

Instituciones, Política y Gobernabilidad

por José M. Medrano*

Relevancia de lo institucional

Nuestro propósito es mostrar cómo las instituciones son un elemento esencial e insoslayable de la realidad política. Cualquiera sea la distancia que medie entre lo que las instituciones son y lo que las instituciones deben ser, cualquiera sea la brecha que exista entre lo que muestren y lo que oculten, o entre lo que manifiesten o enmascaren, parece cierto que ellas no son, ciertamente, toda la realidad política, pero sí un elemento constitutivo imprescindible de tal realidad.

Digamos de antemano que las instituciones son susceptibles de análisis de diverso tipo: políticos, jurídicos, sociológicos, antropológicos, históricos, económicos, cuantitativos, estadísticos. Además, en otra importante división del objeto de tales análisis, cabría distinguir una estática institucional (noción, división, composición) y una dinámica institucional (formación, desarrollo, cambio, declinación, terminación; movimientos, actividades y operaciones en las instituciones y de las instituciones).

Por otro lado, en el ámbito de la ciencia política, el estudio de las instituciones ha variado desde una consideración puramente formal, a una desvalorización en nombre del "conductismo" y de los comportamientos concretos, hasta una revalorización con métodos diversos y multiplicidad de enfoques teóricos. Como se ha destacado, la ciencia política tiende a seguir modas, y es un importante cometido intentar substraerse a tales vaivenes. En este punto conviene evitar falsas alternativas. No se trata de optar por las decisiones y "*policies*" con desmedro de lo institucional, ni aseverar que las instituciones constituyen "toda" la realidad política. Los comportamientos y los procesos concretos no se entienden si no en el ámbito de un marco institucional, y las instituciones se nutren de procesos y comportamientos. Debe supe-

tarse, pues, la querrela entre “conductistas” e “institucionalistas”. Señala C.J. Friedrich que los primeros constituyen el “resurgimiento de una orientación que prevaleció en el siglo XVII antes que fuera desbancada por el enfoque institucionalista o “legalista” propio de la época liberal, el cual insistió en el papel de la ley. Los maquiavélicos y mercantilistas, junto a otros absolutistas, daban en cambio mayor importancia a la “policy”¹; según el propio Friedrich, “desde el punto de vista de una teoría política, que considera a la persona como centro del análisis político, puede parecer que la elaboración de decisiones constituye el acto político primario, aun considerando que las personas son seres comunitarios. Pero este existir en comunidad significa que la persona está vinculada a las instituciones que caracterizan a aquella o aquellas comunidades de las que forma parte. Por tanto, la institución sería el dato primario en el cual se producen los procesos de elaboración de planes de acción concretos y de decisiones”.² Friedrich puntualiza “la interdependencia entre las instituciones, las decisiones y los planes de acción a seguir”, “La ciencia política –dice– está perfectamente en su derecho cuando se interesa por las decisiones y los planes de acción, pero debe también interesarse por el marco institucional en el que se producen unas y otros”.³

Resulta llamativo que autores como G.A. Almond y G.B. Powell prefieran los términos “rol” y “estructura” en lugar de “cargo” e “institución”, en tanto los primeros apuntarían a la conducta observable de los individuos, mientras los segundos se atenderían a las normas legales e ideales que –dicen– pueden afectar la conducta pero casi nunca la describen plenamente⁴. Lo que ocurre es que nadie pretende que las normas legales e ideales describan siempre plenamente la conducta humana. Ello comportaría desconocer la índole de lo normativo en tales comportamientos; al contrario de lo que ocurre con las llamadas leyes naturales o físicas, las normas de conducta humanas –sean jurídicas o no jurídicas– se dirigen a agentes libres, que pueden o no ajustar su comportamiento a las normas. Empero, el aludido desajuste no permite proclamar la irrelevancia de lo normativo, que existe siempre dentro, al menos, de un mínimo de cumplimiento; en efecto, las normas dejan de existir si nadie las cumple, pero subsisten mientras permanezcan los aludidos márgenes de cumplimiento e incumplimiento, con lo cual queda dicho que lo normativo nunca es acatado y seguido en todos los casos –si lo fuera las normas serían innecesarias– pero siem-

pre dirigen y orientan de algún modo y en diversos grados los comportamientos reales.

R.A.W. Rhodes indica que el estudio de las instituciones es esencial para la integridad de la ciencia política y que ésta, como ciencia, como disciplina o como profesión debe reconocer un germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido, o caer en la trivialidad.⁵ Quizás por ello B. de Jouvenel dejó dicho que el “politicólogo”, a más de contar con la experiencia política y de ser detectador de la opinión pública, ha de ser “experto en instituciones”.⁶

Por otra parte, las instituciones han sido diversamente ponderadas desde el punto de vista político general, más allá de la estimación y valoración de alguna institución determinada. Así, según M. Duverger, durante el siglo XIX las instituciones eran lo que había que cambiar y la constitución era el motor del cambio, en tanto que en el siglo XX las constituciones son lo que hay que cambiar y las instituciones son el factor del cambio (lo “conservador” y lo “progresista”).⁷ Asimismo, parece obvio que la estimación de las instituciones ha de variar según las distintas concepciones: diversas son las valoraciones provenientes del individualismo liberal, del socialismo, del marxismo a la hora de criticar –por ejemplo– las instituciones del Estado capitalista, etc.

A partir de las consideraciones precedentes, cabe precisar lo que aquí se entiende por política, por instituciones en general y por instituciones políticas en particular.

La política y lo político

Si alguna realidad ha de ser calificada de “política” preciso es determinar cual de los diversos sentidos de este vocablo de múltiples acepciones es el que desempeña una función sustantiva, por ser el que apunta a lo que primera y fundamentalmente es la política, al menos en el contexto de este trabajo. Es así que –primera y fundamentalmente, no únicamente– política es una actividad, conducta o comportamiento humano social: es actividad, conducta o comportamiento humano, en cuanto emana de entes humanos activos que se conducen, se dirigen o se “portan” a sí mismos mediante acciones u omisiones, en las que aparecen de alguna manera facultades o potencias específicamente humanas, esto es, la inteligencia y la voluntad libre. Tal actividad es

social, en cuanto está referida a otros y supone una multiplicidad de personas humanas que interactúan entre sí, de lo cual resultan relaciones humanas de diversa índole que dependen esencialmente de aquella actividad.

Ahora bien, es obvio que comportamientos humanos sociales hay muchos, y que no todos ellos son políticos. Encontrar lo que distingue a la política de otros comportamientos humanos sociales no políticos no es algo fácil. Aquí hemos de admitir que lo que especifica a la política es su finalidad objetiva, es decir, aquéllo hacia lo cual se dirige u ordena en virtud de su propia naturaleza, y no sólo accidentalmente. Esta finalidad objetiva determina la índole de las acciones y omisiones realizadas, y los medios y procedimientos que se utilizan. Puede aseverarse que la finalidad objetiva de la política consiste en la formación, integración y gobierno de las sociedades globales y de los fines y bienes humanos comunes que sólo ellas pueden alcanzar, para lo cual aparece como medio especialmente relevante la adquisición y ejercicio del poder. Para mayor claridad y de acuerdo a la terminología política hoy vigente, diremos que por sociedad global debe entenderse aquí a las sociedades estatales o, simplemente, "estados", tal como han sido llamadas a partir del renacimiento en el occidente europeo, denominación que se extendió para nombrar a otras entidades análogas propias de los más diversos ámbitos históricos, geográficos y culturales.

Resumiendo lo dicho, diremos que, primera y fundamentalmente, política es el comportamiento humano social especificado por su natural y esencial ordenación a la formación, integración y gobierno de las sociedades globales, hoy llamadas Estados, y a los bienes humanos comunes que sólo ellas pueden alcanzar, principalmente mediante el ejercicio del poder.

Más allá de posibles discrepancias, la definición ensayada coincide parcialmente con la siguiente proposición que formula M. Weber: "¿Qué entendemos por política? El concepto es extraordinariamente amplio y abarca cualquier género de actividad directiva autónoma. Se habla de la política de divisas de los Bancos, de la política de descuento del Reichsbank, de la política de un sindicato en huelga, y se puede hablar igualmente de la política escolar de una ciudad o de una aldea, de la política que la presidencia de una asociación lleva en la dirección de ésta e incluso de la política de una política astuta que trata de gobernar a su marido. Naturalmente, no es este amplísimo concepto el que

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOVERNABILIDAD

servirá de base a nuestras consideraciones en la tarde de hoy. Por política entenderemos solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado".⁸

Ahora bien, la actividad política califica realidades de muy diverso género, pues, a más de comportamientos políticos, hay hechos y acontecimientos políticos o que se politizan, cosas materiales políticas o que se politizan, signos y símbolos políticos, normas políticas. Desde el punto de vista gramatical, puede afirmarse que la palabra "política" tiene una función sustantiva en cuanto significa la misma actividad humana social, pero también desempeña una función adjetiva, en cuanto alcanza y atribuye ciertas propiedades y características a otras diversas realidades. En tales condiciones, parece adecuado aprovechar la circunstancia de que en lengua española la substantivación con el artículo neutro "lo" da al adjetivo bien un carácter abstracto, bien un carácter colectivo. En nuestro caso, decir "lo político" comporta mentar, por un lado, a la "esencia de la política", por otro lado, al conjunto de "cosas políticas". En este último sentido, cabe distinguir a "la política" como actividad humana social, de "lo político" como un universo o conjunto de realidades de muy diverso género: las personas, los grupos, los actos, los saberes, las cosas materiales, los medios e instrumentos, los hechos no humanos, los signos, los símbolos, las normas; todas estas realidades son políticas o se politizan por su relación con la actividad política misma. Debe quedar en claro que esta actividad política misma es lo verdaderamente fundante, y que sin ella nada es susceptible de adquirir carácter político o de politizarse; además, tal politización puede tener distintos grados, según la mayor o menor cercanía con la actividad política: los hechos, grupos, saberes, cosas, signos, etc., serán, así, más o menos políticos en virtud de esa circunstancia. En tan compleja realidad coexisten lo universal y lo individual, lo general y lo particular, lo necesario y lo contingente, lo permanente y lo cambiante, lo esencial y lo fenoménico, lo fáctico y lo normativo, lo temporal y lo intemporal.

Ciertamente, las instituciones integran lo político, el universo o totalidad de realidades políticas aludidas más arriba, como intentamos mostrar en este trabajo.

Las instituciones. Un análisis semántico

Por institución debe entenderse la acción y el efecto de instituir o institucionalizar, es decir, de fundar y establecer con firmeza (estable: constante, firme, permanente).

Esta definición coincide con la que proveen hoy los diccionarios comunes y concuerda con las que aparecen en los primeros diccionarios de la lengua española. Así, en el *Tesoro de la Lengua Castellana o Española*, compuesto por el licenciado don Sebastián de Covarrubias Orozco, cuya primera edición data de 1611, se dice: "Instituir. Estatuir, establecer, discernir, proponer, determinar: *latine instituo*". Y en el *Diccionario de la Lengua Castellana compuesto por la Real Academia Española*, llamado "Diccionario de autoridades", cuyo tomo cuarto apareció en Madrid en 1734, se lee: "Institución. Establecimiento de alguna cosa. Es del latino *Institutio*, que significa lo mismo", e "Instituir. Establecer o fundar. Viene del Latino *Instituere*".

Los vocablos latinos aludidos *-instituo, institutio, institutum, etc.* tienen, en sus acepciones más relevantes para nuestro tema, significados y connotaciones semejantes: establecer, instituir, fundar, organizar; disposición, plan; organización (política, civil, moral, religiosa), ideas, reglas, principios.

La etimología –tanto española como latina y griega– conduce a significaciones análogas. Joan Corominas y José A. Pascual, en su *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*, indican que "instituir" es un cultismo derivado de "estar", del latín "*stare*": "estar en pie", "estar firme", "estar inmóvil". Los autores citados señalan que "instituir" está tomado del latín "*instituere*". Por su parte, Guído Gómez de Silva, en su *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, incluye lo siguiente: "Institución: establecimiento, acción de establecer, fundación, organización establecida: latín *institutionem*, acusativo de *institutio* (radical *institution*) arreglo, plan, propósito; creación, establecimiento; costumbre, instrucción, educación, de *institutus*, participio pasivo de *instituere* "establecer"".

Las instituciones. Un análisis conceptual

Como quedó dicho más arriba, por institución debe entenderse aquí

a la acción y el efecto de instituir o institucionalizar, esto es, fundar y establecer con fijeza.

Decir "acción" comporta indicar lo que en ello hay de práctica humana y de proceso: se crea y se mantiene en la existencia a la institución mediante acciones y prácticas humanas; decir aquí "efecto" indica lo que en ello hay de estructura estable.

La institución en el sentido indicado supone transitar: a) de lo efímero y transitorio a lo permanente y durable; b) de lo discontinuo a lo continuo; c) de lo individual a lo social; d) de lo simple a lo complejo; e) de lo subjetivo a lo objetivo; f) de lo espontáneo a lo obligatorio; g) de lo informal a lo formal; h) de lo fáctico a lo normativo; i) de lo incierto y lo imprevisible a lo cierto y previsible.

Cuando se habla de tránsito no quiere decir que desaparezcan totalmente los puntos de partida; como tampoco poner algo en el centro del escenario significa que desaparezca totalmente lo que permanece en segundo o tercer plano. Quiere decir que en lo institucional permanece, ciertamente en menor grado pero, de todas maneras, en alguna medida, lo efímero, lo discontinuo, lo individual, lo simple, lo subjetivo, lo espontáneo, lo informal, lo fáctico, lo imprevisible.

Corresponde, pues, determinar qué "cosas" o "realidades" son susceptibles de adquirir las notas mencionadas, es decir, de "institucionalizarse". En este sentido, pueden recordarse elementos que suelen incluirse en las definiciones corrientes, a saber: a) creencias y estructuras (Duverger); b) conductas, prácticas o actividades; c) modelos o pautas; d) normas jurídicas o extrajurídicas; e) roles; f) grupos; órganos, organización (certeza exterior, Duverger); h) fines, objetivos; i) instrumentos materiales; j) fines, funciones que comportan necesidades que deben satisfacerse. En resumidas cuentas, lo susceptible de institucionalizarse son ciertas prácticas, ciertas relaciones, ciertos grupos, ciertas normas. Por tanto, son instituciones ciertas prácticas, ciertas relaciones, ciertos grupos y ciertas normas que adquieren los caracteres de permanencia, continuidad, socialidad, complejidad, objetividad, obligatoriedad, formalidad, normatividad, certeza y previsibilidad. A ello hay que agregar la respuesta a la pregunta de porqué y para qué se institucionaliza: esto es, para satisfacer ciertos requerimientos, necesidades o conveniencias humanas y alcanzar, así, ciertos bienes, fines, objetivos o metas.

En atención al fuerte contenido normativo de las instituciones y para

aclarar un aspecto que no suele aparecer adecuadamente dilucidado en quienes no tienen suficiente formación jurídica, conviene destacar que no todas las normas de conducta son leyes, aunque todas las leyes en sentido propio tengan alcance normativo; que no todas las normas de conducta humana son jurídicas, pues hay también normas éticas, religiosas, técnicas, etc., y que no todas las normas jurídicas constituyen normas formalmente establecidas por las autoridades competentes, pues también hay normas jurídicas informales y consuetudinarias. Pueden ilustrarse algunos aspectos de la aludida diversidad de lo normativo con la *caracterización de Constitución política total* que ensaya H. Heller: “La Constitución permanece a través del cambio de tiempos y personas gracias a la probabilidad de que se repita en lo futuro la conducta humana que concuerda con ella. Esta probabilidad se asienta, de una parte, en una mera normalidad de hecho, conforme a la Constitución, de la conducta de los miembros, pero además en una normalidad normada de los mismos y en el mismo sentido. Cabe, por eso, distinguir en toda Constitución estatal, y como contenidos parciales de la Constitución política total, la Constitución no normada y la normada, y dentro de ésta, la normada extrajurídicamente y la que lo es jurídicamente. La Constitución normada por el derecho conscientemente establecido y asegurado es la Constitución organizada”.⁹

Cabe puntualizar que lo institucional no absorbe toda la vida humana, pues, como es obvio, existen actividades del hombre no encuadradas directamente en los marcos aludidos. Además, cada institución o conjunto de instituciones comporta una ordenación parcial, limitada a sus finalidades u objetivos primordiales. Así ocurre con las instituciones religiosas, políticas, económicas, jurídicas, etc.

Debe destacarse que lo hasta aquí dicho implica tomar el concepto institución en una de sus acepciones más amplias. Existen, empero, nociones más restringidas, que se atienen sólo a los grupos institucionalizados y organizados, o bien, en una concepción diversa, sólo a las normas y conjuntos normativos institucionalizados. En este sentido, puede recordarse la clasificación que propone M. Hauriou – creador de la influyente escuela institucionalista francesa – entre “instituciones personas” e “instituciones cosas”, parcialmente coincidente con la distinción que realiza M. J. López entre “institución cuerpo”, “institución órgano” e “institución norma”. El recordado profesor López mantiene un triple significado del concepto de institución, a saber: “ins-

titución-cuerpo" o "institución-persona" –es decir, cada una de las colectividades unificadas, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa–; "institución-órgano" –es decir, los individuos o grupos que, en cumplimiento de su rol, realizan actos imputables a la institución-cuerpo, e "institución-norma" –es decir, los preceptos o disposiciones que regulan las conductas–. "Demás está decir –añade López– que la institución, en su plenitud, abarca los tres significados utilizados o, dicho de otro modo, que las realidades expresadas con los distintos significados se presuponen recíprocamente. Así, cada institución-persona no cobra efectiva existencia sino a través de la actuación de sus instituciones-órganos, y su actuación se encuentra regulada por instituciones-normas".¹⁰ Cabe coincidir con las últimas observaciones del profesor López, al menos en lo que se refiere a las instituciones-persona.

Al concepto restringido de institución-persona se atiene fundamentalmente M. Prelot. Dice este autor que "vemos en la institución-persona una colectividad humana unificada, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa. Para evitar todo lo que podría hacerla confundir con la persona humana, la institución-persona, o, más exactamente, institución-cuerpo, aparece así cada vez que en una colectividad dada se instaura otra vida que agrega algo a la vida de sus componentes".¹¹ En la concepción de Prelot, la institución-cuerpo existe como algo distinto de los hombres que la componen, sobrevive a los hombres que la componen, y tiene una personalidad distinta a la de sus miembros frente a terceros.¹²

Desde el punto de vista de la teoría económica, D. C. North adopta también un concepto restringido de institución, aunque esta vez reservando la voz institución para las normas y conjuntos normativos, y denominando organizaciones u organismos a lo que Hauriou llama institución-persona. Dice North que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico".¹³ Puntualiza North –premio Nobel de Economía– que "es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamental-

mente por el modo en que evolucionan las instituciones. Sin embargo, ni la teoría económica corriente ni la historia cliométrica muestran muchos signos de apreciar la función de las instituciones en el desempeño económico porque todavía no ha habido un marco analítico que integre el análisis institucional en la economía política y en la historia económica".¹⁴ Según North es capital la distinción entre las instituciones y las organizaciones y organismos, análogamente a la diferenciación que debe hacerse entre las reglas del juego y los jugadores. Para el autor citado "los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinar el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional".¹⁵ North enfatiza la interacción entre las instituciones y los organismos, interacción que determina la dirección del cambio institucional. "Las instituciones –dijunto con las limitaciones ordinarias de la vida económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones".¹⁶ No deja de señalar North que la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que están en cambio permanente y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance.¹⁷

La reseña precedente muestra la diversidad de posibles enfoques, y la necesidad de distinguir los conceptos amplios –incluyen las instituciones persona, cuerpo, cosa, norma, órgano, etc.– y los conceptos restringidos de institución que retienen sólo una o alguna de las nociones aludidas. Se trata de hacer, en cada caso, las precisiones correspondientes, ante la presencia de notas dispares susceptibles de consideraciones diferentes.

Las instituciones políticas

Del ámbito de las instituciones en general cabe pasar ya a las instituciones políticas en particular. Las instituciones se especifican, fundamentalmente, como todas las prácticas y operaciones humanas, por su finalidad objetiva, esto es, por aquéllo hacia lo cual se orientan y dirigen esencial y primariamente, y no de una manera accidental o secundaria. Según esto, son instituciones políticas las que se dirigen y ordenan esencialmente a la formación, integración y gobierno de las sociedades globales llamadas Estados. Algo semejante indicamos más arriba para caracterizar a la actividad política en general. La mencionada finalidad objetiva resulta suficientemente definitoria, cualesquiera sean las desviaciones en el cumplimiento de tales finalidades u objetivos, existan o no otras finalidades secundarias o derivadas, sean tales finalidades u objetivos manifiestos, latentes u ocultos.

En sentido coincidente, H. Gerth y C. Wright Mills adoptan para su modelo de estructura social una clasificación simple –dicen– de acuerdo con su finalidad objetiva, es decir, los fines que las instituciones sirven. Así, según los autores citados, un orden institucional se compone de todas las instituciones que, dentro de una estructura social, tienen consecuencias y fines similares o sirven a funciones objetivas similares.¹⁸ “Al menos a primera vista –dicen– podemos clasificar la mayoría de las instituciones de acuerdo con estos fines: poder, bienes y servicios, violencia, religión y procreación”. Esto les permite distinguir, con arreglo a cada uno de los fines enunciados, el orden político, el orden económico, el orden militar, el orden familiar y el orden religioso. Y añaden: “cualquier estructura social, de acuerdo con nuestra concepción, está compuesto por cierta combinación o pauta de estos órdenes institucionales”.¹⁹ Sin perjuicio de lo dicho, los autores aclaran que “la clasificación de órdenes institucionales de acuerdo con los fines dominantes de las instituciones que los componen, no debe hacernos olvidar que las actividades y funciones de una institución no se caracterizan exhaustivamente por su finalidad principal”, “se requieren muchas y variadas actividades para que funcionen las grandes instituciones, y estas actividades se superponen a menudo con las de otros órdenes, por consiguiente, los fines de un orden sirven, a menudo, como medios de otro”.²⁰ Esto les permite afirmar que los órdenes institucionales tienen definidas relaciones mutuas en sus “ramificaciones”, y así: “Las

Actividades políticas de los hombres de negocios y corporaciones se deben entender como "ramificaciones políticas del orden económico". El orden religioso o el orden educacional pueden tener también ramificaciones políticas: las actividades políticas de las instituciones y del personal religioso y educacional. En forma semejante podemos hablar de ramificaciones educacionales y religiosas del orden político, cuando consideramos las actividades educacionales de los políticos en las escuelas partidarias, o el rol del predicador y otras actividades religiosas en la política. De esta forma, cualquier orden puede llegar a ser una ramificación en cualquier otro. En consecuencia, se pueden definir las "ramificaciones" como actividades que son fines en un orden, pero que se usan como medios en otro. En la guerra total, por ejemplo, todos los órdenes se convierten en prerequisites para realizar o limitar fines militares".²¹

Vese, pues, que una adecuada caracterización de las instituciones políticas exige tener en cuenta las instituciones no políticas y sus mutuas y recíprocas relaciones. De las instituciones no políticas cabe una enumeración no taxativa, con especial mención de las particularmente relevantes para la política, a saber, instituciones familiares, religiosas, económicas, educativas, "culturales", "sociales" (salud, previsión, seguridad, recreación, ocio), militares, etc. A su vez, puede intentarse una subdivisión de las instituciones políticas en instituciones políticas estatales o gubernamentales y no estatales o no gubernamentales; entre las primeras, la clasificación que resulta de los tradicionalmente llamados poderes (potestades, prerrogativas), órganos (oficios, cargos, individuales o colectivos, centralizados o no), y funciones (colectivos): poderes, órganos y funciones ejecutivos, legislativos, judiciales, administrativos, etc. Entre las instituciones políticas no estatales o no gubernamentales puede recordarse, típicamente, a los partidos políticos.

Lo dicho permite advertir que lo institucional coexiste e interactúa con lo no institucional y, también, que las instituciones políticas coexisten e interactúan con las instituciones no políticas y, además, que las instituciones políticas estatales o gubernamentales coexisten e interactúan con las instituciones políticas no estatales o no gubernamentales, todo lo cual configura una compleja red social. Quiere decir que las instituciones son realidades humanas "vivas", en las que se verifican movimientos en el ámbito de las relaciones aludidas, en el seno de las propias

instituciones y, también movimientos y operaciones de las instituciones en tanto que entes activos a los que puede imputarse tales movimientos y operaciones, distinguibles de los movimientos y operaciones de sus dirigentes, seguidores o integrantes individualmente considerados.

No parece conveniente analizar por separado y aisladamente a cada una de las instituciones, sin tener en cuenta que forman parte de un complejo institucional al que puede calificarse de sistema, pues está compuesto de partes interrelacionadas y animado por concepciones de la vida y por ideas políticas determinadas. En sentido semejante, K. Loewestein –en su *Teoría de la Constitución*– indica que “las ideologías son los valores y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su *telos*”; en esta línea de pensamiento señala: “Esta íntima correspondencia entre instituciones e ideologías, es la explicación del hecho frecuentemente observado de que instituciones desarrolladas en un específico ambiente ideológico para cuyo servicio fueron creadas, pierden su identidad funcional cuando son transplantadas mecánicamente a un sistema político con diferente ideología; en este caso dichas instituciones sufren automáticamente una transformación. Elecciones, parlamentos, partidos políticos, instituciones desarrolladas en el sistema político del Estado constitucional, liberal e igualitario, para la realización de su ideología liberal e igualitaria, cambian su intrínseca significación y llegan frecuentemente a ser utilizadas en un sentido muy diferente, cuando son aplicadas en un sistema político totalitario”.²²

Dinámica de las instituciones. Institucionalización y desinstitucionalización

Ya quedó dicho varias veces que las instituciones, a pesar de sus pretensiones de fijeza y estabilidad, son empero, cambiantes, y nacen, funcionan, se transforman, declinan y desaparecen como, en general, ocurre con todas las realidades humanas. La vida de las instituciones no es estática, sino dinámica. En su momento G. K. Chesterton apuntó agudamente que “los ciudadanos necesitan desarrollar una vigilancia incalculable, en razón de la rapidez con que envejecen las instituciones humanas” y hay que estar siempre desconfiando de ellas.²³

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

A su turno, H. J. Laski señaló que “las instituciones son seres vivos y no entregan fácilmente sus secretos a la palabra impresa, cosa que no ocurre, fundamentalmente, porque sean misteriosas en sí mismas, sino más bien porque cambian con los cambios producidos en el medio en que operan y también porque difieren, de un momento a otro, en función de los hombres que las manejan”. El mismo Laski agrega que ninguna institución importante es lo que la ley se limita a definir: “a toda institución –dice– se incorpora tradiciones, convenciones, formas de conducta que, sin alcanzar jamás el *status* de ley formal, no son de influencia menos poderosa que las prescripciones de la ley misma”; “esto significa que las costumbres de un período no pueden pretender determinar las costumbres del período subsiguiente. La dinámica de la vida requiere una continuidad de adaptación que casi siempre significa que, en cualquier momento dado, la apariencia formal es diferente de la realidad auténtica”.²⁴

Como ya se dijo, dado el alcance normativo de las instituciones, cabe esperar un cierto desajuste entre las normas y los hechos, entre lo que normativamente se espera de las instituciones y el “funcionamiento” real de éstas, lo cual es propio de todo fenómeno normativo. En ese “funcionamiento” se puede hablar de “hipertrofia”, “disfuncionalidad”, “atrofia”, “alivio”, etc.

Corrientemente se dice que las instituciones son unidades de fines y de funciones para el servicio del fin social, para satisfacer “síntesis de necesidades”. Empero, son múltiples los desvíos en la búsqueda y consecución de tales fines y múltiples también son las causas de que ello ocurre. J. Messner²⁵ enumera hasta cinco de tales causas: a) las instituciones están sometidas a un proceso natural de decadencia, debido al cambio de los presupuestos originarios de índole espiritual, técnica y económica de la cooperación social, a lo cual suele oponerse un cierto poder conservador, fruto de la fuerza de la costumbre y del influjo de los interesados en el mantenimiento de las instituciones; b) una segunda fuente de peligro radica en el posible abuso de los propios encargados del manejo de ellas, que pueden utilizarlas en su propio provecho particular; c) las instituciones que tienen un alcance instrumental pueden pretender convertirse en fines con desmedro para determinados sectores de la sociedad; d) las instituciones pueden resultar perjudiciales por la complicación de su estructura, de sus funciones y de sus procedimientos; se convierten entonces en algo inaccesible al simple miembro

de la sociedad sin un intermediario profesional y sin a veces considerables gastos; e) otra fuente de peligros deriva de la hipertrofia institucional, de la tendencia a una expansión, por ejemplo, a una burocracia gigantesca. Quienes manejan tales instituciones pueden hallar una fuente de ganancias y de poder que prevalece sobre los fines y cometidos propios de aquéllas; f) Finalmente indica Messner un exceso de autonomía en lo institucional que se imponga indebidamente a la sociedad.

El número y variedad de las instituciones puede aumentar o disminuir, dando lugar a una mayor o menor diferenciación y especialización institucionales (diferenciación interna y diferenciación externa). Precisamente, cabe llamar "institucionalización" al proceso de formación y crecimiento de las instituciones; también sería admisible el vocablo "desinstitucionalización" para nombrar la declinación, degradación o desaparición de las instituciones.

Desde una perspectiva sociológica, L. Broom y P. Selznick²⁶ llaman institucionalización al desarrollo de formas y estructuras ordenadas, estables y socialmente integrantes de lo que eran tipos de acción inestables, realizados conforme a un patrón desordenado o meramente técnico. Los mismos autores señalan cuatro procesos institucionalizantes, a saber: a) formalización, que promueve directa y explícitamente la integración social por medios formales de coordinación y control; b) automantenimiento y conservatismo, derivados de la demanda de seguridad y del interés de mucha gente, principalmente de los líderes en la continuada existencia de las instituciones; Broom y Selznick vinculan estas circunstancias con la llamada "ley de hierro de las oligarquías", formulada por R. Michels, según la cual "quien dice organización dice oligarquías", pues los líderes son inherentes a toda organización, la concentración de habilidades y prerrogativas en manos de los líderes y la voluntaria sumisión de los miembros en las filas crean oportunidades para la perpetuación de los líderes, y tal perpetuación tiende a la subversión de las metas de la organización; para Michels la oligarquía es inherente a la democracia y no puede ser eliminada; c) infusión de valores: cuando un individuo se identifica con una organización o se habitúa a sus métodos o de alguna otra manera mezcla su personalidad con ella, la organización se convierte para él en una valiosa fuente de satisfacción, por lo cual su alteración o desaparición produce una sensación de pérdida personal; d) la base y

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOVERNABILIDAD

composición social relativamente homogéneas de los miembros de las instituciones.

Ya en el ámbito de la ciencia política, el Profesor S. P. Huntington²⁷ severa que el orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales, y que la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Para Huntington, la violencia e inestabilidad de los países en vías de modernización" constituyeron en gran parte el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas. Ello a su vez acredita carencias relativas al "arte de asociarse" de que hablaba A. de Tocqueville. Y, así, en los países aludidos, el principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales. "El problema principal –dice Huntington– no es la libertad, sino la creación de un orden político legítimo. Puede haber orden sin libertad, por supuesto, pero no puede haber libertad sin orden. La vigencia de la libertad es previa a su limitación, y precisamente la autoridad es lo que escasea en esos países: sus gobiernos se encuentran a merced de intelectuales alienados, coroneles estrepitosos y estudiantes revoltosos".²⁸ Al consenso sobre el derecho y a la utilidad común señaladas por Cicerón para caracterizar a la república, es necesario añadirle la creación de instituciones políticas que impliquen y reflejen el consenso moral y el interés mutuo. La fuerza y envergadura de sus instituciones políticas constituye, pues, el tercer elemento necesario para el mantenimiento de la comunidad en una sociedad compleja. Las instituciones son, según Huntington, pautas de conductas reiteradas, estables, apreciadas, e institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. "Se podría definir el proceso de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de éstos en particular se puede medir también por las mismas pautas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización. Y también se podrá estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político".²⁹

Así pues, en sus análisis de los “grados de gobierno” y de los “niveles de comunidad política” (consenso+utilidad común+instituciones), el profesor Huntington distingue los niveles de institucionalización con arreglo a lo que resulta de las siguientes parejas de relaciones: adaptabilidad-rigidez (en función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente –más adaptable cuanto mayor es su antigüedad y más frecuentes los desafíos que surgieron en su medio– y la antigüedad, a su vez, medida en términos cronológicos, generacionales o funcionales), complejidad-simplicidad, autonomía-subordinación, coherencia-desunión.

Finalmente, unas consideraciones provenientes del mundo del derecho, esta vez por intermedio del insigne Hauriou, tal vez el más relevante creador y expositor en estos temas. Formula Hauriou una definición que se hizo clásica, según la cual “una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que le procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedimientos”.³⁰ El inmediato seguidor de Hauriou en la escuela institucionalista francesa, R. G. Renard, señala que la institución es la categoría de lo “nuestro”, la transposición jurídica del bien común.³¹ En cuanto a la duración de las instituciones, Hauriou plantea lo atinente a la satisfacción de necesidades humanas, y las exigencias éticas. En este sentido dice que las instituciones duran más o menos tiempo según que ellas respondan más o menos a las necesidades del medio social y según sean más o menos cercanas a la verdad y la justicia. Las instituciones responden a necesidades, ellas prestan servicios; ellas pueden cesar de rendirlos, o bien porque las necesidades se hayan transformado, o bien porque las instituciones se hayan ellas mismas corrompido o hayan devenido parasitarias; la confianza del público se retira de ellas lentamente, sobreviven un tiempo, en razón de la vitalidad adquirida, pero están maduras para la reforma o para la supresión. Por otro lado, las ideas sobre las cuales reposan las instituciones pueden ser más o menos conformes a la verdad y la justicia ideales, pero ninguna institución social que se apoya en el asentimiento del público puede durar si se encuentra abiertamente en oposición a la verdad moral y la justicia.³²

Instituciones políticas y gobernabilidad

Como quedó de alguna manera insinuado más arriba, la cantidad y calidad de las instituciones políticas –calidad técnica y calidad ética, calidad política, jurídica, económica– guarda una estrecha relación con la noción de gobernabilidad, sustantivo difundido a partir de la década del setenta para significar no tanto lo que puede ser gobernado, como lo que no puede serlo. De esta manera, para arribar a una conceptualización adecuada, la secuencia correcta parece ser: gobierno, gobernable, ingobernabilidad, gobernabilidad.

Ello así, pues el concepto de gobernabilidad supone una idea de lo que es gobierno y de lo que es gobernable, pero sólo cuando el gobierno y lo gobernable llegan a sus límites, es decir, cuando ya los gobernantes no pueden obrar con éxito aun en materias necesarias, esto es, cuando las situaciones se vuelven indominables, la noción de ingobernabilidad conduce –a contrario, *ex adverso*– a la noción de gobernabilidad.

Gobernabilidad comporta la substantivación del adjetivo gobernable, que califica lo que es susceptible de ser gobernado. En tal sentido, gobernabilidad es un concepto abstracto, que no hace referencia inmediata al sujeto concreto en el cual reside, y que significa no lo que es gobernable, sino aquello por lo cual algo es gobernable. Todo ello deriva, pues, del sustantivo gobierno, que es la acción y el efecto de gobernar, esto es, de regir y dirigir lo gobernado hacia un fin de alguna manera predeterminado. En cuanto aquí interesa, se trata del gobierno de la sociedad estatal, fundamentalmente mediante el ejercicio del poder político. Gobierno designa, además, a los que gobiernan, al conjunto de los gobernantes, que en el Estado moderno forman, en cuanto al presente enfoque institucional, un cuerpo especializado, un conjunto de instituciones distinguible del resto de la sociedad. Pero, además, gobierno designa no sólo a las instituciones gobernantes o gubernativas, que ejercen la gobernación activa, sino también a los gobernados, a los que ejercen la gobernación pasiva, pues el efecto de gobernar resulta tanto de la acción de los gobernantes como de la acción de los gobernados, que pueden o no conducirse según las órdenes y preceptos de los gobernantes, o pueden acatar o cumplir tales órdenes y preceptos de diferentes maneras.

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

En resumidas cuentas, caben en política diversos sentidos de la palabra gobierno. Así, con respecto a los gobernantes jurídicamente e institucionalmente establecidos, pueden distinguirse: 1) las autoridades supremas del Estado (en nuestro régimen constitucional, los "poderes que integran el gobierno federal"); 2) sólo la que normalmente aparece como la más alta magistratura: el Poder Ejecutivo, 3) los gobernantes y los gobernados juntamente. Además, en cada uno de estos casos, hay que distinguir la acción y el efecto de gobernar. No hemos de emplear aquí preferentemente la palabra gobierno en el aludido sentido amplísimo que incluye a gobernantes y gobernados. En este sentido, hemos de oponer gobernantes o instituciones gobernantes a gobernados, de manera análoga a como se opone "Estado", fundamentalmente bajo su aspecto institucional, a "Sociedad".

Como quedó dicho *supra*, en rigor, estos casos gobernabilidad derivan de ingobernabilidad, que nunca es absoluta –no conocemos sociedades políticas sin gobierno– sino que siempre es relativa y aparece cuando se pone al gobierno frente a sus límites, frente a lo que el gobierno pretende o incluso debería hacer, pero que no puede hacer, por diversas razones. Como dejó dicho G. Jellineck hace tantos años: se trata de lo que el Estado puede hacer con éxito, lo que conduce a explicar la gobernabilidad por su opuesto, la ingobernabilidad.

Es, como puede verse, un tema complejo, pues el gobierno es una realidad compleja. La gobernabilidad y la ingobernabilidad aparecen, en función de los siguientes elementos o factores: 1) la cantidad y calidad de los gobernantes activos, de las instituciones gubernativas: en otros términos y desde otro punto de vista: del Estado (¿Quién gobierna?); 2) la cantidad y calidad de los gobernados o gobernantes pasivos, incluso de las instituciones no gubernativas, en otros términos y desde otro punto de vista: la sociedad. (¿Quiénes son gobernados?); 3) la cantidad y calidad de las materias u objetos sobre los cuales recae o pretende recaer la acción del gobierno y de las instituciones gubernativas (¿Qué se gobierna?); 4) la cantidad y calidad de los recursos, medios, instrumentos y procedimientos con que se gobierna (¿Cómo se gobierna?); 5) la cantidad y calidad de los fines, objetivos, metas que se intentan realizar o alcanzar con el gobierno (¿Para qué se gobierna?).

Nótese, además, que nos hallamos frente a realidades humanas que tienen, por tanto, una dimensión histórica y exigen no solo una consideración estática, sino también una consideración dinámica.

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

El problema presenta dificultades especiales, pues cada una de estas preguntas pueden responderse mediante juicios de realidad, atendiendo a lo fáctico, o bien mediante juicios normativos o normativo-jurídicos, según como esté previsto en la constitución, en las leyes y en las demás normas jurídicas, o bien mediante juicios estimativos, atribuyendo valoraciones positivas o negativas a cada una de las soluciones propuestas, según las propias preferencias y adhesiones políticas; claramente, sobre todas estas cuestiones existen versiones distintas según provengan de la derecha o de la izquierda, del liberalismo o del socialismo, de la socialdemocracia o del marxismo.

Así, ante el desajuste entre lo fáctico, lo normativo y lo valorativo, no es fácil identificar a los gobernantes verdaderos, a los que realmente deciden; tampoco a quienes son realmente gobernados y no gobernantes ocultos; tampoco a la materia o materias sujetas a la real acción de los gobernantes; tampoco a los medios o procedimientos, que pueden ser ocultos o ilícitos; tampoco a los reales fines y metas, que pueden atender al bien común y a los intereses generales, o bien al bien particular o a los intereses particulares de algunos.

Importante fuente de dificultades para identificar los verdaderos problemas de gobernabilidad radica en el aludido desajuste entre lo visible y lo invisible, entre lo manifiesto y lo oculto, entre lo "transparente" y lo "no transparente". En semejante línea de pensamiento, N. Bobbio propone dividir al poder y al gobierno según la "profundidad"; así, distingue: 1) el gobierno emergente o público; 2) el subgobierno con poder semisumergido o semi público (el gobierno de la economía, por ejemplo); 3) el criptogobierno dotado de poder sumergido u oculto (fuerzas ocultas, servicios secretos), además del "poder omnividente" que elimina toda privacidad.

La última fuente de dificultades que deseo señalar, es la que proviene de la importancia creciente de los factores externos en el manejo de los problemas internos, lo cual se presenta a veces bajo formas de la llamada globalización.

Lo dicho hasta aquí tiene un carácter analítico que no debe hacer suponer que los mentados aspectos y elementos se encuentran aislados como compartimentos estancos. Es claro que en la realidad se unifican, se influyen, se potencian o se corrigen mutuamente.

En cualquier caso, en todo el anterior análisis está presente la di-

versidad y complejidad de la realidad social. Así son posibles múltiples divisiones y diferenciaciones, no siempre o solo parcialmente coincidentes: como ya se dijo, lo institucional y lo no institucional, lo institucional político y lo institucional no político, lo institucional político gubernativo y lo institucional político no gubernativo; además, Estado y sociedad; Estado, mercado y sociedad; el "primer sector" del gobierno y de la política, el "segundo sector" de la economía, el mercado y los negocios, el "tercer sector" de lo social; en principio ajeno al mundo del poder y del lucro y, también en principio, regido por el desinterés y la solidaridad; las organizaciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales; las llamadas "redes" sociales de interacción; las comunidades permanentes, requeridas por la naturaleza humana, como la familia y el Estado, y las comunidades artificiales o transitorias que persiguen algún fin especial; la sociedad política a cargo del bien común global y las sociedades intermedias que persiguen bienes comunes intermedios; las diferenciaciones estamentales y de clase, etc. La interacción entre las instituciones, entidades, relaciones y grupos mencionados deben conjugarse con la interacción entre la legitimidad y la efectividad; entre la complejidad interna y la globalización externa; entre la vulnerabilidad externa, la vulnerabilidad social, la vulnerabilidad político-institucional; la creciente vulnerabilidad ética, fruto de la exasperación del relativismo y la secularización con los consiguientes fenómenos de anomia y amoralidad. Además, han de computarse las diversas estrategias posibles de reducción de demandas, de incremento de la capacidad del gobierno y de las instituciones, de un reordenamiento general de la vida social. Todo ello a la luz de diversas concepciones de la vida y de divergentes ideologías políticas en pugna.

Nos hallamos, pues, frente a una realidad compleja y complicada. Compleja, pues se trata de una pluralidad de numerosos elementos diversos, pluralidad de naturaleza fundamentalmente cuantitativa y opuesta a la simplicidad, como resulta de lo expuesto *supra*. Complicada porque se trata de una pluralidad confusa, difícil de comprender, de dirigir y de manipular, pluralidad de naturaleza fundamentalmente cualitativa opuesta a sencillez.

Conclusiones

Creemos haber puesto de manifiesto la importancia teórica y práctica de las instituciones. Un descreimiento de tal importancia suele a veces provenir de una perniciosa tendencia, según la cual lo normativo y lo institucional serían una mera valla u obstáculo, removibles fácilmente y sin consecuencias, en vez de un cauce necesario para una vida social perfeccionada y civilizada.

Adviértase que hemos acudido a fuentes bibliográficas provenientes de diversas disciplinas: el derecho, la sociología, la psicología social, la economía, la ética social, la teoría del Estado, la teoría de la Constitución; también podríamos haber consultado otras, como la historia, la antropología cultural o las relaciones internacionales. Con ello se evidencia la relevancia de las instituciones en la vida social, y los diversos aspectos y determinaciones que ofrecen para ser considerados y estudiados separadamente, aunque, quizás, sin perder de vista una posible integración de los distintos saberes que, en rigor, versan sobre una misma aunque compleja realidad.

Con ello queda dicho, además, que abstenerse de considerar en política los aspectos institucionales y normativos comporta acercarse a una realidad trunca, desprovista de elementos esenciales, lo cual, como parece obvio, puede traer perjudiciales consecuencias, como suele acontecer cuando se ignoran aspectos fundamentales de la realidad. Nótese que sin lo institucional y sin lo normativo la vida social sería totalmente imprevisible, y habría que inventar cómo conducirse en cada nueva situación ante circunstancias que, por hipótesis, serían insusceptibles de ser pautadas, normalizadas o normativizadas. La satisfacción de necesidades y las exigencias éticas apuntadas por Hauriou quedarían, así, sin adecuada respuesta.

Notas

* Profesor Titular Ordinario de Ciencia Política I y Ciencia Política III de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCA), y director de la Maestría de Ciencias Políticas (UCA).

1. Friedrich, C.J., *El Hombre y El Gobierno. Una Teoría Empírica de la Política*, Tecnos, Madrid, p. 87.

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

2. Friedrich, C.J., obra citada, p. 88.
3. Friedrich, C.J., obra citada, pp. 99-100.
4. Almond, G.A. y Powell, G.B. (h), *Política Comparada. Una Concepción Evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 27-28.
5. Rhodes, R.A.W., *El Institucionalismo*, en David Marah y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y Método de la Ciencia Política*, Alianza editorial, Madrid, 1979, página 65.
6. Jouvenel, Bertrand de, *El Principado*, Ediciones del Centro, Madrid, 1974, p. 242.
7. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, pp. 7-8.
8. Weber, Max, *El Político y el Científico*, Alianza editorial, Madrid, 1972, p. 82.
9. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1947, p. 278.
10. López, Mario Justo, *Introducción a los Estudios Políticos*, volumen II, Kapelusz, Buenos Aires, 1971, pp. 243-244.
11. Prelot, Marcel, *La Ciencia Política*, 2ª. Edición, Eudeba, Buenos Aires, 1965, p. 77.
12. Prelot, Marcel, obra citada, p. 78-79.
13. North, Douglas C., *Instituciones, Cambio Social y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 13.
14. *Ibid.*
15. North, Douglas C., obra citada, p. 15.
16. North, Douglas C., obra citada, p. 18-19.
17. North, Douglas C., obra citada, p. 16-17.
18. Gerth, Hans y Wright Mills, Charles, *Carácter y Estructura Social*, Paidós, Buenos Aires, 1963, p. 45.
19. *Ibid.*
20. Gerth, Hans y Wright Mills, Charles, obra citada, pp. 46-47.
- 21). Gerth, Hans y Wright Mills, Charles, obra citada, pp. 49-50.
22. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Abril, Barcelona, 1964, pp. 30-31.
23. Chesterton, Gilbert K., *Ortodoxia*, Colección Austral, Espasa Calpe Argentina, Buenos Aires, 1945, pp. 158-159.
24. Laski, Harold, *El Sistema Presidencial Norteamericano*, Ediciones Siglo XX, Buenos Aires, 1948, pp. 9-10.
25. Messner, Johanes, *Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967, pp. 563-565.
26. Broom, Leonard y Selznick, Philip, *Sociología*, Ed. Continental, México, 1971, pp. 276-277 y 280-281.

INSTITUCIONES, POLÍTICA Y GOVERNABILIDAD

27. Huntington, Samuel P., *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 13-14.
28. Huntington, Samuel P., obra citada, p. 19.
29. Huntington, Samuel P., obra citada, p. 23.
30. Hauriou, Maurice, *La Teoría de la Institución y de la Fundación*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968, pp. 39-40.
31. Renard, R.G., *La Philosophie de l'Institution*, Sirey, París, 1939, p. 22.
32. Hauriou, Maurice, *Precis de Droit Constitutionnel*, Sirey, París, 1923, p. 82.