

CARLOS GARCÍA SOTO

EL PROBLEMA INSTITUCIONAL

Por: **Carlos García Soto**

Estudiante de 2° año de Derecho en la
Universidad Monteávila.

Prolegómenos

El hombre, por ser un ser social por naturaleza, tiende a asociarse a otros para la obtención de un fin. No es que el hombre, generalmente, vea peldaños en las demás personas para lograr sus objetivos; el hombre no es un animal que busca subsistir a costa de los demás. En la asociación puede haber, es cierto, una búsqueda de la colaboración del otro, pero también hay búsqueda, consciente o inconscientemente del bien del otro. “Como ser eficiente el hombre también se siente motivado a vivir con los demás; porque es capaz de comunicar a otros hombres el amor al bien y a la verdad. En esto consiste su **sobreabundancia**. Este es un importante aspecto de la condición humana, que es frecuentemente olvidado y que, por ejemplo, el liberalismo lo omite. Para la concepción liberal el hombre no es más que **deficiente** y necesita de la sociedad para recibir lo que le falta. La teoría liberal del hombre aislado en el origen de la humanidad (Rousseau) está formulada tan sólo como hipótesis. (...) La relación **hombre-sociedad** se realiza en la ambivalencia del hombre como ser **eficiente-deficiente**, y se resuelve, en última instancia, en dos polos, uno de **recepción** y otro de **aporte**; es decir, el hombre **da** a la sociedad y **recibe** de ella”¹. El hombre, al tener como fundamento inmediato de su sociabilidad a la naturaleza humana – su fundamento mediato lo tiene en Dios-, debe regularla de acuerdo con criterios concretos de amistad, justicia, etc., que le vienen dados por la ley natural. El ser humano “está hecho para vivir en compañía de otros. El hombre guarda respecto a la sociedad una relación trascendental, es decir, que el carácter social del hombre está íntimamente vinculado a su ser esencial y sin sociedad el hombre no sólo carecería de lo necesario para vivir, sino que ni siquiera sería pensable como hombre”².

¹ PÉREZ OLIVARES, Enrique: *Ideología, Política y otros temas*, Fondo Editorial A.L.E.M., Miranda, 1998, pp.12-13.

² RODRÍGUEZ ARJONA, Javier: *El Hombre y la Comunidad Política. Magisterio de Juan Pablo II*, Edición Facsímil, Caracas, 1999, p.161.

Esta asociación entre los hombres está sustentada en necesidades materiales y espirituales. El hombre es un ser sumamente indigente. En la *República*, Platón muestra esta característica del género humano. Él explica que los hombres tienen necesidades que satisfacer, y por ello se unen unos con otros³. Estas necesidades van desde la más material como es tener que alimentarse y vestirse, hasta la necesidad de amar a otra persona hasta la donación de uno mismo a ese otro, es decir, el amor esponsal. Santo Tomás de Aquino escribe, en la misma línea de Platón en la *República*, lo siguiente: “A los demás animales la naturaleza les ha provisto suficientemente de alimentos, vestidos y medios de defensa, como los dientes, cuernos y garras, o cuando menos de velocidad para la fuga. El hombre, al contrario, nace sin ninguno de estos medios naturales: en vez de ellos tiene la razón, por la cual, con el auxilio de sus manos, procura procurarse lo necesario. Mas para obtenerlo y conservarlo, no es bastante un hombre solo. Un hombre solo no puede abastecerse suficientemente para la vida. Es, por consiguiente, natural al hombre vivir en sociedad con muchos otros.

Por otra parte, los animales se hallan dotados de un instinto certero y eficaz para discernir lo útil de lo nocivo: la oveja huye naturalmente del lobo; otros animales naturalmente conocen las hierbas que pueden servirles de medicina, así como otras cosas necesarias para su conservación; el hombre no tiene de las cosas necesarias para la vida, sino un conocimiento general: necesita valerse del discurso para los múltiples casos particulares. Tampoco para esto basta un individuo. De ahí la necesidad de que viva en sociedad y de que el uno ayude al otro, dedicándose cada cual, con la ayuda de las luces naturales, a diferentes descubrimientos y artes, quien la medicina, quien a esto, quien aquello, para utilidad común”⁴.

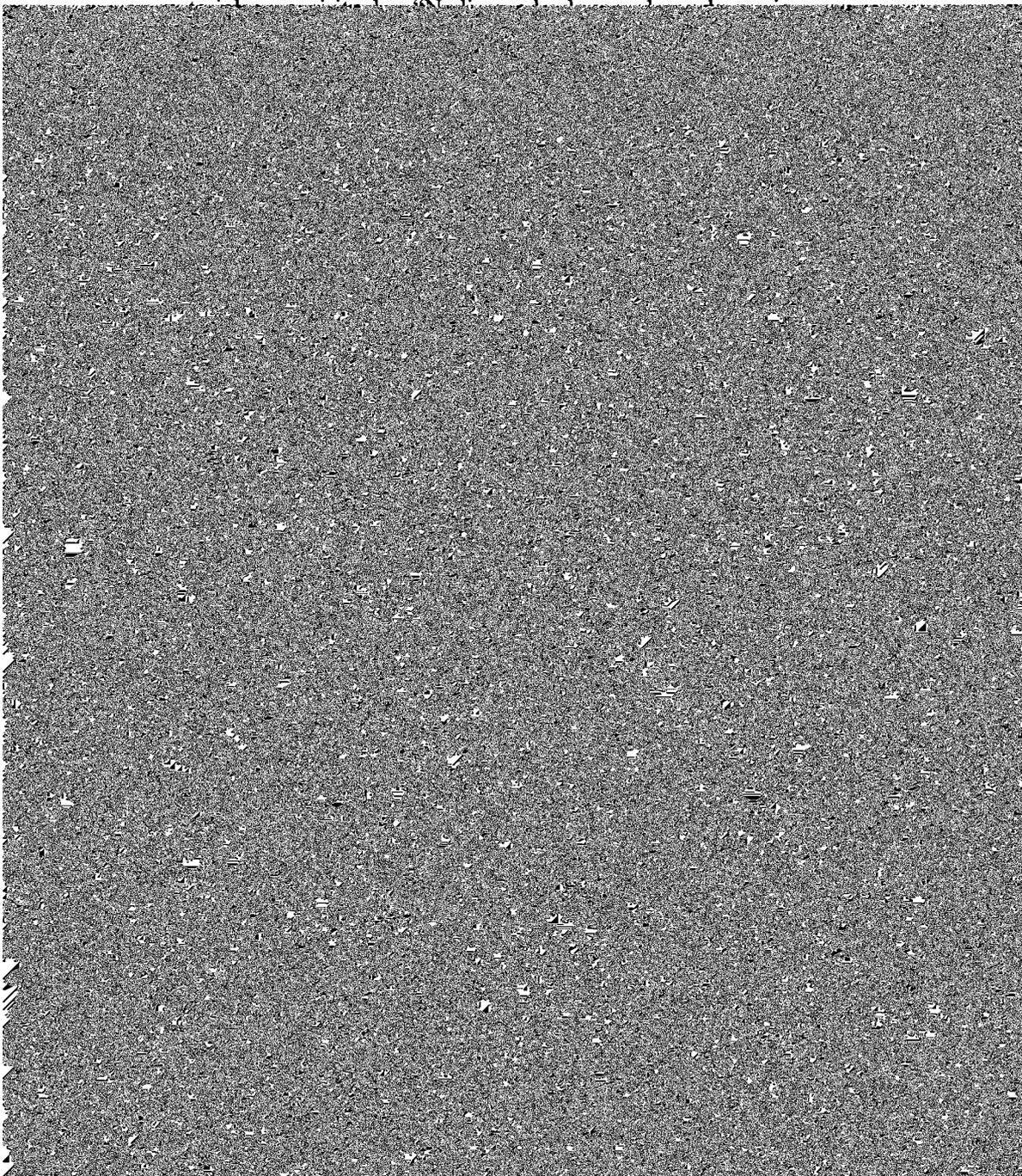
Por último, debemos decir que la vida en sociedad es una oportunidad, o mejor dicho, *la* oportunidad de las mayorías (excluimos, como es lógico, a aquellos que hayan recibido una vocación de alejamiento del mundo) para el ejercicio de la virtud. “Admitimos que el hombre es un ser perfectible; la ética nos hace ver que el perfeccionamiento humano es irrestricto. De acuerdo con ello, el juego social es un juego en el que todos juegan y todos ganan. Esta convicción está en la raíz de la pertenencia a un grupo social. Un ser humano pertenece a un grupo social si y en

³ Cfr. PLATÓN, *República*, 369 b.

⁴ *De Regimine principum*, 2º ed., Marietti, Turín-Roma, 1971; lib. I, cap. 1). Citado por: RODRÍGUEZ LUÑO, Ángel: *Ética*, EUNSA, Pamplona, 1984, p. 151.

CARLOS GARCÍA SOTO

tanto que ese grupo social se beneficia de él, y al revés. Y esto distributiva y holísticamente: todos los que juegan ganan, y jugar es bueno para todos”⁵. Este “ganar” lo vemos como satisfacción de necesidades



Como ha dicho Hauriou: “una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y permanece jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se establece un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y reglamentadas mediante procedimientos”⁸.

Toda institución debe estar gobernada. Debe tener una organización jerárquica que le permita un orden en miras a la acción. Por ello, debe tener un fundamento jurídico, que aunque debe ser estructurado después de haber clarificado la “idea de obra a realizar”, va a tener una importancia propia en cuanto a los procedimientos que deba seguir la institución en su accionar. El aspecto jurídico ayuda a concretar en la realidad la “idea de obra a realizar”. Esto supone, a su vez, que los miembros de la institución se comprometan jurídicamente, a través de estatutos, por ejemplo, con el fin que se busca. Pero este compromiso jurídico, no viene dado, exclusivamente, como la ha hecho notar Santi Romano⁹, de la promulgación de las normas que regulan jurídicamente a la institución, sino de la entidad misma que supone el nacimiento de la institución.

En el desarrollo de la institución juega un papel preponderante el carácter que le imprime su fundador o fundadores. A partir de este carácter puede verse influenciada la personalidad de los miembros de la institución. De esta manera, habrá una reciprocidad en la transmisión de caracteres. No sólo influenciará en los miembros de la institución el carácter del fundador o fundadores, sino que la personalidad de los miembros podrá ayudar a configurar la fisonomía del carácter institucional. Esto resulta una muestra patente de que existe un tejido psicológico en la sociedad y, por tanto, en las instituciones que están *insertadas* en ella. Sobre esto de hablará “infra”. Algunas veces, surgen instituciones en las que este carácter fundacional no es tan marcado. Es el caso de, por ejemplo, las instituciones gubernamentales. En tales circunstancias, se debe tratar de orientar la

⁸ HAURIOU, Maurice: *Teoría de la Institución y de la Fundación*, Obra Escogida, trad.: Juan Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, p. 266.

⁹ Cfr. RODRÍGUEZ-ARIAS, Lino: *Institución (Derecho)*, en : Gran Enciclopedia Rialp, XII, Ediciones Rialp, Madrid, 1973, p. 800.

acción colectiva según las razones de fundación de la institución y la función que deba cumplir.

De acuerdo al fin buscado, la institución es *diseñada*. Esto comprende la clarificación del fin último, la formación del carácter institucional, la elaboración de una estrategia de acción, la concreción de los medios mediante una táctica, la determinación de los requisitos a exigir a las personas que formarán parte de la institución, el alcance de la acción colectiva.

“La estrategia, concebida como la planificación de una campaña; como la ordenación jerárquica de los fines intermedios, que tienen que lograrse para la consecución del objetivo final; como la que determina las etapas de la lucha y la intensidad que debe darse en cada una de ellas. La táctica, por el contrario, concebida como la planificación de la acción concreta y particular; como la que determina el modo preciso de llevarse a cabo, hasta en sus más mínimos detalles, cada una de las etapas propuestas por la estrategia”¹⁰.

Hay instituciones de diversos tipos. Algunas son gubernamentales, otras privadas, otras eclesíásticas, entre otras. Algunas de éstas tendrán alcance mundial, otras nacional, otras estatal.

Las características de cada institución dependerán, en última instancia, de las necesidades que procure atender. Esto es fundamental a la hora de pretender una longevidad institucional. Debe existir un concierto entre las características de la institución y los propósitos que tiene planteada. Esta longevidad institucional, a su vez, es fundamental para asegurar la serenidad en el funcionamiento de la sociedad. Las instituciones, necesariamente, deben tener una permanencia, que luego les vendrá reforzada por los formalismos jurídicos. La vocación de permanencia se concreta en la convicción teórica y práctica de querer mantenerse en el tiempo. La convicción teórica viene dada al delimitar y profundizar bien los lineamientos estratégicos de la institución; la convicción práctica, por el adecuado ejercicio de la táctica. Las instituciones, al *insertarse* en la sociedad para satisfacer necesidades de

¹⁰ RODRÍGUEZ ITURBE, José: *Génesis y Desarrollo de la Ideología Bolivariana, desde la Pre-emancipación hasta Jamaica*, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, 1973, p.63.

los integrantes de ésta, tienen (o deberían tener) una vocación innata de servicio. Además, las instituciones aseguran la continuidad de la vida social. Como la vida social es una obra exclusivamente humana, y el ser humano es de por sí perecedero, las instituciones aseguran el que pueda confiarse en la continuidad de la dinámica social, aún cuando sus actores vayan desapareciendo. La institución permite que venga otro a ocupar el puesto que ha quedado vacante¹¹. Es fundamental que se fomente una memoria institucional, esto es, que las experiencias que se van adquiriendo en las actividades que la institución desempeñe sean tomadas como factor importante en la toma de decisiones y, a la vez, no tomar lo pasado como inútil y deshecharlo, sino que debe tomarse toda esa experiencia institucional a beneficio de inventario, es decir, tomar de ella lo bueno para la solución de nuevas problemáticas. Esto es posible, también, porque las instituciones poseen una personalidad jurídica independiente de la de sus miembros y, como es sabido, la personalidad jurídica de las personas naturales desaparece con la muerte de la persona. Al crearse una personalidad jurídica independiente, la de la persona moral, se asegura la continuidad en la acción institucional. “Como la institución es la *idea directriz* que agrupa la voluntad libre de los individuos, la *participación en libertad* para hacer realidad el ideal de *socializar sin estatizar*, es posible a través de las instituciones, las cuales poseen una personalidad jurídica propia, independiente de la de los individuos que le dan vida”¹².

El problema institucional¹³

Las instituciones, como puede verse, juegan un papel nuclear en la sociedad. De la acción que ellas desplieguen depende en mucho el funcionamiento de la sociedad. Un termómetro del comportamiento social es la situación institucional.

¹¹ Cfr. MESSNER, Johannes: *Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural*, título original: *Das Naturrecht*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, p. 189.

¹² RODRÍGUEZ ITURBE, José: *Repensar la Política. Notas sobre la Base Ideal-Cultural de un Nuevo Proyecto Nacional Democrático*, El Centauro, editores, Caracas, 1997, p. 278.

¹³ Johannes Messner reflexiona sobre seis de las causas del problema institucional. Vemos en sus reflexiones que es la extralimitación en sus funciones por parte de las instituciones la que provoca lo que nosotros llamamos “el problema institucional”. Sin embargo, nosotros nos centraremos más en el fondo de las causas: la conducta humana en la institución. Cfr. *Op. Cit.*: pp. 563-566.

El problema institucional surge cuando hay un desvío en la ejecución de los objetivos fundacionales. Esto sólo puede ser provocado por aquéllos que integren la institución. De modo particular, la conducta observada por aquéllos que dirigen la institución será un termómetro de cómo podrá ir ésta. Es a ellos a quienes corresponde, en primer lugar, el provocar una tendencia hacia el comportamiento ético, de manera que sus subordinados vean esa conducta como imitable.

Hay un desvío en la búsqueda de los objetivos fundacionales institucionales, o bien cuando sus integrantes anteponen el fin colectivo a uno personal (piénsese en corrupción, etc.), o cuando no está claro el fin buscado, bien sea por ignorancia culpable, o por ignorancia provocada por un deterioro anterior en la sociedad o en la institución misma.

El problema institucional no surge de un momento a otro. Es consecuencia de repetidas actuaciones particulares que se desvían del objetivo fundacional. Si bien es imputable necesariamente a sus integrantes, se hace difícil que la entera responsabilidad recaiga sobre sólo uno de ellos.

El problema institucional, como se puede intuir de lo dicho “supra”, supone un daño innegable en el funcionamiento de la sociedad. La sociedad deja de contar con aquella institución que se ha desvirtuado. Supone una enfermedad social. La sociedad, al no poder contar con entera confianza en uno de sus miembros institucionales, se ve disminuida en su accionar. “La manifestación más global de la crisis, y, hasta cierto punto, comprensiva de todas sus otras expresiones, es la crisis institucional o la crisis de las instituciones, es decir, la que afecta a las organizaciones fundamentales de nuestra sociedad”¹⁴.

El “principio antropológico” y la solución al problema institucional

La fundación institucional es un proceso exclusivamente humano. Esto no tiene discusión. La institución es fundada y formada por hombres, aunque luego la institución pueda *formar* a los hombres. Maurice Hauriou plantea, como Platón y tantos otros, que lo social es formado por lo individual, es decir, por los individuos. Sin embargo, sostiene que hay un

¹⁴

BREWER-CARIAS, Allan: *La Crisis de las Instituciones: Responsables y Salidas*, en: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 64, UCV, Caracas, 1985, p. 129.

elemento importante en la fundación institucional que trasciende lo individual. Es la *idea de la obra a realizar*. Ésta es común a los individuos que forman parte de la institución. No obstante, esto no quiere decir que no pueda ser sólo una persona quien funde la institución¹⁵.

Pero esto puede verse más claro en el libro II de la *República* de Platón. Él, buscando obtener la noción de justicia, crea un Estado imaginario. Al comienzo de su *construcción intelectual*, se da cuenta de que el Estado es el individuo en caracteres gruesos. Por esto, el carácter del Estado es el carácter de los individuos que habitan en él. A esto, Eric Voegelin, en *Nueva Ciencia de la Política* le ha llamado *el principio antropológico*¹⁶.

Igual principio puede aplicarse para el caso de las instituciones. El carácter institucional viene dado por el carácter de sus integrantes. Por ello, para solucionar las desviaciones del carácter institucional, hay que corregir las desviaciones en el carácter de sus miembros.

Por ejemplo, “(...) la reforma de las instituciones sólo puede hacerse, en un sistema democrático, con el de las propias instituciones, y sus **componentes**, pues, de lo contrario, toda transformación impuesta desde fuera implicaría eliminación de la democracia y su sustitución por la autocracia”¹⁷. (El resaltado en negrillas es nuestro. CGS).

Hoy es común ver que se pretendan reformas institucionales. Esto hace alusión a una de las causas del deterioro institucional de las que habla Messner. En efecto, al transcurrir el tiempo, puede ocurrir, como en efecto ocurre, que las intenciones fundacionales de la institución no se adapten con las realidades sociales a las cuales desea servir. Es el caso, por ejemplo, de las reformas constitucionales. Con éstas se pretende una reforma del Estado. Se observa que los órganos de gobierno del país y su manera de funcionar ya no responden a las exigencias que la realidad social presenta. Se piensa entonces en reformar la Constitución, o más aún, en sustituirla por una nueva. Pero puede incurrirse en el error de

¹⁵ *Principios de Derecho Público y Constitucional*, trad., estudio preliminar, notas y adiciones por Carlos Ruiz Del Castillo, 2ª Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, p.519.

¹⁶ Cfr. VOEGELIN, Eric: *Nueva Ciencia de la Política*, Ediciones Rialp, Madrid, 1968, p. 99.

¹⁷ BREWER-CARIAS, Allan: *Op. Cit.*, p. 130.

hacer tan sólo un cambio cosmético a las realidades que se viven, y peor aún, en algunos casos, de hacerlo de una manera violenta. Ante esta posibilidad hay que tener muy en cuenta aquello que planteaba Hauriou, de que el Derecho objetivo, aunque no depende de la voluntad de sujetos particulares como es el caso de los derechos subjetivos, está ligado “ (...) a ideas que persisten de manera subconsciente en los espíritus de un número indeterminado de individuos”¹⁸. Es decir, las reglas de Derecho objetivo vienen dadas por realidades anteriores a ellas que son conocidas por los ciudadanos. Esto conecta con el planteamiento que hace Eduardo García de Enterría¹⁹, de que la Constitución (Derecho objetivo) no formula simples principios “programáticos” de ordenación de poderes y protección de derechos fundamentales, sino que es una norma que define la estructura de los poderes y protege los derechos fundamentales, pero a partir de unos supuestos y un contenido que radican en su origen popular; esto es, las normas, cuales sean, responde a realidades sociales que son anteriores a ellas, y son estas realidades el fundamento de toda legislación. En este mismo sentido, Hauriou plantea, mediante una crítica a la tesis de la regla del Derecho de León Duguit, que las instituciones no vienen creadas por reglas de Derecho, porque tendría entonces que admitirse que las instituciones, como consecuencia de tal postura, vienen dadas por el medio social; y es claro que el medio social no funda instituciones, sino que aprueba o rechaza la fundación de éstas por particulares²⁰. La función de las reglas de Derecho es la de asegurar y delimitar jurídicamente a las preexistentes realidades institucionales a las cuales son aplicadas. Lo que queremos decir con esto es que toda reforma institucional, tomando como ejemplo la del Estado, debe ir, antes de la reforma legislativa o cualquier otro tipo de reformal procedimental o de estructura, que muchas veces será necesaria, al fondo de las cuestiones, siendo en este caso el núcleo del problema la conducta que observan los miembros de toda institución.

Este ir al fondo de las cosas es encontrarse con el importante tema de la educación. El problema institucional se resolverá educando para la vida institucional. Es cierto que es esta una tarea a mediano, y a veces, a largo plazo. Pero es fundamental comenzar por allí. Esto no

¹⁸ HAURIUO, Maurice: *Teoría de la Institución y de la Fundación.*, cit., p. 260

¹⁹ Cfr. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, pp. 97-98.

²⁰ Cfr. HAURIUO, Maurice: *Teoría de la Institución y de la Fundación.*, cit., pp. 223-224.

implica que no se deban tomar medidas puntuales para resolver problemas de la institución que necesiten de una solución inmediata, pero este no debe ser la única vía. Por una parte, porque es insuficiente; por otra, porque no es permanente ni asegura la continuidad institucional.

Aquí, a nuestro parecer, la Universidad, y el Bachillerato en menor medida, tienen un papel sumamente relevante. Es necesario replantear los programas educativos de ambos niveles. El Bachillerato, y luego con mayor profundidad la Universidad, deben formar personas cultas. Tomando la cultura no como ese lugar común de la “cultura general”. La cultura de por sí debe ser general, ese adjetivo calificativo está de más²¹. La Cultura, en definitiva *son los grandes temas humanos*. Filosofía, Teología, Historia, Derecho, entre otros. Las personas cultas sabrán la importancia de observar una conducta ética en el trabajo institucional. Debe formarse al alumnado en miras a promover la sabiduría y la virtud. Así, tendremos que aplicando el principio antropológico, unos ciudadanos sabios y virtuosos, podrán formar y mantener instituciones eficientes y duraderas.

En definitiva, como las instituciones están formadas por hombres, son éstos los responsables del manejo institucional. De la acción de sus integrantes dependerá, para bien o para mal, el que una institución cumpla con sus objetivos fundacionales. Como ya se dijo, no se trata de reformas cosméticas, sino de erradicar el mal desde el fondo de la sociedad, de atacarlo en las aulas de clase.

²¹ Cfr. Los excelentes ensayos de José Ortega y Gasset: *Misión de la Universidad*, en: El libro de las Misiones, Espasa-Calpe, 9ª Edición, Madrid, pp. 58-123; y de Rafael Tomás Caldera: *Educación General y Filosofía*, Ediciones Vértice, 1997, pp. 25-46.