluralismo político y reconocimiento de los derechos políticos de reunión y asociación. Los coreanos las han celebrado libremente para las estructuras máximas de autoridad desde diciembre de 1987 hasta hoy, con la siguiente periodificación: para las presidenciales: 1987, 1992, 1997; para las legislativas: 1988, 1992, 1996, 2000; y para las locales: 1991, 1995, 1999.

⁸ Es una consecuencia de la definición de la democracia como principio o fundamento del poder (Sartori, 1992, 27-28). Este fundamento democrático lo tienen expresado los coreanos en el artículo 1.2 de la propia Constitución (en adelante, CRC) que dice: "La soberanía de la República de Corea reside en el pueblo y todos los poderes del Estado emanan del pueblo".

⁹ La democracia entendida como regla de decisión necesita operar con la regla de la mayoría, pero no es indiferente el tipo de regla de la mayoría porque la cantidad de mayoría exigida (simple, absoluta, cualificada y unanimidad) para adoptar decisiones tiene enormes consecuencias prácticas y, como veremos más adelante, influye sobremedida en la dinámica de un sistema político. Por ejemplo: las decisiones de la Asamblea Nacional, salvo disposición en contrario, se adoptan si la asistencia es como mínimo de la mayoría absoluta de los miembros y obtiene el respaldo de la mayoría de los presentes, que puede ser absoluta si votan todos a favor o en contra, o relativa si se abstienen o votan en blanco (CRC, art. 49). La decisión con las condiciones anteriores es por mayoría relativa. Lo mismo sucede con una ley que haya sido vetada por la presidencia, aunque los votos para deshacer el veto requieren los 2/3 de los presentes (CRC, art. 53.4). La censura del Primer Ministro o del Consejo de Estado necesita la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional (CRC, art. 63.2). El inicio del procedimiento de *impeachment* contra el Presidente requiere 2/3 o más de los miembros de la Asamblea Nacional, con lo cual tenemos una decisión por mayoría cualificada.

¹⁰ Es el caso de los partidos políticos: "Los partidos políticos deberán ser democráticos en sus objetivos, organización y actividades,..." (CRC, art. 8.2).

autoridad concreta. La forma particular de conectar estas variables se ha hecho en su versión antigua por medio del estudio del «carácter» de los pueblos¹¹ y, en la versión moderna de la ciencia política, con el desarrollo del que ya podemos considerar «clásico» enfoque de la cultura política diseñado por los pioneros Almond y Verba (1963). En este sentido, nuestra propuesta no pretende seguir las prescripciones clásicas para el estudio de las actitudes, es decir, centrarnos en las disposiciones psicológicas básicas hacia los objetos políticos, que siguiendo la tradición parsoniana se dividen en tres grupos (Parsons y Shils, 1962, 53 y ss.) y hacen referencia a los conocimientos, sentimientos y juicios u opiniones de los miembros de un determinado sistema político. Pero, aunque no seguimos esas típicas prescripciones clásicas, que nos conducirían a un estudio puramente empírico; sí tenemos en cuenta las conclusiones a las que han llegado los estudios de la cultura política (Torcal, 1997, 245-246). En síntesis, se trata de considerar que la cultura política no es una precondición para que exista la democracia, que las actitudes pueden ser incoherentes, que el comportamiento democrático no es el resultado de la cultura política y que los ciudadanos aprenden tanto el comportamiento como los valores democráticos.

Las cuatro conclusiones anteriores nos sitúan en el punto de partida para utilizar el concepto de actitud política y requieren algunas precisiones por nuestra parte. Si la cultura política no es un prerrequisito de la democracia estamos admitiendo que puede existir tanto cultura como democracia y que las actitudes derivadas de esa cultura, por ejemplo, la confuciana, permiten adoptar a los actores políticos que están impregnados de ella determinados comportamientos que hacen funcionar la democracia

¹¹ "Varias cosas gobiernan a los hombres: el clima, la religión, las leyes, las máximas del Gobierno, los ejemplos de las cosas pasadas, las costumbres y los hábitos, de todo lo cual resulta un espíritu general" (Montesquieu, 1972, 249). Estas son las causas que conferían carácter a un pueblo en el espíritu de Montesquieu y centrándose en el carácter que confería el clima, decía: "que los grandes calores enervan la fuerza y el valor de los hombres, y que hay en los climas fríos cierto vigor del cuerpo y del espíritu que predispone a los hombres para acciones largas, penosas, grandes y atrevidas. Comprobamos esta diferencia no sólo entre unas naciones y otras, sino también en distintas zonas dentro de un mismo país. Los pueblos del norte de China son más valerosos que los del sur; los pueblos del sur de Corea no lo son tanto como los del norte. No hay, pues, que extrañarse de que la cobardía de los pueblos del sur sea casi siempre la causa de su esclavitud, mientras que el valor de los pueblos del norte sea lo que les hace mantenerse libres." (1972, 229). ¡Quién le iba a decir a Montesquieu que los caracteres de los pueblos mudarían, permaneciendo el clima constante!

con las características propias de cada país. La segunda conclusión viene a reforzar el planteamiento anterior, puesto que un país concreto no necesariamente cuenta con una única cultura, aunque una cultura se distinga como la dominante¹². La pérdida del determinismo cultural, tercera conclusión, permite observar más claramente las actitudes que se manifiestan a través del comportamiento político, porque el presupuesto de partida es pluralista. Y, por último, la cuestión del aprendizaje. Si la práctica política enseña ambas, es que se han configurado unas determinadas reglas institucionales que constriñen o limitan el propio aprendizaje. Por lo tanto, si sabemos cuáles son esas reglas, la definición del tipo de comportamiento y de las actitudes que los actores pueden desarrollar son un corolario de esas reglas.

En el caso de Corea, no toda la cultura procede del confucianismo¹³ y la democracia no se deriva del mismo¹⁴, aunque se quiera legitimarla o deslegitimarla con ese tipo de valores¹⁵. Aunque no sea única, sí podemos considerarla dominante¹⁶. Y la definición de las reglas es una cuestión que los coreanos han resuelto por medio de una Constitución y su correspondiente práctica política. La derivación de las actitudes de las reglas es el último mecanismo que nos posibilita entender la conexión que

¹² El criterio de la incoherencia se puede aplicar tanto a los individuos, como al conjunto de la población y se constata, por ejemplo, cuando se aplica a una distribución de bienes educativos y de la salud dos legitimidades distintas o la decisión está basada en una regla mayoritaria y otra de consenso.

¹³ Budismo, confucianismo, cristianismo impregnan las prácticas culturales de forma general y en el caso de la política las influencias europeas y anglosajonas tienen también su cuota.

¹⁴ La legitimidad de la democracia tiene su fundamento en el pueblo coreano (CRC, art. 1.2).

¹⁵ Esta situación ocurre cuando se apela a los textos "sagrados", "tradicionales" o de doctrinas pasadas para fundamentar la democracia, aunque el resultado no es uniforme porque se pueden encontrar argumentos a favor y en contra. En este sentido, las palabras de Samuel Huntington son sumamente esclarecedoras: "las grandes tradiciones históricas culturales, como el Islam y el confucianismo, son cuerpos altamente complejos de ideas, creencias, doctrinas, convicciones, escritos y modelos de conducta. Cualquier cultura importante, incluyendo también el confucianismo, tiene algunos elementos que son compatibles con la democracia, tanto como el protestantismo y el catolicismo tienen elementos que son claramente antidemocráticos" (1994, 276-277).

¹⁶ Aunque en el sentido religioso se reconoce la libertad de cultos y la separación de la iglesia y el Estado (CRC, art. 20) las estadísticas oficiales reconocen que los cristianos superan el 50% de la población (Servicio de Información de Corea, 2001, 157).

queremos estudiar, si bien sólo referida al confucianismo. Para ello, es preciso exponer a continuación el modelo de democracia que contiene tanto las reglas como las actitudes políticas.

Por lo tanto, el segundo punto necesario en nuestro razonamiento se refiere a las reglas. En esa simple aproximación hecha más arriba, nos hemos referido a las reglas de decisión. Pero éstas son sólo una parte de las reglas. Hasta Maquiavelo, nuestro pensamiento «occidental» ha considerado las formas políticas ligadas a la bondad o maldad de los gobernantes, y el freno para impedir la degeneración o la caída de las formas «buenas» ha sido recurrir a los preceptos morales, éticos o simplemente religiosos, que están basados en una «educación» o «socialización» de los miembros del sistema político. Las reglas, en este sentido, están indisolublemente ligadas a los preceptos éticos o morales. Con el pensamiento de Maquiavelo, las formas políticas adquieren plena autonomía de los campos morales, éticos, religiosos, etc. Esto significa que la conquista y conservación del poder es el fin fundamental y los demás campos son utilizados como medios necesarios (de Gabriel, 1997, 49-50). Pero esta dinámica planteó una evolución de las sociedades europeas hacia el Estado absoluto que era incompatible con la libertad política.

Hasta que el pensamiento "liberal" no desarrolla el concepto de la "división de poder" (Montesquieu, 1972, 150-158; El Federalista, 1994, 204-223) por oposición a la «unidad de poder» del monarca absoluto no podemos desarrollar la reglas a las que nos queremos referir y que son las que se establecen para decidir la división del poder y su funcionamiento¹⁷. Es decir, cuántos poderes tenemos y cómo se relacionan. Son las reglas políticas en el sentido más general y no tienen que justificarse ante la

¹⁷ Cuestión que Maquiavelo (1978, 163) dejó planteada al tratar el problema de la corrupción de los gobiernos en *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio*: "Lo que hay de más indomable en un Estado republicano es el poder ejecutivo, que dispone de las fuerzas de la nación. Se debería no conferirle más que a los grandes; pero ¿cómo elegirlos sin riesgo de engañarse? ¿Cómo asegurarse que este poder mismo no se corromperá? Hétenos aquí, pues, reducidos a confiarnos más en los hombres que en las leyes, lo que yo no querría. Los hombres son malos todos, con escasa diferencia y el áncora del bien público está toda entera en la bondad de las leyes, la cual consiste en hacer que los hombres se abstengan, más por necesidad que por voluntad, de obrar mal. Pero ¿cómo llegar a ese medio inaccesible? Sería necesario hacer a un mismo tiempo dos cosas que parecen incompatibles, es decir, limitar en tanto punto el poder que el que es depositario suyo no pudiera abusar de él, y, por otra parte, impedirle extenderse, sin que esta sujeción le hiciera perder nada de su actividad" (I. I, cc. 5 y 6).

moral o la ética porque son reglas con las que una comunidad política se dota para resolver los problemas colectivos.

Estas reglas generales han cristalizado en la diferenciación de las formas de gobierno, que la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional han formalizado para reducirlas a dos variantes: las formas parlamentarias y las presidenciales, con sus diversas modalidades. En ellas, los poderes siempre han sido tres: ejecutivo, legislativo y judicial. La forma de relación de los poderes ha quedado substanciada en la relación del ejecutivo con el legislativo. El presidencialismo adopta la separación del ejecutivo y el legislativo, con la elección por el pueblo de los dos poderes y donde ninguno puede disolver al otro. El parlamentarismo fusiona los poderes en la medida que el ejecutivo es elegido por el legislativo, aunque se mantiene la elección directa por el pueblo del último. Además, los dos poderes se pueden disolver mutuamente (Lijphart, 1987, 83 y ss.).

La realidad ha producido mezclas más o menos presidenciales o parlamentarias desde la República de Weimar hasta nuestros días. Maurice Duverger propuso utilizar el nombre de "gobiernos semipresidenciales" para estos casos y dedujo que su funcionamiento tendría fases presidenciales o parlamentarias, según existiera o no concordancia entre la mayoría del Presidente y de la Asamblea (1980, 165-187).

Una de esas mezclas es, precisamente, la República de Corea, que tiene un legislativo unicameral elegido por el pueblo (CRC, art.41.1), con mandato fijo de cuatro años (CRC, art. 42) y un Presidente de la República elegido también por el pueblo (CRC, art.67.1), salvo que dos candidatos empaten a votos, en cuyo caso lo elige la Asamblea Nacional por mayoría absoluta del total de sus miembros (CRC, art. 67.2). Además, el Primer Ministro es fruto de la decisión presidencial y el Parlamento (CRC, art.86.1), y el resto del gobierno (Consejo de Estado y Ministros) es propuesto por el Primer Ministro y aceptado por el Presidente (CRC, art. 87.1 y art. 94). Esta relación se completa con la posibilidad que tiene la Asamblea Nacional de exigir la responsabilidad política del Primer Ministro y el Consejo de Estado (CRC, art.63). No así del Presidente, que sólo puede ser acusado penalmente con el procedimiento de *impeachment* (CRC, art. 65).

Esta divisoria entre presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo se ha vuelto insuficiente para explicar la división del poder y para describir las reglas de esa división porque a lo largo del siglo pasado se han incorporado a la dinámica política unos actores con entidad

propia. Nos referimos a los partidos políticos¹⁸. Al introducirse esta nueva variable en los dos poderes, los resultados sobre la división del poder ya no son los mismos. La ciencia política, de la mano de Arend Lijphart (1987, 2000), nos ha situado en otra divisoria que nos permite comprender mejor lo que está pasando con la división del poder: puede estar más o menos concentrado, o más o menos dividido. Los sistemas políticos adoptan una serie de reglas de relación que dependen de más variables que las clásicas mencionadas, a las que incorporan. Descriptivamente producen dos modelos de sistemas democráticos: mayoritario y consensual. En el primero se concentra el poder y en el segundo se divide, o en el primero está más concentrado y en el segundo más dividido.

Las variables, tal y como las ordena Lijphart (2000, 15), son las que aparecen en la TABLA N° 1 y nos permiten obtener los dos tipos puros: sistemas mayoritarios y consensuales. En la realidad de un sistema es posible obtener distintas variantes como resultado de su práctica política. Esto nos permite comprobar, variable por variable y de forma general, hacia donde evolucionan tanto las variables individuales como el comportamiento global del sistema y relacionarlo de forma directa con las actitudes políticas.

Cuando hemos dicho que las actitudes que nos interesan son las que se refieren a las reglas, estábamos pensando en las reglas que definen a las variables. En este sentido, nuestro análisis y evaluación de las actitudes se desvía de los análisis y evaluaciones corriente que parten de los estudios de la cultura política. Por lo tanto, para cualquier sistema político, entendemos que las actitudes de los actores -sean la clase política, los ciudadanos o los partidos- muestran, desde que comienza a operar el sistema, un perfil que quedó inscrito en las reglas y presupone unos conocimientos y creencias sobre el sistema político y sus objetos; unos sentimientos, juicios y opiniones sobre los actores, las instituciones, las políticas u otras divisiones de los elementos del sistema político. Ese perfil actitudinal es posible definirlo en los términos ideales como mayoritario o consensual si se ajusta a las reglas adoptadas. Además, evoluciona en el tiempo.

¹⁸ En el caso de la República de Corea están constitucionalizados en el artículo 8. Ver supra, cit. n° 10.

**TABLA N° 1: TIPO BÁSICO DE SISTEMA POLÍTICO
SEGÚN VARIABLES DE ESTADO**

VARIABLES	TIPO DE SISTEMA POLÍTICO	
	MAYORITARIO	CONSENSUAL
1.TIPO DE GOBIERNO	DE UN PARTIDO	DE COALICIÓN
2.EJECUTIVO-LEGISLATIVO	DOMINIO EJECUTIVO	EQUILIBRIO
3.SISTEMA DE PARTIDOS	BIPARTIDISTA	MULTIPARTIDISTA
4.SISTEMA ELECTORAL	MAYORITARIO	PROPORCIONAL
5.GRUPOS DE INTERÉS	COMPETITIVOS	CORPORATIVOS
6.DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA
7.LEGISLATIVO	UNICAMERAL	BICAMERAL
8.CONSTITUCIÓN	FLEXIBLE	RÍGIDA
9.CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	PARLAMENTO	TRIBUNAL SUPREMO /CONSTITUCIONAL
10.BANCO CENTRAL	DEPENDIENTE GOBIERNO	INDEPENDIENTE

Por ejemplo, y recurriendo a los datos "semipresidenciales" señalados más arriba para la República de Corea, la variable "relación ejecutivo-legislativo" no parece encajar en ningún modelo si no se introduce a los actores, es decir, a los partidos políticos. En su forma estática o institucional sería una forma parlamentaria con predominio del legislativo porque éste puede censurar al gobierno por mayoría absoluta (CRC, art. 63) y el Presidente no puede disolver la Asamblea. Sin embargo, al introducir los partidos en la forma institucional es cuando se aprecia la deriva mayoritaria del modelo "presidencialista", en dos de las tres posibilidades. Estas son:

- a) En el caso de que un partido obtenga la mayoría absoluta en el legislativo y ese mismo partido haya ganado la Presidencia con un candidato, tendríamos como resultado el dominio del ejecutivo, que encaja en el modelo mayoritario. Esto significa que la actitud de los ciudadanos coreanos sería, para ese momento, mayoritaria; es decir, quieren concentrar el poder. Además, es coherente con la regla de relación entre el ejecutivo y el legislativo, puesto que la regla es flexible al determinar que "el Primer Ministro es nombrado por el Presidente con la aprobación de la Asamblea Nacional" (CRC, art. 86.1) y los miembros del Consejo de Estado son igualmente nombrados, pero con la "aprobación pública del Primer Ministro" (CRC, art. 87.1). También es bastante coherente con la regla decisoria¹⁹ mayoritaria.
- b) Cuando ningún partido obtiene la mayoría absoluta en la Asamblea, pero alguno alcanza la presidencia, hay que ver si la coalición mayoritaria en el parlamento incluye al partido que ha obtenido la Presidencia; en cuyo caso, se observa el mismo resultado anterior: concentración del poder, pero en menor grado porque el gobierno será de coalición, aunque se forme con los exclusivos miembros del partido que controla la presidencia. No sería mayoritario al cien por cien, sino en un grado menor. Pero la actitud de los ciudadanos ya no es mayoritaria, sino consensual. Sin embargo, como las reglas de formación del Gobierno son mayoritarias, la clase política o los partidos tienen un margen suficiente para desequilibrar los poderes a favor del ejecutivo y modificar las variables que dependen de ese resultado, como veremos más adelante.
- c) El tercer supuesto acontece si el partido que ha ganado la presidencia no está en la coalición mayoritaria del legislativo. La consecuencia es que nos encontraríamos ante el modelo de consenso o de equilibrio de los dos poderes. y el gobierno sería de

¹⁹ La elección presidencial opera con el sistema de mayoría relativa. Los miembros del parlamento se eligen en su inmensa mayoría en distritos uninominales por la misma regla y sólo se opera un reparto proporcional sobre el 17% de los escaños, aunque la Constitución fija que la "representación proporcional" se fijará por ley (art. 41.3). El Primer Ministro se elige por mayoría relativa o absoluta. La censura es por mayoría absoluta. Lo único que desencaja es el nombramiento del Consejo de Estado, donde el Presidente y el Primer Ministro deben llegar a un acuerdo y, como son dos, coinciden todas las reglas de decisión, con lo cual, la situación concreta dirá la regla que se elige. La flexibilidad en este caso posibilita el nombramiento por consenso y por mayoría.

coalición o de minoría²⁰. La actitud de los ciudadanos sería consensual, pero la regla de decisión es fija y sigue siendo mayoritaria, lo cual puede generar la temida ingobernabilidad o la inestabilidad del gobierno, cuestión ésta que va más allá de nuestras pretensiones y que la clase política coreana ha solucionado al estilo tradicional europeo porque los poderes no están divididos, como en el caso de Estados Unidos.

Como acabamos de describir, la introducción de los partidos nos permite comprobar la virtualidad del modelo diseñado por Lijphart y cómo la actitud expresada en el resultado electoral se puede combinar con las reglas institucionales y de decisión para obtener un efecto mayoritario o consensual. A través de esta variación es posible comprobar la evolución del sistema.

2. Actitudes consensuales y reglas mayoritarias

Al elegir unas determinadas instituciones y sus reglas podemos observar que la clase política adopta unas actitudes hacia ellas que las podemos calificar como mayoritarias, si han elegido unas reglas mayoritarias y consensuales, si han optado por unas reglas de tal tipo. Como la realidad no suele ser pura, pueden ser más o menos consensuales o más o menos mayoritarias si en la mayoría de las variables se inclinan por una u otra opción.

Desde las predisposiciones confucianas podemos considerar que no adoptarán unas reglas consensuales, por cuanto las disposiciones confucianas se inclinan hacia la concentración del poder. Serán reglas mayoritarias. O, lo que es lo mismo, a la actitud mayoritaria confuciana corresponderán reglas mayoritarias. En efecto, el diseño institucional coreano aplicado desde 1987 contiene una actitud mayoritaria por lo que se refiere a la dimensión "gobiernos-partidos", que engloba las cinco primeras variables de la tabla N° 1, y sería coherente con la predisposición

²⁰ Cuando el gobierno es de minoría, es decir, que su composición incluye sólo a los miembros de un partido que no alcanza la mayoría absoluta de diputados, se ha comprobado que funciona dentro del ámbito de un sistema consensual (Lijphart, 2000, 101-107).

confuciana de concentración del poder²¹. La única de las variables que no encajaría en el modelo mayoritario para la actitud confuciana sería el sistema corporativo de grupos de interés, que caería del lado del modelo consensual, precisamente por dar "prioridad al grupo sobre el individuo, a la autoridad sobre la libertad y a las responsabilidades sobre los derechos". En ese ámbito socioeconómico "se prefirieron la armonía y la cooperación por encima del desacuerdo y la competencia" (Huntington, 1994, 268). Para el resto de las variables, de la seis a la diez²², las tres últimas serían discordantes, aunque no del todo. La seis²³ y la siete²⁴ no ofrecen dudas sobre su ubicación mayoritaria. La Constitución es rígida por los requisitos que se exigen para su enmienda (CRC, Capítulo X), sobre todo, por la regla de los 2/3 exigida en la Asamblea Nacional y el referéndum posterior (CRC, art.130). Esta ubicación no es tan descabellada si suponían un funcionamiento con un sistema de partido predominante, porque en este caso podría alcanzarse esa mayoría a conveniencia y, a la vez, difícilmente podría ser reformada por una oposición minúscula. La última variable, el Banco Central, la situamos dentro del modelo consensual porque sus competencias están tasadas en la ley que lo regula, aunque los nombramientos y el sistema de consulta al gobierno la pueden desplazar hacia el modelo mayoritario (Lijphart, 2000, 217 y ss). También abarca un sector vulnerable a la crisis económica y propicio para que el FMI imponga determinados límites²⁵.

²¹ En la visión de Huntington esa actitud que tiende a la concentración del poder la interpreta como un elemento directamente autoritario derivado de sus valores principales: "el mantenimiento del orden y el respeto por las jerarquías" (1994, 268).

²² Pertenecen a la dimensión "federal-unitaria", como la denomina Lijphart, que las investigaciones empíricas han puesto de manifiesto (2000, 14).

²³ La original distribución de partida está centralizada, aunque las leyes pueden desarrollar una progresiva descentralización administrativa (CRC, Capítulo VIII), conjuntamente con el aumento de la legitimidad a través de elecciones locales. No es nuestro objetivo detenernos en estos aspectos, para lo que se puede obtener la información en www.moleg.go.kr.

²⁴ Que el parlamento sea unicameral (CRC, art. 40) no era una cuestión sujeta a controversia. Su historia constitucional tampoco suministraba ningún elemento que pudiese cuestionar la unicameralidad, aunque los "problemas regionales" estaban y están en la mente de todos.

²⁵ La reestructuración financiera llegó a finales de los años noventa, entre el segundo presidente de la VI República y el tercero, y la ley que modificaba en consecuencia sus competencias "supervisoras", en 1988.

(http://www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current=00000494).

En la configuración inicial de 1987 el problema para los coreanos era la elección presidencial directa (CRC, art.67.1) y su mandato, que se saldó con la elección por mayoría relativa y limitación a un mandato (CRC, art. 70). Con la visión "presidencialista" parece encajar al cien por cien; pues, como mucho, operaría con las cuatro variables iniciales de nuestro tabla. Además, implicaría que los ciudadanos coreanos responderían votación tras votación otorgando la mayoría al mismo partido, en consonancia con la predisposición cultural confuciana. Pero la actitud de los coreanos no ha respondido al limitado diseño "presidencialista" de concentración del poder. Hasta el momento, ninguna elección presidencial ni parlamentaria ha tenido como resultado la concentración del poder tan ansiada, es decir, que un único partido dominara las dos estructuras²⁶(ver TABLA N° 2). La flexibilidad del diseño institucional ha dejado libertad a los coreanos para sortear la actitud confuciana contenida en las reglas de las cuatro variables señaladas. Sin embargo, esa misma flexibilidad es la causante de que los actores políticos apliquen la máxima concentración del poder que les permiten las reglas²⁷.

²⁶ En la Tabla N° 2 se muestran los **resultados electorales**. Pero esa disposición no tiene que permanecer necesariamente estática para la Asamblea Nacional, es decir, que puede cambiar a lo largo de la legislatura. Este cambio posible viene motivado por dos razones. La primera es que se pueden celebrar elecciones parciales para cubrir vacantes de los distritos uninominales, con lo cual, es posible que un candidato de otro partido gane el escaño. La segunda es que los actores políticos, sean los partidos o los diputados, tienen libertad para agruparse como estimen conveniente, con lo cual se pueden pasar de un grupo a otro o formar un nuevo grupo. Es una consecuencia del mandato representativo, que altera los parámetros de la decisión colectiva expresada por los ciudadanos en las urnas.

²⁷ Cabe mencionar las dos situaciones más llamativas que han sucedido a lo largo de estos años. En primer lugar el desajuste de las elecciones presidenciales del 87 con las parlamentarias del 88. La clase política corrigió el "desajuste" en 1990 con la fusión de dos partidos de la oposición (PDU y NPRD) y el partido gubernamental (PJD), que dio nacimiento al PLD, antecedente del actual GPN (ver siglas en tabla N° 2). Las propias palabras del entonces Presidente, Roh Tae Woo, que justificaban la unión en la necesidad de alcanzar la estabilidad política, contener las fricciones "entre diferentes clases sociales, generaciones y regiones" (Economist, 27-1-90, 31) y acabar "con las confrontaciones y divisiones sobre los intereses partidistas" (New York Times, 23-1-90, 1) son una muestra de esa actitud mayoritaria de concentración del poder y reconocen, a la vez, los *cleavages* de la propia sociedad coreana que están en la base del pluralismo político y se traducen en las contiendas electorales en la actitud de los votantes de repartir el poder entre los partidos. Con tal situación resulta contraproducente la pretensión de la clase política de dotarse de un sistema de partido dominante o un sistema bipartidista. En

Si tenemos en cuenta todas las variables podemos observar el resultado, tanto de su configuración inicial como de su breve evolución, en la TABLA N° 3. A la vista de las diez variables, la dinámica del sistema puede operar en un sentido u otro, como veremos a continuación.

Hasta la fecha actual, las variables fijas son: 8, 7, 5 y 4. El resto son cambiantes, es decir, dependen del resultado electoral que condiciona la variable 3, y ésta a la 1, 2, 6, 9 y 10. Todo el flujo que se transmite con cada elección a través de los partidos tiene que ser ajustado por éstos mismos a la combinación institucional, y su visión trata de reconducir siempre la actitud consensual de los ciudadanos hacia posiciones mayoritarias con ayuda de las características reglas institucionales coreanas.

Las tres posibilidades mencionadas más arriba han sido experimentadas en la corta, pero fructífera vida de la VI República. Lo significativo del caso para nuestro análisis es que los ciudadanos coreanos **no han otorgado en las urnas la concentración del poder a ningún partido**, con lo cual su actitud consensual aparece reflejada claramente en los resultados. Aún así, la clase política ha dado dos grandes vuelcos a la situación para tratar de concentrar el poder (ver nota 26) porque las peculiares reglas "semipresidenciales" la obligaban a semejante opción para evitar la ingobernabilidad.

segundo lugar, está la situación surgida de las elecciones parlamentarias de 1996 y las presidenciales de 1997. La situación se corrige con otra variante: "Desde el principio el presidente Kim se encontró en una situación de bloqueo parlamentario: el CNNP-ULD (Congreso Nacional para la Nueva Política-Unión Demócrata Liberal) no detenta más que 122 escaños de los 299 en la Asamblea Nacional, frente a los 171 del Gran Partido Nacional (GPN), partido único de la oposición. El presidente, privado del derecho de disolución y en ausencia total de cooperación por parte del GPN, decidió invertir la relación de fuerzas en el Parlamento. Para ello, intento aliarse con los diputados de la oposición bajo investigación judicial por corrupción y otros delitos iniciada en su contra. Esta maniobra tuvo éxito, ya que en octubre de 1998 la coalición gubernamental se convertía en mayoritaria, con 155 escaños frente a los 138 del GPN. Pero el método empleado ha contribuido en realidad a envenenar la relaciones, ya de por sí conflictivas, en el seno de la clase política" (Chung, 1999, 264). Si las reglas no dispusieran que el gobierno sale del parlamento, tanto el ejecutivo como el legislativo se verían abocados a la cooperación, como ocurre en el caso estadounidense. En el caso que nos ocupa, la consecuencia para el sistema es la inestabilidad si no se soluciona el problema de la mayoría parlamentaria y, como los mandatos de la presidencia y el parlamento son fijos, y hay que gobernar, no les queda otro remedio que concentrar el poder con las prácticas que los ejemplos anteriores muestran a las claras.

TABLA N° 2: RESULTADOS ELECTORALES DESDE 1987

PARTIDOS	ELECCIONES						
	PRESIDENCIALES (% votos válidos)			LEGISLATIVAS (número de diputados)			
	1987	1992	1997	1988	1992	1996	2000
PJD/PLD/PNK/GPN	36,6	42	38,7	125	149	139	133
PDU	27,5			60			
NPRD				35			
PDP/PCN/PDM	26,5	34	40,3	71	97	79	115
PLDU						50	17
PPU		16			31		
NPP			19,2				
OTROS ²⁸	9,4	8	1,8	8	22	31	8
TOTAL	100	100	100	299	299	299	273
N° EFECTIVO PP	3,6	3,2	2,9	3,5	2,7	3,2	2,4

Fuente: elaboración propia con los datos de: www.idea.int/voter_turnout/asia/korea.html; www.CNN.com; www.korea.net; www.agora.stm.it/elections/election/korea-south.htm; www.ipu.org/parline-e/reports/2259.htm. Siglas: PJD: Partido de la Justicia Democrática; PLD: Partido Liberal Democrático; PNK: Partido de la Nueva Korea; GPN: Gran Partido Nacional; PDU: Partido Democrático Unificado; NPRD: Nuevo Partido Republicano Democrático; PDP: Partido Democrático por la Paz; PCN: Partido del Congreso Nacional; PDM: Partido Democrático del Milenio; PLDU: Partido Liberal Demócrata Unido ; PPU: Partido del Pueblo Unificado; NPP: Nuevo Partido Popular.

²⁸ Incluye a los partidos menores y a los independientes.

Los resultados reales de la dinámica política muestran que, para la variable "1", la mayoría de las veces el gobierno es de coalición. En el caso de la segunda variable, la relación ejecutivo-legislativo se salda en la mayoría de los casos con el dominio del ejecutivo. Para el sistema de partidos, todas las elecciones habidas para renovar los dos poderes se han saldado con un sistema de partidos multipartidista²⁹, aunque el legislativo muestra un movimiento a la baja de forma quebrada. A medida que transcurren los años podría estabilizarse en torno a los 2,5 o 3 partidos efectivos, cuestión que ofrece dudas razonables en virtud de la débil consolidación del sistema de partidos, tal y como confirman las investigaciones empíricas (Stockton, 2001).

El sistema electoral ha sufrido una contracción en una de sus variables, como es el número de diputados de la Asamblea Nacional, y ha acentuado el peso mayoritario de la misma³⁰. Estos factores juntos están provocando un descenso progresivo de la participación electoral y de la concentración de las opciones partidistas. Las medidas descentralizadoras se han consolidado y las variables 9 y 10 muestran el límite de la inclinación mayoritaria, aunque con retraso respecto a los procesos electorales.

Si el sistema fuera típicamente mayoritario, el ganador se lo debería llevar todo y el sistema de partidos sería estrictamente bipartidista, los gobiernos mayoritarios de un partido y habría dominio del ejecutivo. El resultado electoral depende de la configuración del sistema de partidos y éste de las dimensiones que generan las divisiones sociales. Si esas

²⁹ Como se puede comprobar en la tabla N° 2. El número efectivo de partidos está calculado para las presidenciales sobre los votos y para las legislativas sobre la cantidad de escaños, según la fórmula siguiente de Markko Laakso y Reim

Taagepera (1979, 3-27):
$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$
, donde p_i es la proporción de escaños o

votos del partido i .

³⁰ Para las últimas elecciones se puede constatar una caída más pronunciada del número efectivo de partidos. Ese resultado es la consecuencia de la modificación de una de las variables del sistema electoral: el número total de diputados. Esa reducción favorece el reparto hacia los grandes partidos y provoca una caída de la participación electoral (Nohlen, 1998; Lijphart, 1995). La propia ingeniería electoral de la clase política trata de producir una Sobrerepresentación de los partidos mayores y demuestra su actitud "bipartidista" o de concentración del poder, puesto que los ciudadanos coreanos continúan globalmente con una actitud consensual o de reparto del poder.

divisiones fueran como dicen, es decir, que predomina la mentalidad budista-confuciana, el reparto de poder o la división del poder debe ser la menor posible.

**TABLA N° 3: TIPO DE SISTEMA POLÍTICO
POR VARIABLES DE ESTADO PARA COREA**

VARIABLES	TIPO DE SISTEMA POLÍTICO	
	MAYORITARIO	CONSENSUAL
1. TIPO DE GOBIERNO	DE UN PARTIDO	DE COALICIÓN
2. EJECUTIVO- LEGISLATIVO	DOMINIO EJECUTIVO	EQUILIBRIO
3. SISTEMA DE PARTIDOS		MULTIPARTIDISTA
4. SISTEMA ELECTORAL	MAYORITARIO (83%) ³¹	PROPORCIONAL (17%)
5. GRUPOS DE INTERÉS		CORPORATIVOS
6. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	CENTRALIZADA	
7. LEGISLATIVO	UNICAMERAL	
8. CONSTITUCIÓN		RÍGIDA
9. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD		TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
10. BANCO CENTRAL		INDEPENDIENTE

³¹ Es el porcentaje para la última elección del legislativo. En las tres anteriores la relación era de 85%-15%. La modificación electoral ha aumentado la representación proporcional al disminuir el número de escaños de la Asamblea Nacional y mantener constante la cantidad de escaños que se eligen de forma proporcional. El resultado favorece a los grandes partidos y, por lo tanto, las tendencias mayoritarias.

El Presidente es elegido por el pueblo con mayoría relativa y el gobierno lo debería elegir él sin el consentimiento del Parlamento. Pero se debería dar una concordancia entre la mayoría presidencial y la parlamentaria, es decir, que la tuviera el mismo partido. Cuando no ocurre, estamos ante un equilibrio de poderes y hace falta el acuerdo entre las dos instituciones para poder funcionar. Es lo mismo que sucede con los grupos de presión, que cada uno tiene su cuota de poder y necesita a los demás para mantener una distribución estable de la misma. Las políticas públicas dependen de esa relación y ésta de la regla mayoritaria de votación. Si el presidente propone tal o cual legislación puede tener mayoría absoluta en la Cámara o relativa. Si la regla dice que sale adelante con mayoría absoluta tiene que pactar en el segundo caso. Si la regla de votación exigiera una mayoría cualificada tendría que pactar, salvo que su partido alcanzase esa mayoría cualificada y entonces el sistema de partidos sería «dominante», con lo cual los *cleavages* de la sociedad no serían izquierda-derecha, sino izquierda o derecha³².

Cuando hay pluralismo político, se reconoce el derecho de asociación y la libertad de crear partidos políticos. Además, se garantiza el ejercicio del derecho al voto con unas elecciones libres y el resultado de éstas genera un sistema de partidos bipartidista o multipartidista dependiendo de los *cleavages*, líneas divisorias o fisuras que separan a los grupos de individuos. Si sólo es una tenemos bipartidismo y si hay más de una, nos encontramos ante el multipartidismo, salvo que se solapen perfectamente las líneas de fractura. En el caso coreano tenemos la división regional, la socioeconómica y la división entre tradición y modernidad. Se tendría que producir un solapamiento de las tres divisorias para que, por lo menos, resultase un sistema bipartidista.

Con estas posibilidades, las instituciones de gobierno necesitan una articulación de consenso, es decir, gobiernos de coalición. Si están separadas no es posible el consenso y se necesita la unanimidad. La forma parlamentaria resuelve el problema por mayoría pero necesita la censura o la confianza, aunque exista semipresidencialismo, como en Francia.

El tipo de gobierno puede fluctuar. Pensaron que iban a tener un partido dominante al estilo japonés durante mucho tiempo, que les

³² Tal y como piensan los expertos del CSES (Comparative Study of Electoral Systems), que ubican a los partidos con escaños en el ala derecha con valoraciones de 6 para el partido del Presidente actual, Kim Dae-jung, 7 para los Nacionales, 8 para los demócratas populares y el partido de la esperanza y 9 para los liberales demócratas (www.umich.edu/~nes/cses/cses.htm).

permitiría formar gabinetes monocolors en correspondencia con el Presidente y la Cámara, con lo cual el ejecutivo sería dominante. Ha resultado que los coreanos cuando votan lo hacen por el multipartidismo, más en las elecciones presidenciales que en las parlamentarias³³. Esto permite que el ejecutivo domine al legislativo pero tienen que coaligarse para formar el gobierno más de un partido. Lo cual supone introducir un mecanismo consensual, que distorsiona los resultados previstos.

El sistema electoral tiene una regla predominante mayoritaria, pero la distorsión del sistema bipartidista procede de las divisiones regionales, según la versión más extendida. Como en el factor territorial se han centrado en una sola cámara, para concentrar el poder y pensando en el esquema mayoritario no apreciaban divisiones en el electorado. Y no se les ocurrió una segunda para propiciar la división del legislativo, pues hubiera sido incongruente. Esta última, se corresponde plenamente con la centralización de competencias por ley. Era fácil pensar que, contrariamente a lo que enseña el modelo inglés, la revisión constitucional tenía que ser rígida y podrían controlar la constitucionalidad. Las adaptaciones deben ser flexibles en correspondencia con la regla de que el ganador se lo lleva todo. Si conviene un Presidente que repita mandato deben reformar la constitución y ponerse previamente de acuerdo. La rigidez de la reforma constitucional les impide reformarse de forma mayoritaria.

La actitud fundacional de la clase política les llevó a no ver las consecuencias. Quieren lo mayoritario pero están abocados al consenso. Las reglas de votación son mayoritarias, pero están mediadas por el orden social o el pluralismo social y no por la división de los poderes. Si esto se entendiera del sistema americano, se vería que aunque las reglas son mayoritarias, los poderes se contrapesan y equilibran, con lo cual generan un sistema democrático consensual que apenas necesita la mediación de los partidos disciplinados. Es más, tienen bipartidismo con reglas mayoritarias para reducir ese pluralismo social pero añaden la limitación garantista del poder en términos institucionales por lo que se vuelve a tener una representación plural de la sociedad. Y esa representación se contrapesa entre sí para evitar lo que les preocupaba tanto a los liberales decimonónicos: el abuso de poder. Si el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente.

De forma sumaria, la incongruencia entre las actitudes y las reglas es el elemento fundamental que vertebra la dinámica del sistema político de la República de Corea. La opción "semipresidencial" limitó la visión de

³³ El cálculo del número efectivo de partidos está expresado en la Tabla N° 2.

la complejidad de la que está dotado un sistema político. Con el modelo diseñado por Lijphart hemos podido constatar la flexibilidad y rigidez del caso coreano, lo cual les permite a los ciudadanos coreanos expresar sus actitudes en pro de la división del poder; a la clase política la aceptación de los resultados y la subsiguiente maniobra para concentrarlo hasta donde lo permiten las disposiciones o reglas institucionales porque éstas no son coherentes pero sí flexibles.

3. La política anticorrupción

Evaluar los outputs del sistema, y uno de ellos en particular, como son las medidas contra la corrupción, es una manera de ejemplificar las consecuencias del funcionamiento del sistema. Si tal aplicación del modelo resulta una síntesis de la realidad, sus políticas tendrán la impronta del mismo. Dijimos que una de ellas era la corrupción.

Nuestro presupuesto es que su política anticorrupción deriva de las actitudes para con las reglas políticas. Los estudios sociológicos realizados para descubrir las causas de la corrupción, les permiten adoptar una serie de medidas para evitar la corrupción o paliarla. Sin embargo, esta conexión con las reglas no ha sido explorada que nosotros sepamos y dan por presupuestas las reglas y su interrelación, que en su modelo de democracia tiende a la concentración del poder. Una evaluación de ellas nos sitúa ante la insistencia en limitar el comportamiento basándose en preceptos morales o administrativos, lo cual supondría que somos buenos y benéficos en el sentido religioso, moral o ético. Si entienden la maldad natural del hombre o la impureza de nuestra vida terrenal, deberían pensar en limitarse mediante reglas y el diseño debería ser consensual o de limitación del poder. Pero desde las actitudes confucianas sería consecuente que insistieran en la concentración del poder y en la moralidad.

La corrupción es una preocupación central de los coreanos, aunque no es exclusiva de ellos. En distintos momentos puede ser percibida como "aceptable" (www.opm.go.kr/html/004-03.html) y pueden pensar (72%) que el problema está tanto o más extendido que en los regímenes pasados (Hong Soon-il, Korea Times, 19-04-2000), aunque el tratamiento para remediarlo se ha intensificado en la VI República, a partir del año 1996.

Si de algo sirve estudiar el comportamiento de los pueblos en el pasado, podemos afirmar que la preocupación liberal por el abuso del poder ya fue resuelta por los padres fundadores de los EEUU, aunque los europeos la formularon en sus escritos después de los setenta años de la

Constitución americana (Hayek, 1991, 161 y ss.). Los coreanos han estudiado las causas de la corrupción con las técnicas de investigación de las ciencias sociales y las tienen bien descritas (ver la página web citada más arriba). Pero ellos no ven lo que se ha apuntado más arriba en el apartado segundo, aunque lo practican todos los días, que la clase política tiende a la concentración del poder porque sus instituciones no están separadas y deben dar protagonismo a los partidos políticos para buscar la ansiada estabilidad del gobierno, que sirve para que se puedan adoptar medidas de gobierno o determinadas políticas.

Causas, objetivos y estrategias

Se suele considerar que la corrupción es un "vicio" o un "cáncer" o las dos cosas a la vez. Como tal, provoca enormes daños a la sociedad (Korea Now, 19-05-2001, pág. 10). Sus causas las dividen los coreanos en tres grupos³⁴:

- a) Administrativas e institucionales: tienen su origen en las regulaciones ambiguas, innecesarias e irreales; en los procedimientos administrativos intrincados y en los bajos salarios de los servidores públicos.
- b) Sociales y culturales: se derivan de la conexión de los negocios con la política, del apoyo que la estructura social presta al personal de la administración y del ambiente cultural que obliga a la gratitud.
- c) Psicológicas y actitudinales: su razón de ser la encuentran en el bajo nivel de integridad y ética de los servidores públicos y en la egolatría, nepotismo, regionalismo y camarillas académicas presentes en la sociedad.

Los tres factores anteriores poseen unas características específicas para los coreanos, adquiridas en el pasado cercano como consecuencia del desarrollo económico, el intervencionismo económico y las prácticas autoritarias.

Los objetivos anticorrupción pretenden alcanzar un comportamiento recto de los servidores públicos, un gobierno transparente y responsable y una sociedad justa y limpia.

³⁴ Se puede encontrar el texto en www.opm.go.kr/ehtml/004-03.html y la versión periodística en Korea Now (19-05-2001, pág. 10).

Sus estrategias se dirigen a reformar por etapas³⁵ las esferas administrativas más sensibles a la corrupción; a establecer una infraestructura anticorrupción; a expandir y apoyar la participación de los ciudadanos en el movimiento anticorrupción, así como a crear un entorno social en contra de la corrupción (www.opm.go.kr/ehhtml/004-03.html).

Evaluación

Tal y como vienen expresadas las causas de la corrupción se podría decir que todos los males derivan del desajuste entre las necesidades de una sociedad moderna y otra antigua, o entre la civilización agraria y la industrial.

Las causas institucionales-administrativas señalan las regulaciones obsoletas y la complejidad, también obsoleta, de unos procedimientos administrativos que otorgaban unos privilegios a los servidores públicos a cambio de bajos salarios y escasa productividad, pero y les confería el reconocimiento y el apoyo de una estructura social estática. La conexión de la economía y la política apunta a una deficiencia en el gobierno representativo y a un predominio de los valores de la modernidad adaptados a esa estructura social del pasado. La actitud sumisa de los servidores públicos junto con los otros elementos actitudinales muestran la forma parroquial de cultura política (Almond y Verba, 1989, 19 y ss.), propia de una sociedad premoderna o en transición y se corresponde con los elementos budistas y confucianos de retraimiento y participación grupal dirigida por la autoridad.

Por otro lado, confirman la idea de concentración del poder a través de la ligazón de la estructura social a la estructura de poder. El modelo de desarrollo o modernización dirigido desde arriba era la expresión más clara de esa estructura y todo el proceso de democratización tiene un sentido de corrección de dichas causas y características. La participación y las demandas del pueblo coreano han derribado ciertos obstáculos pero todavía les queda un largo trecho. Y sus políticos se aprestan a recorrerlo con ciertos objetivos y estrategias que su Constitución actual o sus reglas institucionales y decisorias no se lo permiten todavía, con lo cual aplican el viejo sistema de moralización o ética confuciana, que ya no es suficiente para remediar el abuso de poder.

³⁵ Para las áreas de la primera fase puede consultarse el sintético cuadro que tienen en www.opm.go.kr/ehhtml/004-12.html.

Dotarse de una agencia "independiente" para solucionar los problemas sería una medida correcta si los poderes estuvieran separados y su supervisión estuviera controlada por el parlamento, pero sus reglas no disponen de esa separación y los nombramientos están mediados por la coalición que alcanza el poder y "unifica" los dos poderes y mediatiza al judicial. El apoyo a un movimiento anticorrupción tiene el defecto "de las consecuencias inintencionadas de la acción social". Pretende erradicar las clientelas, pero la inducción desde el poder de dichas prácticas acaba reproduciendo el fenómeno desde el intervencionismo estatal. Y las reformas administrativas no pueden impedir el contacto entre los administradores y los administrados, como no pueden exigir la responsabilidad sólo a los administradores, pero pueden mejorar los niveles de transparencia, por ejemplo, electoral (Rose, 2001).

En el caso concreto de los sectores afectados, las diversas medidas son irreprochables en sus intenciones, como clarificar la ambigüedad de los decretos, reglas u ordenanzas. Pero siguen siendo decretos, es decir, normas ejecutivas que los tribunales no pueden paralizar y el legislativo tampoco, sobre todo, si estamos en los niveles "locales". La desregulación para conceder licencias a obras menores de 300 metros cuadrados evita el abuso para los pequeños, pero no evita la colusión con los grandes y mantiene la concentración del poder. La participación de expertos, presentados por líderes de diversos grupos cívicos, en distintos comités de urbanismo es una medida consensual si la representación funciona para la defensa de los intereses, al estilo de los sindicatos y empresarios; es decir, que los decretos los acaben haciendo ellos y se controlen mutuamente, como en un convenio colectivo y caso de no poder hacerlo, puedan recurrir a la protección judicial de los tribunales.

No es nuestra intención comprobar todas las medidas y en todos los sectores. La síntesis hecha hasta ahora es suficiente para nuestros propósitos. Sin embargo, no queremos cerrar este trabajo sin mencionar las medidas específicas para reformar las actitudes de los servidores públicos y la creación del ambiente social y cultural favorable a las políticas anticorrupción.

En estos dos aspectos es donde se observa más rápidamente la influencia de la actitud confuciana de concentración del poder. La influencia conduce a la moralización de la vida pública. Los parámetros de comportamiento se deben ajustar a las máximas para resolver los problemas de la corrupción. Los gobernantes vienen a ser como déspotas benevolentes que saben en todo momento lo que les interesa a los ciudadanos. El problema es que la clase política debe ganarse su favor para conservar los puestos; es decir, ser elegidos en cada período electoral,

y no les queda más remedio que ceder a los favores, al pacto. El único control efectivo es la división del poder para que se controlen mutuamente, aunque sea con la representación por partidos. No hace falta que tengan la mayoría absoluta porque la regla de decisión será de mayoría cualificada. No hace falta que sean elitistas para no tener que corromperse, es decir, negociar, porque la regla les dota del poder suficiente para controlarse. Moralmente uno podrá ser un santo e inmolarselo pero no derribará la obligación política, que tiene colectivizados aquellos ámbitos que cada país considera prioritarios. En este sentido, se trata de establecer códigos de conducta por decreto con sanciones administrativas para los violadores; darles una educación anticorrupción, con cursos obligatorios en su currículum y hacer un juramento para cumplir el código. Todas son medidas que presuponen o dependen de la bondad natural de los hombres. Ninguna hace mención a las reglas del juego, que se supone que no están trucadas como los dados.

Por lo que se refiere al ambiente anticorrupción, se pretende que las industrias privadas establezcan sus propios códigos de conducta ética, y aquellas que cooperen tendrán especiales incentivos, como la exención de someterse a una inspección fiscal. ¿A qué industria darán los incentivos? Porque puede haber muchos códigos y ¿cuál sería el correcto? Parece que se esté pensando en uno y sólo uno, con lo cual no es cuestión de que nadie pacte nada, de que se divida el poder cuanto más mejor, para evitar su abuso.

En resumen, las medidas son acertadas para la clase política que las propone pero reproducen, por un lado, la tendencia de su actitud a la concentración del poder y, por otro, los límites hacia esa misma concentración. Parece necesario un esfuerzo de comprensión por parte de la elite política para que resuelvan positivamente los impedimentos que ella misma creó al proponer unas reglas institucionales y de decisión que no estaban pensadas para expresar todo el pluralismo que el pueblo coreano contiene en sus seno.

Referencias bibliográficas

- Almond y Verba (1963): *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton.
- (1989): *The civic culture revisited*, Sage, Newbury Park.
- Cummings, Bruce (1997): *Korea's place in sun*, Norton & Company,

New York.

- Chung, Bertrand (1999): "Difíciles reformas políticas y económicas", en *El estado del mundo Anuario económico geopolítico mundial 2000*, 264-270, Akal, Madrid.
- Dahl, Robert (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- Duverger, Maurice (1980): "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", en *European Journal of Political Research*, 8, 2, junio, págs. 165-187.
- de Gabriel, J. A. (1997): "La formación del Estado moderno", en Rafael del Águila Tejerina (1997): *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- Doh Chull Shin (1995): "Democratization in Korea as perceived by its Mass Public", en *A collection of Thesis on Korean Studies*, The Korea Foundation, Seúl.
- (1998): "The Evolution of Korean Support for Democracy during the Kim Young Sam Government", SPP 297, CSPP.
- (2001): "Korea Democracy Barometer Surveys", SPP 339, CSPP. Centre for Study of Public Policy (CSPP), N° 339.
- Doh Chull Shin y Richard Rose (2001): "1999 New Korea Barometer Survey", SPP 327, CSPP.
- Hamilton, Madison y Jay (1994): *El Federalista*, FCE, México.
- Hayek, F.(1991): *Los fundamentos de la libertad*, Obras Completas, Vol. XVIII, Unión Editorial, Madrid.
- Huntington (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona.
- (1997): *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona.
- Kim Dae-jung (1994): "Is culture destiny? The myth of Asia's anti-democratic values", en *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 6, Nov-Dec, págs.

- 189-194.
- Korea Now (2001): "*Combating Corruption in Korea*", 19 de mayo, págs. 10-12.
 - Laaskso y Taagepera (1979): "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, 12, nº 1, abril, págs. 3-27.
 - Lijphart, Arend (1987): *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona.
 - (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, CEC, Madrid.
 - (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.
 - Maquiavelo, Nicolás (1978): *El Príncipe y otros escritos*, Espasa-Calpe, Madrid.
 - Montesquieu (1972): *Del Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.
 - Morlino, Loenardo (1985): *Como cambian los regímenes políticos*, CEC, Madrid.
 - Munro, Neil (1998): "Korean Public Opinion in Comparative Perspective", SPP 305, CSPP.
 - Nohlen, Dieter (1998): *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.
 - Parsons, T. y Shils, E. A. (1962): *Toward a general theory of action*, Harper Yorchbooks, Cambridge.
 - Paz, Gonzalo S. (2001): "La transición democrática de la República de Corea", en Ojeda, de Laurentis e Hidalgo (Coord.) (2001): *Corea frente a los desafíos del siglo XXI*, CEIC, Madrid.
 - Rose, Richard (2001): "The Internet impact on East Asian Governance: openness, impersonal rules and accountability", SPP 354, CSPP.
 - Stockton, Hans (2001): "Political Parties, Party Systems, and Democracy in East Asia", *Comparative Political Studies*, Vol. 34 Nº 1, Febrero, págs. 94-119.

- Torcal, Mariano (1997): "Cultura política", en Rafael del Águila Tejerina (1997): *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- Servicio de información de Corea (2001): *Datos sobre Corea*, SIC/AIG, Seúl.
- Weber, Max (1969): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona.
- www.agera.stm.it/elections/election/korea-south.htm
- www.assembly.go.kr
- www.bok.or.kr
- www.cnn.com
- www.cspp.strath.ac.uk
- www.idea.int/voter_turnout/asia/korea.html
- www.korea.net
- www.moleg.go.kr
- www.opm.go.kr/ehhtml/004-03.html
- www.opm.go.kr/ehhtml/004-12html
- www.umich.edu/_nes/cses/cses.htm