TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2022 / 2023

TÍTULO:
LA IMPOSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES EN LA SOCIEDAD

WORK TITLE:
THE IMPOSITION OF INFORMAL INSTITUTIONS IN SOCIETY

AUTORA:
MARINA GUERRA GONZÁLEZ

DIRECTOR:
JOSÉ IGNACIO SOLAR CAYÓN

LA IMPOSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES EN LA SOCIEDAD

RESUMEN

Este trabajo propone un análisis de la figura de las *instituciones informales*, teniendo en cuenta su posición dentro de la sociedad, que aún emanando de la autonomía privada y no del propio Estado juegan un papel importante en el entorno. Su finalidad es comprender estos sistemas informales a través del análisis de la literatura que ha abordado el tema hasta ahora, conocer sus posibles orígenes, las razones de su estabilidad en el tiempo y los efectos producidos por las interacciones con las propias normas jurídicas. Teniendo lo *informal* normalmente una connotación negativa, también pueden aportar flexibilidad y efectos positivos en la sociedad. Se profundizará en el estudio de casos típicos, como el clientelismo político o la mafia italiana, para obtener una visión empírica del fenómeno. Finalmente, todo ello se vinculará con el factor de la cultura de la legalidad de los sujetos inmersos en el fenómeno.

PALABRAS CLAVE

Instituciones informales, efectividad, clientelismo, mafia y cultura de la legalidad.

THE IMPOSITION OF INFORMAL INSTITUTIONS IN SOCIETY

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of the figure of informal institutions, taking into account their position within society, which even though they emanate from private autonomy and not from the State itself, they play an important role in the environment. The aim is to understand this informal system through an analysis of the literature on the subject so far, to understand its possible origins, the reasons for its stability over time and the effects produced by the interactions with the legal norms themselves. While the informal normally has a negative connotation, it also brings flexibility and positive effects on society, which will be detailed. Case studies such as political clientelism or the Italian mafia will be studied in depth in order to obtain an empirical vision of the phenomenon. Finally, all of this will be linked to the factor of the culture of legality of the subjects immersed in the phenomenon.

KEYWORDS

Informal institutions, efficiency, clientelism, mafia, and culture of legality.

ÍNDICE.

1. **INTRODUCCIÓN……5**

2. **APROXIMACIÓN AL CONCETO DE INSTITUCIONES INFORMALES…… ……6**
   2.1 NATURALEZA Y TEORÍAS AL RESPECTO…….……6
   2.1.1 Las instituciones: concepto…….…....6
   2.1.2 Criterios de distinción entre instituciones formales e informales…….……..…8
   2.1.3 Instituciones formales…….…...10
   2.1.4 Instituciones informales……...…...11
   2.1.5 El análisis de G. Helmke y S. Levitsky…….……14
   a. Origen. Teorías al respecto……...……..……15
   b. Lo que no son las instituciones informales…….……18

3. **INTERACCIÓN CON LAS NORMAS JURÍDICAS…….....20**
   3.1 CLASIFICACIÓN…….……..20

   3.2 ¿POR QUÉ SE SIGUEN LAS REGLAS DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES? RELACIÓN CON LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTORES…….……..23
   a. Relación de la motivación y la vigencia……...……...24
   b. *Los refuerzos necesarios para su eficacia……..……25*

   3.3 IMPOSICIÓN EN LA SOCIEDAD……...……26
   3.3.1. Clientelismo político……...……..27
   a. Definición……....28
   b. Análisis, funcionamiento y efectos……..29
   3.3.2. La Mafia……....30
   a. La Mafia Italiana……30
   b. Análisis, funcionamiento y efectos……..31
   c. La Camorra……33
   d. Reflexiones……34

4. **LA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y EL POSIBLE CAMBIO INSTITUCIONAL…….…35**

5. **CONCLUSIÓN….……..……..38**

6. **BIBLIOGRAFÍA……40**

1. INTRODUCCIÓN

A raíz de mi estancia en la ciudad italiana de Nápoles pude contemplar el segundo plano en el que allí las normas jurídicas regían la sociedad, estando la ley frecuentemente a la sombra de las organizaciones creadas a partir de las instituciones informales que moldeaban el caos napolitano. La sociedad se movía en base a la costumbre, la presión social y, sobre todo, por las reglas creadas por sistemas al margen de la ley, que eran totalmente eficaces por el terror implantado por organizaciones como la Mafia.

Gracias a esta vivencia pude sumergirme en otro contexto y contemplar otra visión del Derecho y su desarrollo en otra sociedad, contrapuesto al estudiado durante el grado universitario. Así, en este trabajo final quiero desarrollar el estudio de la figura de las *instituciones informales* para poder abordar la capacidad de influencia de estos sistemas, que llegan a desplazar a las normas jurídicas e incluso a crear un entramado sofisticado paralelo al del propio Estado.

Primero, abordando un marco teórico, delimitando el concepto de *instituciones informales* siguiendo toda la literatura hasta nuestros días sobre el fenómeno, y a partir de ahí tratar su génesis, desglosar la configuración del sistema y sus efectos. Seguidamente, tratar la interacción constante entre instituciones formales e informales, con observancia de las posibles relaciones de competencia o complementariedad entre ellas. Ejemplificaré el tema con el análisis de dos instituciones informales: la primera desde una visión más general que puede ser ubicada en cualquier organización política del mundo, siendo el clientelismo político, y la segunda desde una visión más especifica entorno a la organización de la Mafia italiana y el entramado del sistema institucional que gobierna en la ciudad de Nápoles.

Además, desarrollaré el concepto de la *cultura de legalidad* para entender el auge de las instituciones informales en algunas sociedades, y su tratamiento para contemplar los posibles cambios institucionales.

Finalmente concluiré con un balance del estudio planteado y varias reflexiones al respecto.

2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INSTITUCIONES INFORMALES

Antes de nada, es preciso abordar el concepto central del trabajo, las *instituciones informales*. Delimitaré el marco teórico del concepto de *institución* y desglosaré sus dos tipos, *formales e informales*, centrándome sobre todo en este último, para a partir de ahí profundizar en su definición, algunas teorías sobre su génesis y la *interacción* entre ambos tipos de instituciones.

2.1. NATURALEZA Y TEORIAS AL RESPECTO

Atenderé a los análisis realizados desde otras ciencias, como la sociología o la economía, entre los que destacaré los de autores como G. O'Donell, D. North, D. Brinks y, sobre todo, Helmke y Levitsky.

2.1.1. Las instituciones: concepto

La mayoría de definiciones comparten la idea de que las *reglas* son el elemento fundamental de las instituciones. El politólogo B. Guy Peters revisa las diferentes formas del *institucionalismo* y clasifica en tres las corrientes para su definición: "instituciones como estructuras normativas, como reglas y como patrones regulares de interacción"[1].

Estas son algunas definiciones que abarcan los tres elementos:

Para G. O´Donell, las instituciones pueden entenderse como "patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y regularmente aceptados… por parte de los actores sociales, que anticipan la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas formal e informalmente reflejadas en esos patrones"[2].

[1] Guy Peters, B. (1999), "Institutional Theory In Political Science: The "New Institutionalism", *Londres: Pinter*, p. 146.

[2] O'Donell, G. (1994), "Delegative democracy", *Journal of democracy*, 5.

El autor vinculado al institucionalismo, D. North, las define como un conjunto de reglas, normas y restricciones creadas por los hombres para regular las actuaciones en los marcos de una sociedad: “las instituciones son las reglas del juego presentes en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”[3]. Según él, las instituciones son creadas para reducir la incertidumbre en el intercambio, determinando los costos de producción y de transacción en las interacciones, que son transmitidos a través de elementos culturales[4].

Para la politóloga Elinor Ostrom “son formas compartidas de razonamiento y comprensión, utilizadas en situaciones que pueden repetirse y que son organizadas mediante normas y reglas”[5]. Terminan siendo aquellas normas de comportamiento tácito o explícito aceptadas por un determinado grupo social.

En la visión de los juristas, Hart señala que el Derecho está conformado tanto por reglas primarias, que regulan el comportamiento, como por *reglas secundarias*, cuyo propósito no es regular el comportamiento sino regular los procedimientos de creación y aplicación de las normas que regulan el comportamiento. Así, estas reglas atribuyen autoridad para la creación y la aplicación de las reglas primarias a una persona o grupo de personas determinado. De manera que las instituciones son una *combinación de reglas primarias y secundarias*. “Uno de los rasgos cruciales de cualquier institución

[3] North, D. (1993),” Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. F*ondo de cultura económica. México.*

[4] Gómez, M. A. R. (2013). “Instituciones informales y actividad emprendedora. Una aproximación metodológica desde D. North”. *Revista Ciencias Estratégicas*, 21(29), pp. 15-30.

[5] Quillas, C. I. L., Rodriguez, H. P., & Campo, C. (2020). “Instituciones formales, desarrollo humano y emprendimiento: Un estudio comparativo entre países con alto nivel de desarrollo y los países de la Alianza del Pacífico”. *AD-minister*, pp. 45-66.

es la manera de asegurar su cumplimiento"[6], que estructura la interacción social moldeando y limitando el comportamiento de los actores.

Es preciso señalar, además, que no cualquier tipo de regulación puede ser considerado una institución: las instituciones se caracterizan fundamentalmente por ser estables en el tiempo y por la presencia de sanciones para sus infractores. Y que no todas las instituciones son formales, ya que la informalidad es una característica que es encontrada en todo ámbito humano, tanto en la sociedad como en las organizaciones que la integran, desde un partido político hasta una ciudad o cualquier club deportivo. La suma de instituciones de ambos tipos guía y regula la interacción de los miembros de una sociedad, evitando que los diferentes intereses terminen en conflicto que pongan en juego el orden social.

A partir de aquí, desarrollo las diferencias entre ambas instituciones, formales e informales, para su identificación.

2.1.2. Criterios de distinción entre instituciones formales e informales

Son varios los criterios de distinción seguidos desde el origen del estudio de las instituciones informales, y muy discutidos:

- Criterio relacionado con la *validez jurídica*: la condición de *oficialidad* es porque tiene validez jurídica. Va a ser el criterio clave para diferenciar estos dos tipos de sistemas. Ambos establecen normas prescriptivas, imponiendo deberes u obligaciones, siendo estas en la literatura de Hart[7] las normas primarias. Pero como comentaba anteriormente también están las normas secundarias, normas que regulan los procesos de creación, aplicación e identificación de las reglas anteriores, de las primarias.

[6] Brinks, D. M. (2006). "Las instituciones informales y el estado de derecho". *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, p. 89.

[7] Hart. H. L. A. 1961 (1998). "El concepto de Derecho". Trad. De G. Carrión, *Buenos Aires: Abeledo Perrot.*

Dentro de esta categoría encontramos tres tipos de reglas, de cambio, de adjudicación y de reconocimiento, siendo esta última la que nos interesa. La regla de reconocimiento es para Hart la regla o las reglas que hacen posible identificar las normas dentro de un sistema, las fuentes de un ordenamiento jurídico. Sólo una regla que cumpla los requisitos recogidos en la regla de reconocimiento puede formar parte del sistema jurídico y desplegar todos sus efectos. Esos requisitos son: seguir un procedimiento determinado, ser creada por un órgano competente sobre la materia y no contradecir normas superiores del sistema.

Lo que determina la pertenencia e incorporación de una norma a un sistema jurídico, que la convierte en oficial no es tanto su contenido sino el hecho de que haya sido creada a través de esta vía oficial. De esta forma, los usos sociales y la moral no necesitan de la autoridad de alguien para ser creados, modificados o dejar de ser usados, es precisamente la sociedad por su propio desarrollo quien los va generando y subsisten en función de su propia efectividad.

Partiendo de esta base, las instituciones formales siguen los requisitos de validez. En cambio, las instituciones informales no. No están dentro del ordenamiento jurídico puesto que no tienen validez jurídica, su creación se lleva a cabo a través de vías no oficiales.

- El criterio de la *codificación*: la codificación establece las condiciones generales de validez institucional de una acción, objeto o fenómeno. La validez institucional es una forma de acuerdo o aceptación. La codificación generaliza los requisitos de aceptación de las normas: las instituciones altamente codificadas atraviesan las barreras culturales con mayor facilidad que las menos codificadas. La codificación sostiene la intencionalidad colectiva, asegura que todos juguemos en el mismo juego. Las instituciones codificadas son aquellas cuyas condiciones de validez están expresadas con carácter general y que son el resultado de procedimientos favorables a la aceptación de esas condiciones.

Este criterio no consigue en sí mismo delimitar la distinción total entre instituciones formales e informales, puesto que la codificación no será siempre completa, y su eficacia es relativa a un grupo y un contexto determinado.

- Por otro lado está el criterio de la *escritura*: el hecho de que las reglas solo queden dentro del derecho positivo tampoco sirve para distinguir, ya que se corre el riesgo de tratar la institución informal como una categoría residual, pudiendo englobar prácticamente todos los comportamientos que no están contemplados en las normas escritas y cometeríamos un error, como detallaré más adelante.

- Criterio de la sanción o imposición externa (*enforcement*), entendida como las acciones de supervisión de las pautas reguladas por una institución y la aplicación de sanciones a las desviaciones de las prescripciones institucionales. La idea principal es que los dos tipos de institución tienen sanciones, pero su imposición en las instituciones formales esta centralizada, es decir, está a cargo de personas autorizadas para ello, como es el propio Estado, y, en cambio, en las informales está descentralizada, existe autorización, pero dispersa en diferentes agentes difíciles de concretar. Además, el tipo de sanción, mientras que las instituciones formales cuentan con procedimientos sancionadores legales, las instituciones informales se pueden hacer valer de forma mas dispersa, entrando en juego la violencia.

Visto el desarrollo, la clave principal para la diferenciación de ambas instituciones es el que estén “dentro” o “fuera” de los canales o procedimientos de creación oficiales, que permite que las instituciones oficiales sean validadas juicamente y las instituciones informales no.

2.1.3. Instituciones formales

En primer lugar, las ***instituciones formales*** están generalmente formadas por pautas escritas de conducta, elaboradas conforme a procedimientos específicos por parte de ciertas autoridades legalmente provistas de

competencia para poder hacerlo. Son las normas jurídicas de carácter general, promulgadas de conformidad con el procedimiento instaurado en el ordenamiento jurídico. Estamos hablando de sistemas que crean reglas que cuentan con validez jurídica. Se sigue la visión de Hart de las reglas de reconocimiento que articulan las fuentes del derecho en un determinado ordenamiento jurídico. Emplean los canales oficiales previstos en las propias normas para su creación.

Otro punto clave para su diferenciación con las informales que anota Lauth es que se hayan escritas y/o codificadas a través de un corpus de constituciones, leyes y reglamentaciones, y su cumplimiento traerá consigo sanciones previstas, públicamente conocidas y a cargo del Estado[8].

Así, las claves en su definición son que están *validadas jurídicamente*, siguen un *canal oficial* de creación, publicación, y cumplimiento con un *sistema de sanciones centralizado* en el Estado -"la sanción está a cargo de personas especialmente autorizadas y protegidas por reglas y normas que refuerzan su autoridad"[9]-, más su representación siempre de forma escrita, que reduce la incertidumbre y proporciona seguridad jurídica.

2.1.4. Instituciones informales

Y, en segundo lugar, las ***instituciones informales***, que se desmarcan de los procedimientos de creación anteriores. Para dar con una definición del concepto trataré de exponer algunas definiciones teóricas de distintos autores para su entendimiento y precisar finalmente sus claves definitorias con los estudios de Helmke y Levitsky y de D. Brinks.

---

[8] Pedrosa, F. (2011). "Políticas públicas y partidos políticos. El peso de las instituciones informales. Definiciones teóricas y un estudio de caso sobre la UCR". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol1 (nº2), págs.. 109-132.

[9] Leiras, M. (2004) "¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales," en A. Fernández, *Estudios de Política Comparada*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, p. 13.

North las define como “las reglas que gobiernan los comportamientos al margen de los canales oficiales”[10].

Helmke & Levitsky precisan el concepto, caracterizándolas como “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas y ejercen poder al margen de los canales oficiales de sanción, aun en el caso de que estos sean parte del Estado, que son de publico conocimiento y presuponen la expectativa generalizada de que todos las seguirán. Conocidas y evidentes para los actores sociales, pero precisamente por su informalidad, son difíciles de definir y medir. Tales instituciones descansan en un sistema de sanciones y poder que provee incentivos a los sujetos para que se comporten o no de ciertos modos. Esto en oposición a las formales, que suelen ser creadas, escritas y reforzadas por canales oficiales, lo que no significa necesariamente que lo sean por el Estado”[11].

Esta definición merece un desglose para el mejor entendimiento y claridad del concepto.

En primer lugar, con esta definición quedan como *“reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas… comunicadas e impuestas fuera de los canales oficiales sancionado*s”, al margen de las instituciones formales, que son caracterizadas como “abiertamente codificadas”, en el sentido de que están establecidas y comunicadas a través de canales aceptados como oficiales. Las instituciones informales se difunden y se imponen porque son social y públicamente conocidas y aceptadas, porque se sostienen en su propia efectividad y en las tradiciones que las originaron.

En segundo lugar está el problema de los sujetos encargados de *sancionar* los comportamientos. Para estos autores lo que distingue a las instituciones

[10] Güemes, M. C. & Hernández-Bonivento, J. (2014). “Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (12), pp. 46.

[11] *Ibidem*, pp. 46.

es la oficialidad o no del canal que realiza la sanción y su concentración. En el caso de las instituciones informales la imposición de sanciones es descentralizada y no oficial, no es realizada por el Estado como tal. Participan los sujetos inmediatamente implicados en la interacción y los observadores externos. La mayoría de instituciones informales "habitualmente están protegidas por el secreto o el sostenimiento de fuertes asimetrías de información, lo que ocurre fuera de los canales oficiales también ocurre fuera de la vista del publico"[12]. Así es más difícil determinar los agentes, y habrá que contextualizarlo en relación a cada institución informal especifica. Ya que hay sistemas muy sofisticados, como en las organizaciones mafiosas, por ejemplo, que presentan un grado mayor de concentración y de posibilidad de identificación de la autoridad informal de producción o aplicación de las normas, mientras que otros tienen procedimientos mas precarios y es mas difícil su identificación. Además, el tipo de sanción: las instituciones informales se hacen valer de forma dispersa, pudiendo entrar hasta la violencia en juego.

Por último, "tales instituciones descansan en un sistema de sanciones y poder que provee incentivos a los sujetos para que se comporten o no de ciertos modos". Junto a las sanciones se hallan los *incentivos* para los sujetos cumplidores de las reglas informales, por lo que el concepto de sanción ha de entenderse de modo muy amplio, incluyendo los premios. Algo muy importante en el caso de los *permisos contra legem*. La consecuencia directa de cumplir con una regla informal que contraviene una norma jurídica será la prestación o promesa de incentivos positivos informales, pudiendo ser, por ejemplo, la reducción de los costes que se hubieran tenido que sufrir al cumplir con la normativa legal, o el incremento en los beneficios obtenidos con respecto a los ligados al cumplimiento de la norma jurídica. A tener en cuenta que estos incentivos, al no tener validez las reglas observadas, si no se reciben, no podrán ser exigibles.

[12] Leiras, M. (2004) "¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales," en A. Fernández, *Estudios de Política Comparada*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, p. 19.

Con todo esto se pueden obtener las claves de su definición: instituciones que crean reglas a través de *canales no oficiales*, fuera de los procedimientos de creación prescritos, es decir sin obtener por lo tanto validez jurídica, pero que son de público conocimiento y que cuentan con un sistema de sanciones descentralizado y no oficial. Existen organizaciones que se rigen por verdaderas reglas informales muy complejas que funcionan como casi sistemas normativos estatales. Y en esos casos justo lo que diferenciaría un sistema formal de uno informal es básicamente la condición oficial de la autoridad de emisión y de aplicación, la validez jurídica.

2.1.5. El análisis de G. Helmke y S. Levitsky

La literatura sobre instituciones informales abarca una extensa variedad de fenómenos sociopolíticos. El término se ha utilizado para caracterizar aspectos de la cultura tradicional, redes personales, organizaciones corruptas y criminales, los clanes… Tal ambigüedad conceptual hace más difícil la tarea de construir y probar teorías que definan y concreten de una manera precisa su concepto.

Por esta razón, considero oportuno hacer una pequeña reseña del trabajo de estos dos autores, ya que sus aportes respecto del tema hacen posible mi estudio y elaboración del marco teórico del trabajo. Su labor de investigación comparativa de las instituciones políticas, sobre todo de América Latina, traslada a las instituciones informales desde los márgenes a la corriente principal de la investigación, resaltando el papel de las mismas en el funcionamiento cotidiano de las democracias contemporáneas. En su obra "Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America", publicada el 23 de octubre de 2006, realizan un avance en el estudio de las instituciones dentro de la ciencia política, y consiguen una sistematización con la creación de una tipología de las instituciones informales halladas en América Latina -pero demostrando su aplicabilidad en realidades diversas, como en Europa o Asia- con la provisión de datos empíricos convincentes desde una perspectiva teórica de la realidad política y cotidiana de la región. Con ello, sientan las bases para el estudio sistemático de las reglas y los

comportamientos informales, tratándose de un avance en el análisis de las instituciones desde un enfoque que cuenta por primera vez con la interacción entre las formales e informales.

En los siguientes apartados expongo las bases teóricas de la génesis, los modelos y características de las instituciones informales que detallan en su obra.

A. Origen. Teorías al respecto

Como indicaba con anterioridad, explicar la aparición y el cambio de las instituciones informales no resulta fácil. Mientras que una institución formal cuenta con mecanismos de creación de normas públicos y oficiales, y sus actores son relativamente fáciles de identificar, por el contrario, el proceso de creación de las normas de las instituciones informales es menos transparente y sus actores son mas difíciles de identificar. Aun así, se han desarrollado varis teorías sobre el origen de estas y sobre sus fuentes de estabilidad, que las hacen permanecer a lo largo del paso del tiempo.

Las razones que explican el origen de estos sistemas informales de un modo *generalizado* son las siguientes:

- En primer lugar, por el *carácter incompleto* de las reglas formales, que no pueden cubrir todas las contingencias posibles, permitiendo el desarrollo de reglas de juego no oficiales. Así, distintos sectores pueden explotar esas lagunas en el derecho a su favor y completar el panorama.

- En segundo lugar," las normas informales pueden surgir cuando hay *baja capacidad de exigibilidad* de las normas formales como

resultado de deficiencias institucionales[13] y una situación de insatisfacción para la mayoría de los actores.

- En tercer lugar, surgen gracias a algunos actores que presionan para crear normas informales porque *carecen de poder* para promover la modificación de una regla formal, o porque hacerlo con formalidad sería demasiado costoso.

- Por último, los actores crean normas al margen de los sistemas oficiales porque son reglas con *objetivos que serían públicamente inadmisibles*, socialmente no aceptados, dentro de un espectro que iría desde situaciones impopulares, en un extremo, hacia situaciones ilegales, en otro. La informalidad les da un margen de maniobra muy amplio para regular este tipo de materias sorteando las directrices legales.

Por otro lado, para poder realizar un análisis de forma *especifico* de una determinada institución informal, tal como exponen en la obra los autores señalados, será necesario que, antes de nada, sean planteadas dos cuestiones, para identificar el *quién* y el *cómo*. Es necesario identificar los actores y el interés que la sustentan para dar con su origen: "las instituciones tanto formales como informales suelen crearse en un contexto en el que el poder y los recursos están distribuidos de forma desigual, y tienden a producir unos ganadores y unos perdedores"[14].

Del *quién* pueden deducirse así dos formas de génesis:

- Las instituciones informales *reactivas*, endógenas a las estructuras institucionales formales. Se crean en respuesta directa a los incentivos

[13] Bergallo, P. (2016). "La lucha contra las normas informales que regulaban el aborto en Argentina". *El aborto en el derecho transnacional. Casos y controversias.* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 187-217.

[14] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*, *2*(04).

creados por las normas formales, ya sea para colmar lagunas de las normas formales, mitigar sus efectos, sustituirlas… Son creadas en definitiva por agentes motivados por un resultado esperado asociado a las estructuras formales pertinentes.

- Y las *espontáneas*, que surgen independientemente de dichas estructuras. Se crean en respuesta a incentivos que no están relacionados con las normas formales.

A modo de paréntesis se puede decir que, frente a miradas de tipo más clásico que igualan la informalidad con una connotación negativa, con la ilegalidad de tipo criminal, existen visiones más actuales que consideran las instituciones informales también como un importante "lazo social"[15] que, junto a las estructuras formales, determina el comportamiento de los actores políticos y permite a importantes sectores sociales obtener bienes y servicios a los que de otra manera no podrían acceder. Ayuda a los actores sociales a hacer frente de manera más efectiva a los desafíos generados por el ambiente, aportando flexibilidad y, en ocasiones, aumentando los márgenes de maniobra frente a las restricciones que caracterizan a las estructuras formales.

Por otro lado, además, es necesario identificar el *cómo* se han creado:

- Mediante un proceso *descentralizado* o ascendente, donde un número amplio de actores se coordinan en torno a una norma concreta a través de la interacción repetida en ámbitos habituales y un mismo hecho recurrente. Un ejemplo real se encuentra en los estudios de R.C. Ellickson en su obra *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes,* basada en los litigios ocasionados por los daños y destrozos que los animales de los ganaderos del condado de Shasta en California. Estudia la interacción entre las normas informales y las jurídicas en este entorno real, en el que,

[15] Auyero J. (2002). "Clientelismo en Argentina: doble vida y negación colectiva". *Perfiles Latinoamericanos,* pp. 33- 50.

pese al régimen jurídico establecido, los ganaderos preferían ignorarlo, resolviendo los problemas en base a normas informales. Ellickson las definió como "comunidades de tejido cerrado y participantes repetidos"[16].

- O a través de un proceso *descendente*, con un diseño estratégico impulsado por un pequeño grupo de élites, creando pactos informales o acuerdos para compartir el poder. Un ejemplo real sería el clientelismo político.

B. Lo que no son las instituciones informales

Como adelantaba desarrollando el criterio de distinción de la *escritura* para diferenciar ambos tipos de sistemas, este no sirve, ya que se corre el riesgo de tratar la institución informal como una categoría *residual*, pudiéndose englobar en ella prácticamente todos los comportamientos que no estén contemplados en las normas escritas, y cometeríamos un error. Por ello, es necesario distinguir algunas figuras que no son instituciones informales pero que pueden generar confusiones. Así una institución informal *no* sería:

1) *Una práctica resultante de instituciones formales débiles*, que solo tendría lugar por el bajo costo de infringir la norma, pero no constituye una institución informal per se. Lo que lleva a concluir que la fortaleza o debilidad de una regla no tiene nada que ver con que sea formal o informal. Muchas instituciones formales son ineficaces, porque en la práctica son ampliamente ignoradas o eludidas, pero esto no implica necesariamente la presencia de instituciones informales: "puede ocurrir que no existan reglas estables o vinculantes -formales o informales- y que la política se caracterice por una extrema fluidez e incertidumbre"[17].

---

[16] En la versión orginial, "close-knit groups of repeat players". Lior Strahilevitz, (2003) "Social Norms from Close-Knit Groups to Loose-Knit Groups," 70 *University of Chicago Law Review* 359.

[17]Levitsky, S., (2003). "Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective" (*New York: Cambridge University Press).*

2) *Una práctica regular del comportamiento no reforzada por una sanción*, que sería un hábito, pero no se hace una regla de juego. Las instituciones "suponen una expectativa, es decir, la aceptación de una regla compartida e internalizada; en cambio, los comportamientos, por más regulares y afianzados que sean, no cumplen estas características"[18]. La regularidad de comportamiento debe responder a una norma establecida y su quebrantamiento debe generar algún tipo de sanción externa:

   "Por ejemplo, el soborno publico es claramente un comportamiento informal, pero solo algunas pautas de corrupción deben considerarse instituciones. Cuando el soborno se organiza y se hace cumplir desde arriba o cuando es tan conocido y practicado que se espera de los funcionarios públicos, la corrupción puede estar institucionalizada. Sin embargo, en muchos casos el soborno generalizado no está sancionado externamente ni arraigado en expectativas compartidas, sino que más bien es una respuesta individual común a otros incentivos, como los bajos salarios del sector publico y la debilidad de los mecanismos de aplicación de la ley"[19].

3) *La organización informal* que pueda estar involucrada en la creación y sanción de una institución informal, que no equivale a la institución. Deben distinguirse las reglas de los actores, pero pueden incorporarse de forma provechosa en el análisis de instituciones informales determinadas.

4) *La práctica cultural,* que implica valores compartidos pero no expectativas compartidas en torno a una acción. Son varios los autores que emplean esa dimensión de cultura en la configuración de las instituciones informales. Los autores que sigo prefieren optar en términos de expectativas compartidas para reemplazar la idea de valores compartidos:

---

[18] Batlle, M., (2008). Reseña de "Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America". *Perfiles Latinoamericanos* (31), pp. 179-184.

[19] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". pág. 726.

"distinguir entre valores compartidos y expectativas compartidas nos permite analizar las posibles relaciones causales entre cultura e instituciones informales, como por ejemplo si los valores sociales refuerzan o socavan determinadas instituciones informales"[20].

3. INTERACCIÓN CON LAS NORMAS JURÍDICAS

3.1. CLASIFICACIÓN

En función de la relación entre las instituciones formales e informales, Hans-Joachim Lauth, en su texto "Informal Institutions and democracy"[21], propone tres clases de instituciones informales:

- Complementarias: la institución formal y la informal se reforzarían en persecución de un mismo objetivo.
- Sustitutivas: ambas perseguirían el mismo resultado, aunque no se reforzarían mutuamente.
- Conflictivas: las reglas, objetivos y sentidos entre la institución informal y la institución formal se opondrían claramente. Hasta aquí la literatura solo las consideraba como instituciones que crean un problema al sistema político y al imperio de la ley y reglas formales. En cambio, para Helmke y Levitksy (2004), también pueden servir a resolver problemas del sistema político, por lo que señalan otro aspecto a distinguir hasta ahora ausente: la medida en que son compatibles o no ambos tipos de instituciones.

Para estos autores es posible el reconocimiento de al menos cuatro tipos de instituciones informales de acuerdo a *dos dimensiones* en particular:

[20] *Ibidem*, pág. 726.

[21] LAUTH, H. J. (2000). "Informal institutions and democracy". *Democratization*, 7, nº4, pp. 21-50.

En primer lugar, teniendo en cuenta la relación entre ambas, la efectividad o no de la institución formal con la que se relaciona. En palabras de los autores "mientras que algunas instituciones informales operan en un contexto de instituciones formales eficaces en el que las normas se hacen cumplir y se cumplen de forma rutinaria, otras existen en un contexto de instituciones formales débiles o ineficaces en el que el incumplimiento queda habitualmente sin sanción"[22].

Y, en segundo lugar, los resultados: si el objetivo de la institución informal va en la misma dirección o no de la institución formal. Es decir, el grado de compatibilidad entre los objetivos de los agentes y sus expectativas sobre los resultados probables generados por las instituciones formales: "donde en algunos contextos los objetivos de los actores son similares o compatibles con los resultados institucionales formales esperados, en otros contextos los actores persiguen objetivos contarios a dichos resultados"[23].

Como resultado de la interacción de las dos dimensiones surgirán instituciones de cuatro tipos:

	Ins. FORMALES EFECTIVAS	**Ins. FORMALES INEFECTIVAS**
Objetivos compatibles	Complementarias (1)	Sustitutivas (4)
Objetivos contrapuestos	Acomodadizas (2)	Competitivas (3)

Fuente: Helmke y Levitsky, 2004: 728

(1) En el caso de las Instituciones informales *complementarias*, formadas por las instituciones informales que coexisten con las formales efectivas,

[22] Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", cit., pág. 727.

[23] *Ibidem*. pág 727.

sus actores esperan que las normas existentes establecidas se cumplan de hecho. En palabras de Lauth, “suelen rellenar los huecos” que dejan las instituciones formales pero sin ir en su contra, sin violar las normas formales. Abordan problemas o contingencias que quedan en las lagunas legislativas, por lo que suplen estos vacíos y fortalecen los procedimientos que dan mayor efectividad de las reglas formales.

(2) Instituciones informales *acomodadizas*: combina instituciones formales eficaces con los objetivos contradictorios de los agentes. Esta acomodación de las instituciones informales es lo que se considera la segunda mejor estrategia o “plan b”[24] para los agentes que, descontentos con los resultados de unas reglas formales que no pueden cambiar abiertamente, buscan maximizar sus intereses sin romper el orden legal previsto. Se generan cambios en los efectos de las reglas formales sin violarlas y, aunque no sea intencionadamente, aumentan así la estabilidad de esa institución formal. Un ejemplo que proponen los autores es la práctica neerlandesa de *gedogen*, en la que el derecho penal no se aplica plenamente en determinadas cuestiones, como las drogas blandas y la eutanasia. Son normas de aplicación laxa que ayudan a conciliar leyes que difíciles de cambiar son realidades concretas, como la prostitución, el consumo de drogas o la demanda de mano de obra inmigrante.

(3) Instituciones informales en *competencia*. Surgen en la combinación de las instituciones formales débiles con los objetivos antagónicos. Las informales generan incentivos incompatibles con las reglas formales y los sujetos, para obedecer a unas reglas, deben violar las otras. Ocurre en aquellas situaciones donde el interés público se subvierte y subordina al interés privado, como en los casos de clientelismo.

(4) Instituciones informales *sustitutivas*, éstas se encaminan y acaban por suplantar a las instituciones formales allí donde estas últimas se muestran

[24] Lucca, J. B., (2018). “Las instituciones informales en la política latinoamericana comparada”, en *Nuevos desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 2*, compilado por Lucca, J. B. y Peixoto de Oliveira, R. UNR Editora, Rosario, pp. 146-167.

incapaces de lograr los objetivos para los que fueron diseñadas. Son así denominadas por Lauth. Son creadas por actores que tratan de lograr resultados que se esperaba que generasen las instituciones formales, pero que han fracasado.

Son varias las conclusiones a destacar comparando los cuatro tipos desarrollados. Por un lado, en general, la ubicación de las instituciones informales complementarias y las acomodadizas estaría en países desarrollados, en un contexto de estabilidad institucional, y las instituciones informales sustantivas y competidoras en países en desarrollo, en contextos de inestabilidad o debilidad institucional del Estado, sin apenas cultura de la legalidad que después tratare de desarrollar.

De esta forma, cuando la adecuación entre el comportamiento formalmente previsto y el comportamiento efectivo es alta, las instituciones formales son las preponderantes. Cuando el proceso es inverso, las prácticas altamente institucionalizadas son las informales y, en este caso, son ellas las que permiten estructurar la vida de la organización.

Por otro lado, esta tipología no impide que una institución informal concreta pueda pertenecer a más de una categoría. La ubicación de las instituciones informales también puede variar según la perspectiva analítica de los estudios. Y tampoco impide el cambio, es decir, no hay que suponer que las instituciones sean estáticas, la interacción entre ambas instituciones suele tener un efecto mutuamente transformador.

3.2. ¿POR QUÉ SE SIGUEN LAS REGLAS DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES? RELACIÓN CON LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTORES

Antes adelantaba que la institución informal no debía ser confundida con la *cultura,* pero si es necesario medir su efectividad en cada contexto cultural determinado. D. North señala que los actores tienen una “racionalidad

limitada”[25], resultado de diversos procesos internos y externos. Los actores, internamente, desde pequeños desarrollan una serie de modelos mentales para interpretar el mundo, creer en cómo debe ser, y establecen comportamientos relacionándose con otros que acaban creando ideologías y culturas, lo que llama *valores compartidos*. Y en la parte externa están las llamadas *expectativas compartidas*, la toma de decisiones en relación con las instituciones y restricciones sociales, reglas de juego formales o informales.

Además de considerar a las instituciones como reglas, como expectativas compartidas para los sujetos, hay que relacionarlas con los valores compartidos de los sujetos (la cultura), teniendo en cuenta así la motivación de los actores a la hora de emplear las reglas. Si esas reglas responden a los modelos mentales de los actores, serán usadas y compartidas, y, por el contrario, si no coinciden no se emplearán.

El origen, carácter, y mantenimiento en el tiempo de la regla informal dependerá de si responde o no a los modelos mentales de los sujetos que la comparten, por lo que es necesario así abordar la idea de institución de forma mas amplia a simples conjuntos de reglas.

a. Relación de la motivación y la vigencia.

No se puede establecer cuáles son todos los modelos mentales de los actores, ni predecir los cambios en el tiempo entre las preferencias internas y las restricciones externas de una población, pero si tenerlo en cuenta a la hora de estudiar las instituciones. El autor A. Greif toma especial atención a los modelos mentales de los actores, tratando la motivación de los sujetos como parte fundamental dentro de las instituciones. Este define las instituciones formales o informales como sistemas exógenos complejos que intervienen en la acción y motivación del actor[26]. Son el resultado de un proceso en el tiempo alrededor de ciertas interacciones estratégicas que

[25] Gómez, M. A. R. (2013). “Instituciones informales y actividad emprendedora. Una aproximación metodológica desde D. North”. *Revista Ciencias Estratégicas*, *21*(29), 15-30.

[26] Greif, A (2006). “Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade (Political Economy of Institutions and Decisions)”. *Cambridge: Cambridge University Press*.

inciden en la generación de regularidades de conducta, que constituyen en si en conjunto al sistema, que es la institución.

La vigencia, su fortaleza y mantenimiento en el tiempo, de una regla de juego informal se relaciona con si responde o no a los modelos mentales de los actores que la comparten. La vigencia de las reglas de los sistemas informales dependen de su propia efectividad, al contrario que las normas jurídicas, donde el periodo de tiempo en el que esté en vigor y sea aplicable vendrá marcado por el propio sistema jurídico, que señala el origen y el final de su existencia. En los sistemas informales el desuso de la norma haría perder su propia existencia.

Por un lado, la *coincidencia* de las instituciones informales con los modelos mentales de los actores supone dos procesos que las hacen mas estables en el tiempo:

- Se ha externalizado el modelo mental de los sujetos en una institución. Las motivaciones de los sujetos son las que han configurado la regla de juego externa.
- O se ha interiorizado la restricción externa de una institución en los sujetos. Los sujetos han adoptado como compatible lo que la regla externa les ha implantado.

Y, por otra parte, cuando los modelos mentales *no coinciden* con las instituciones informales y son concebidos como limites o restricciones para los sujetos, es por dos razones:

- La regla externa pretende imponerse sobre los modelos mentales, sin coincidir en sus preferencias.
- Los modelos mentales de los sujetos han cambiado, la regla ya no responde a estos, y contrarían la institución informal.

b. Los refuerzos necesarios para su eficacia

En relación con los *refuerzos* necesarios de la institución para hacerse efectiva y vigente por más tiempo, encontramos las siguientes situaciones:

(1) Si la relación entre la institución informal y los modelos mentales de los sujetos está encaminada en la misma dirección, no se requerirá de reforzamiento o sanciones tan presentes, puesto que coincide con los valores de los actores. Lo que la convierte en más eficiente y más estable en el tiempo.

(2) De lo contrario, si tenemos una dirección diferente entre las creencias o valores de los agentes y la institución, esta dependerá de las sanciones o premios. Es menos eficiente y podrá cambiar de forma más rápida por la imposición de nuevas reglas.

Relación institución informal y modelos mentales de los actores	**Misma dirección**	**Distinta dirección**
Institución informal	(1) convergente	(2) divergente

3.3. IMPOSICIÓN EN LA SOCIEDAD

La identificación de las instituciones informales es compleja. En contraposición a las formales, requiere mayor conocimiento de casos particulares. Helmke y Levitksy hablan de varias estrategias posibles para identificar y poder investigar una institución informal:

- Enfocarse en las expectativas compartidas que los actores tienen sobre un comportamiento en particular, hallando si estas descansan en un mecanismo de sanción.
- Enfocarse en el mecanismo que refuerza la institución informal, que puede ser sutil, oculto e ilegal.
- Especificar la comunidad a la que se aplican esas reglas.

Otras formas de identificarlas consisten en generar hipótesis sobre la existencia de comportamientos que solo se explicarían con cierta institución informal y buscar su correspondiente empírico, o buscar casos donde hay indicios de carácter ilegal y además son juzgados por las instituciones formales directamente.

Siguiendo estos pasos voy a identificar al menos dos instituciones informales: la primera más general, que puede ser ubicada en cualquier territorio, y la segunda especificando una organización determinada de un territorio concreto.

En primer lugar, dentro de la comunidad política, existe la expectativa compartida de mantenerse en el poder a través de la suma de votos a su favor de los ciudadanos, que en algunos casos es conseguido a través del mecanismo de la compra y extorsión del voto, totalmente ilegal, a través de ciertos sujetos, como los caciques, intermediarios con la organización política al mando. Esta es la institución informal del *clientelismo político* que a continuación expondré.

Y, en segundo lugar, dentro de diferentes territorios italianos (desde barrios a provincias), existe la expectativa compartida de ganar dinero y poder a costa de la implantación de un sistema gobernado por el miedo, el secreto e incluso la violencia, llevado a cabo por agentes y mecanismos de las organizaciones criminales mafiosas. Encontramos así dentro de estas organizaciones sus propias instituciones, como la protección, el silencio, el pizzo…

3.3.1. Clientelismo político

El argentino G. O'Donell visualiza la forma particular en que se desarrollaban los procesos de democratización política en América latina. Apunta las recurrentes practicas políticas que se oponían al modelo de democracia liberal de los años 90, argumentando la existencia de una tensión constante entre las reglas e instituciones de la poliarquía y las instituciones informales como el clientelismo o particularismo: "Muchas poliarquías nuevas no carecen de institucionalización, pero una fijación con las organizaciones complejas y altamente formalizadas nos impide ver una institución extremadamente influyente y muchas veces encubierta: el clientelismo y, en forma más general, el particularismo"[27].

Es cierto que los partidos políticos utilizan distintos recursos y estrategias para realizar tareas y así cumplir sus objetivos y metas. En unos casos, los políticos respetan las reglas que se encuentran en los propios estatutos y

[27] O'Donnell, G. (1996), "Ilusiones acerca de la consolidación", *Nueva Sociedad*, 144, pág. 70.

reglamentos parlamentarios, cumplen sus obligaciones y requisitos prescritos en las reglas escritas. En otros toman decisiones, financian su organización, se vinculan con el electorado y movilizan a sus miembros con prácticas y recursos organizativos, económicos y humanos diferentes a los que señalan sus propias reglas, contrariando incluso al espíritu del propio partido. Y en otros partidos es una suma de ambos sistemas, habrá que ver cuál predomina en unos u otros. La informalidad no aparece como un fenómeno paralelo al sistema formal, se encuentra confundido con el.

El conjunto de estas practicas informales conforma verdaderas instituciones informales que contribuyen a la acumulación de poder, influencia y recursos materiales para el partido político, en contextos de falta de información u otras carencias. Así, una de las prácticas políticas informales más usada es el clientelismo, en constante tensión con las instituciones de la democracia política, latente en la sociedad actual y sobre todo en escenarios de necesidades y carencias sociales.

a. Definición

Se puede definir como "un conjunto de relaciones (informales) de intercambio, reciprocidad, dependencia y control entre al menos dos actores con poder, recursos y estatus desiguales: el patrón, quien controla determinados recursos y ostenta un mayor poder, y el cliente (o clientes), con menor poder, cuyo apoyo político y lealtad son requeridos por el patrón. En estas relaciones tiene lugar el intercambio de bienes y servicios de distinto tipo a cambio de apoyo político"[28].

Esta institución informal puede presentar múltiples formas acorde a su modo de operar en la sociedad o el Estado y su influencia directa o indirecta sobre la participación política.

[28] Solís Sánchez, I. (2021). "Las instituciones informales y los retos de la democracia en México. Concurso nacional de ensayo político". *Ágora*. Instituto estatal electoral, pág. 4.

b. Análisis, funcionamiento y efectos

Suele caracterizarse como una institución informal *competidora*, e incluso puede considerarse como *sustitutiva*, en el sentido de que las redes clientelistas sustituyen efectivamente al Estado en algunas zonas de pobreza urbana y rural[29].

En los sitios donde predomina esta práctica no se ejercen realmente los derechos de ciudadanía, hay una subordinación política reforzada normalmente por diferentes formas de coacción. Este es uno de los efectos de esta practica: existe una "renuncia" de los derechos políticos de los sujetos a cambio de recompensas materiales. El derecho a elegir libremente a los gobernantes y representantes políticos queda casi anulado, pues son la voluntad y las directrices políticas del cacique las que se imponen y se hacen valer incluso por medios represivos. De igual forma tampoco existen elecciones libres realizadas en el marco de la legalidad.

Además, implica la apropiación particularista de recursos y bienes públicos para beneficio privado, distribuidos estos de manera discrecional, sin ningún control.

El cacique, al representar una forma de ejercicio del poder informal y personalista, llega a subvertir la autoridad formal y normalmente logra imponer su ley en aquellos territorios o espacios sociales donde asienta su dominio. E incluso, en muchos casos, los caciques han logrado forjar una especie de dominio paralelo a la autoridad estatal, donde su ley es más efectiva que la legalidad del Estado.

Debido al carácter informal y discrecional (también ilegal) de los arreglos clientelares y prácticas caciquiles, son difíciles de investigar y sancionar. En virtud de ello, muchos de los actos encaminados a la compra o coacción del voto quedan en la impunidad.

---

[29] Scott, J. C. (1972). "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *American Political Science Review* 66; Auyero, J. (2000). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita* (Durham: Duke University Press).

Las prácticas del clientelismo son proclives a darse en escenarios de precariedad socio-espacial y de necesidades insatisfechas, lo que hace posible el surgimiento de organizaciones populares y liderazgos de tipo caciquil que pueden organizar una clientela política gestionando servicios públicos y proporcionando beneficios a cambio de apoyo político. Aunque también pueden desarrollarse en democracias consolidadas, con un elevado grado de cultura política democrática, como demuestran, sin ir más lejos, las irregularidades recién descubiertas en las votaciones por correo en las elecciones municipales del pasado mes de mayo en Melilla.

3.3.2. La Mafia

Anteriormente indicábamos que no se debe confundir a las organizaciones informales con las instituciones informales. Pues bien, en este caso procedo a analizar uno de los sujetos que a través de verdaderas redes de sistemas informales ejerce un dominio casi al mismo nivel, paralelamente, que el Estado. Me refiero a las organizaciones mafiosas de Italia, y a las diferentes vías y recursos con los que dominan a gran parte de la sociedad.

a. La Mafia Italiana

El economista italiano D. Gambetta[30] ha dedicado la mayoría de sus obras al análisis e investigación de las organizaciones mafiosas, sobre todo la Mafia siciliana, desde los años 90 hasta la actualidad. Para él la Mafia es una organización que tiene como actividad principal la protección. Su papel es ejercer de intermediarios, ofreciendo protección a una o ambas partes de una transacción, sea legal o ilegal, a cambio de dinero o favores. La naturaleza del negocio que están protegiendo les es bastante indiferente. Esto quiere decir que, del mismo modo que están dispuestos a asegurar que nadie rompa contratos de venta de coches por un precio, también lo estarán protegiendo a aquellos que están traficando con armas, alcohol, drogas o el juego ilegal.

"En Italia la palabra 'mafia' se refiere únicamente a las familias criminales de Sicilia, conocidas como Cosa Nostra. El término 'mafia' se empezó a emplear

[30] Gambetta, D. (2007). "La mafia siciliana. El negocio de la protección privada" (*México: Fondo de Cultura Económica).*

a partir de 1865 para describir el crimen organizado siciliano”[31]. Hoy se utiliza a menudo para cualquier organización criminal. Son cuatro las organizaciones que operan en el sur de Italia: la Cosa Nostra de Sicilia, la ‘Ndrangheta de Calabria, la Camorra de Nápoles y la Sacra Corona Unita de Apulia.

b. Análisis, funcionamiento y efectos

La Mafia es en gran medida una organización que presta servicios a sus clientes, que ven una utilidad real en tener a alguien ofreciéndoles la seguridad jurídica que normalmente garantizaría el Estado. Dado que la gente no puede depender de los tribunales o la policía, pero tampoco tienen recursos suficientes para protegerse en solitario, la Mafia aparece casi literalmente como una “empresa” dedicada a ofrecer protección.

La *protección* es una valiosa institución informal que estimula los negocios, producto de la falta de confianza entre los agentes de las transacciones en una sociedad de mercado y porque las instituciones estatales no pueden garantizar el cumplimiento de las normas y tener transacciones seguras. La mafia estimula la desconfianza para crear y ensanchar su mercado.

Una vez consolidada como un gobierno/Estado alternativo con su propio ordenamiento jurídico, la Mafia es también increíblemente difícil de combatir desde el mismo Estado. Su sistema está protegido por diversas instituciones informales que ellos mismos crean y regulan, dependiente del eficaz sistema de la *Omertá*, conocido como la ley del silencio, la obligación de guardar silencio absoluto sobre todas las actividades. Su efectividad esta vinculada a posibles sanciones, y normalmente quien rompe este juramento paga con la vida; si no se le puede encontrar, a menudo sus familiares son asesinados. Sumado a los códigos de honor, y sobre todo a través de la violencia, consiguen mantener el orden y obtener una capacidad creíble de extorsión.

Una de sus recurrentes extorsiones, que es toda ya una institución dentro de la Mafia, es la figura del *Pizzo*: literalmente “mordida”, es un impuesto

[31] M'Sur (2020, 21 enero). “Mafias. El crimen organizado de Italia”. - *M'Sur* (https://msur.es/focos/mafias/).

mafioso, no negociable. Se paga la protección de un negocio. La finalidad es que la mafia no destruya el establecimiento. El incumplimiento del pago puede ocasionar incendios, tiroteos, la muerte del negocio o de la propia familia que lo lleva. El pago de este impuesto es básicamente para recibir la protección de un peligro cuyo origen viene del mismo extorsionista. La mafia ofrece lo que ellos entienden como protección a cambio de dinero, pero son ellos mismos los que destruirían el negocio si no reciben dicho pago. Este poder se concreta en territorios específicos que cuentan con fronteras que vienen dadas por la sólida capacidad organizativa de la mafia para proteger o extorsionar.

En otra forma de actuar, también ofrecen *contrapartidas*. Especialmente en los entornos deprimidos, se constituían en una alternativa de subsistencia para numerosas personas. Allí donde las instituciones formales eran inoperantes, las organizaciones mafiosas proporcionaban una organización institucional informal de la que muchas personas acababan dependiendo. En sus orígenes estas satisfacían demandas prohibidas como las apuestas ilegales, la prostitución o, durante la vigencia de la Ley seca, el suministro de bebidas alcohólicas.

Estamos ante un sistema, ejercido por la organización mafiosa, que está sustituyendo al propio Estado. La sociedad no aprueba a la mafia, pero muchas veces no tiene otra opción que aceptarla, sobre todo cuando es la única forma de poder salir adelante en algún punto o momento de sus vidas. La población italiana es consciente de que la mafia no actúa desinteresadamente, con la finalidad única de ayudar y proteger a los ciudadanos. Es una de las razones por las que las organizaciones mafiosas resultan ser especialmente resistentes.

Otro gran problema vinculado a esto es que la corrupción dentro de las instituciones públicas, especialmente dentro del gobierno italiano, es cada vez más aceptada y normalizada por parte de la sociedad, lo cual es un enorme punto a favor para la mafia en la continuación de su expansión y la realización de sus actividades ilícitas.

c. La Camorra

En la Campania la Camorra es adía de hoy la mafia más violenta y en mayor crecimiento, pero es la peor organizada. Además es la más antigua: ya en la primera década del siglo XIX se registra como organización clandestina dedicada a controlar las actividades criminales en Nápoles. No tiene una estructura muy organizada sino que se compone de una aglomeración de numerosas familias con ramificaciones en los menores negocios, alimentada por el alto desempleo de la región de Campania. Con menos orientación ideológica y social, su primordial objetivo es la ganancia de dinero y sus clanes cambian con frecuencia de líder y de lealtad.

La falta de jerarquía motiva frecuentes guerras entre clanes o familias, que se llevan a cabo a menudo con armamento pesado, pero también constituye un blindaje contra la policía: un capo detenido es simplemente reemplazado, a menudo por personas jóvenes cuyas credenciales son la violencia. Entre 2004 y 2005 unas guerras internas se cobraban más de un centenar de muertos; a veces la frecuencia era superior a un asesinato al día.

En los años ochenta la presencia de la Camorra creció enormemente y en la primera década del siglo XXI controla grandes partes de la industria, el comercio, el tráfico de drogas y armas, el negocio de la falsificación de las grandes marcas y, sobre todo, la gestión de los residuos de Nápoles. No sólo la basura de la ciudad, sino también residuos tóxicos de otras regiones son simplemente enterrados en la región de Campania, sin control ambiental.

El periodista italiano Roberto Saviano desenmascara el funcionamiento de la Camorra y sus ramificaciones en diversos sectores de la economía, desde la más exclusiva moda hasta la propia basura. Ésta última proporciona a la mafia napolitana “un 13% de sus ingresos”, según afirma Pierluigi Vigna, máximo responsable de la Comisión Nacional Antimafia. Desde los años 80 son varias las “crisis de la basura” que la ciudad y la región han vivido. En su ambición por el poder y para ganar dinero, la Camorra, al quedarse con la gestión de los residíos, crea vertederos ilegales o emplea el incinerado de residuos, originando crímenes ecológicos. Incluso se ha encargado de hacer

desaparecer los residuos industriales del norte de Italia y de otros países europeos, como Alemania o Suiza, ofreciendo unos precios imbatibles. Mientras que una empresa legal de tratamiento de residuos cobra entre 20 y 60 céntimos de euro por la eliminación de un kilogramo de residuos industriales, la mafia napolitana sólo pide 10 céntimos[32].

d. Reflexiones

Son pocas las esperanzas, en el caso de ciudades como Nápoles, de que la mafia desaparezca. Su escalada es tal que alcanza el nivel máximo del propio Estado. Entran en juego multitud de factores, desde el miedo hasta la gran penetración de la mafia en campos tan importantes de la sociedad como la política y la economía. Este hecho es de los más obvios a nivel de observar la presencia de la mafia en la sociedad, contemplando todo de manera conjunta, es evidente, que, habiendo llegado la mafia tan arriba, ha construido una especie de estructura Anti-Estado.

> "Pero la desaparición de la mafia no es inexorable ni espontánea: sólo la mayor determinación de parte de las autoridades puede llevarla a su fin; en caso contrario, el proceso comenzará otra vez desde el principio… Depende, por ejemplo, de que la protección que da la mafia en litigios diarios llegue un día que sea satisfactoriamente dada por los tribunales, cuya ineficiencia en la actualidad es simplemente pasmosa; es decir, depende de si el Estado opta, por fin, por suministrar protección genuina. Sobre todo, depende de si la gama de protección ilegal es reducida por una intervención inteligente; por ejemplo, liberalizando el mercado de la droga, aboliendo el control estatal sobre el precio de los cigarrillos, simplificando y haciendo más transparente el procedimiento para la asignación de contratos públicos, mejorando la legislación antitrust y aplicándola en los mercados de abasto y modificando el proceso electoral

[32] Darío Menor (2014).” La crisis de la basura de Nápoles huele a Camorra”. *El Confidencial*.

para reducir al mínimo la oportunidad de vender votos. Técnicamente, no es un problema insuperable hacer los cambios necesarios"[33]

Una reflexión final da la mayor parte de protagonismo al *miedo*. El temor de las personas provoca el silencio y pareciera que se está conforme con la situación o se acepte el sistema impuesto. Y es justo lo que les permite seguir escalando y llegar a ser casi el propio Estado. El silencio hace actuar a las personas como si no existiese la Mafia, lo que tampoco ayuda en el cambio de mentalidad. La denuncia y las agrupaciones *antimafia* son necesarias para el cambio y su erradicación.

4. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y EL POSIBLE CAMBIO INSTITUCIONAL

Por último, traigo al hilo el fenómeno de la cultura de la legalidad, que considero que debe ser vinculado a las instituciones informales para profundizar en su estudio y entendimiento. Puesto que, dentro de la búsqueda de soluciones o alternativas para acabar con instituciones informales disvaliosas para las normas jurídicas -las apodadas con anterioridad como sustitutivas y las competitivas- o incluso para adaptar unas reglas informales al derecho positivo por su gran eficacia en la sociedad -las complementarias y las acomodadizas-, es necesario que se dé un cambio en el sistema.

Partiendo de la premisa de la posibilidad del cambio de las instituciones, es fundamental apoyarse en el contexto cultural. Como veníamos desarrollando anteriormente, la cultura esta relacionada con las instituciones, está presente en la motivación y en los valores compartidos de los sujetos que las emplean y no debe de ser olvidada.

La cultura de la legalidad resulta objeto de estudio de filósofos prácticos, antropólogos, politólogos, sociólogos y psicólogos sociales. Entre los primeros, se incluyen tanto los filósofos del Derecho, como los filósofos políticos y los éticos. Las cuestiones relativas a la justificación de la obediencia a la ley o las

[33] Cita textual de D. Gambetta en Camacho Guisado, A. (2010). “Mafia: los usos de un concepto polisémico y su aplicabilidad al caso colombiano”. *Historia crítica*, 41, pp. 208-221.

condiciones de legitimidad del orden jurídico son aspectos centrales para el estudio de la materia. “La Cultura de la Legalidad es un tipo de aproximación interdisciplinar al fenómeno jurídico, centrado en el estudio de las mentalidades sociales relativas a la normatividad y se caracteriza por adoptar una perspectiva empirista, pluralista y participativa sobre las condiciones generadoras de lealtad institucional” [34] . En otras palabras “es un conjunto de valores, normas, percepciones y actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y las instituciones que las ejecutan… Es un mecanismo de autorregulación individual y regulación social que exige por parte de los ciudadanos una cierta armonía entre el respeto a la ley, las convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales”[35].

Así, se puede emplear la cultura de la legalidad como *criterio medidor* del grado de respeto y lealtad a las normas jurídicas por parte de sus aplicadores y destinatarios en determinados territorios. La forma en la que una determinada sociedad entiende el uso de la ley da respuestas a la génesis de muchas instituciones y puede ser empleado como herramienta para proceder a un cambio institucional.

Es posible así encontrar caminos que terminen progresivamente con las normas informales disvaliosas. Un camino puede ser el reforzamiento de las sanciones de los sistemas formales, pero que, como hemos visto, no siempre resulta efectivo, puede hasta ser peor y dar lugar a la creación de sistemas en la vía informal aun más desligado de la intención jurídica. O que las propias instituciones informales refuercen las normas jurídicas respaldado su eficacia. Pero para ambos caminos hay que tener en cuenta la motivación de los actores, y como esta es un sinfín de posibilidades, será necesario la toma en consideración de los valores generales del contexto, la cultura.

Kagan y Skolnick emplean la metáfora de los surfistas: “al igual que los surfers, los legisladores que quieran cambiar normas informales que rigen la vida cotidiana deben esperar signos de una ola cultural que los soporte y cogerla justo

---

[34] Cano, J. A. R. (2010). “Cultura de la Legalidad. Bosquejo de Exploraciones Conceptuales y metodológicas”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 22, 11-26.

[35] Wikipedia. (2022). Cultura de la legalidad. *Wikipedia, la enciclopedia libre*. https://es.wikipedia.org/wiki/Cultura_de_la_legalidad

en el momento indicado”[36]. Si existiera una norma informal que indicase que hay que obedecer el derecho y el incumplimiento de este generara una sanción informal en suma a la que la norma legal aplicara también, toda la paradoja planteada hasta ahora desaparecería, pero tal norma informal es inexistente en gran parte del mundo.

Por lo que más que esperar a la “ola cultural”, los estados de derecho de esos países deben reforzarse, pues en esos contextos sociales la fragmentación de la soberanía estatal ha dado lugar a la aparición de “comunidades imaginarias”[37] específicas en las que actores armados no estatales buscan asegurar el suministro de recursos y el funcionamiento de los mercados ilegales. La pérdida por parte del estado de parte de su influencia como poder soberano representa un cambio hacia una constelación en la que se reformulan la soberanía y las alianzas entre actores privados y públicos. La normatividad estatal es desplazada por regulaciones que emanan de la autonomía privada, que incluso la contrarían.

La forma de lograr el cumplimiento institucional formal es rediseñar las normas formales para que se correspondan mejor con los objetivos de los actores, es decir, formalizar las normas informales, lo que antes era una institución informal en competencia se transforma en una norma formal.

La cultura de legalidad en América latina no es comparable a la que tenemos dentro de las capitales europeas. Por ejemplo, los estados refuerzan sus servicios para poder creer en ellos, son estados de derecho efectivos, o por lo menos en su intención. El apego de la violación de normas jurídicas o la existencia de instituciones informales contrarias a la ley en América latina, por ejemplo, no implica que sean una excepcionalidad cultural inmodificable, que impida que las condiciones institucionales y la calidad de las democracias puedan mejorar en esas regiones.

---

[36] Blanco, C. (2019). “Normas sociales y problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas”. *Doxa*. Pág., 279.

[37] Dewey, M. (2017). “La demanda de productos ilegales. Elementos para explicar los intercambios ilegales desde la perspectiva de la sociología económica”. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES,* Vol 11, nº20. Pág. 51.

Así la cuestión de la cultura de la legalidad forma parte de las agendas actuales de estados latinoamericanos, en investigación sobre comportamiento e iniciativas de acción publica para promover el cumplimiento de las normas jurídicas. Esfuerzos por diseñar mecanismos que generen en la ciudadanía una relación con las reglas de juego mucho más estrecha y tomen confianza en las instituciones del Estado[38].

5. CONCLUSIÓN

El estudio de las instituciones informales como tal y su impacto sobre el funcionamiento de las instituciones formales es reciente dentro de la ciencia jurídica. Aun así se ha logrado aportar una definición del fenómeno y marcar la diferencia de ambos sistemas, basándose en el carácter no oficial de las fuentes de creación de las reglas dentro del sistema informal, que sin tener validez jurídica como tal, tienen carácter obligatorio entre los sujetos y un sistema de sanciones articulado efectivo.

De esta forma las instituciones informales hacen parte de una arquitectura del sistema más amplia que complementa por un lado (siendo las instituciones complementarias y acomodadas) o se resiste a las reglas formales (las instituciones sustitutivas y competitivas). La denominación de "informal" no es por lo tanto sinónimo de caótico, hay organizaciones, como el caso de la Mafia abordado, que son capaces de producir estructuras que son verdaderos sistemas auto-organizados fuera del alcance del Estado, que queda incluso desplazado, y permanecen estables por la capacidad de adaptación tan rápida que la informalidad permite.

En mi opinión, es fundamental relacionar el contexto cultural de los sujetos para comprender el origen de determinadas instituciones y poder contemplar las razones que las hacen persistir y continuar estables a lo largo del tiempo.

El estudio de este fenómeno debería cobrar mayor importancia, ya que producen reglas de juego que establecen marcos de referencia en la interacción humana

[38] Trujillo, J. P., López, N., Pérez-Restrepo, R., & Silva, S. (2022). "Bobo el que no confía" ¿Cómo construir cultura de la legalidad a través de la confianza y las normas sociales? *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (23), 14-29.

de gran impacto. Aunque es cierto que, debido a su naturaleza, estos sistemas informales son fenómenos ocultos e incluso ilegales, lo que hace más difícil su investigación y estudio. Habría que recorrer caso por caso para desengranar la institución y eso lo hace incompatible con los estudios de manera generalizada.

Aún así no debe de ser olvidado, porque su entendimiento ayudará en la promoción del desarrollo de las democracias. Es necesario tomar las instituciones informales como una realidad latente, considerando su interacción constante con las normas jurídicas, lo que ayudará en la elaboración legislativa para abarcar los temas que están dejando sin eficacia a las normas jurídicas y son manejados en cambio por los sistemas informales.

Quizás la inclusión en el derecho positivo de reglas informales positivas para la sociedad, que coinciden con los objetivos de los actores, ayude a producir mayor cultura de la legalidad en esas sociedades donde prefieren crear sus propios sistemas para dar cobertura a sus necesidades y refuerce la soberanía estatal.

6. BIBLIOGRAFÍA

AUYERO J. (2002). “Clientelismo en Argentina: doble vida y negación colectiva”. *Sección temática en Perfiles Latinoamericanos,* 33- 50.

BATLLE, M., (2008). Reseña de "Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America”. *Perfiles Latinoamericanos* (31), pp. 179-184.

BERGALLO, P. (2016).” La lucha contra las normas informales que regulaban el aborto en Argentina. El aborto en el derecho transnacional. Casos y controversias*”. México, Fondo de Cultura Económica*, 187-217.

BLANCO, C. (2019). “Normas sociales y problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas”. *Doxa*. 259- 283.

BRINKS, D. M. (2006). “Las instituciones informales y el estado de derecho”. *Revista jurídica de la Universidad de Palermo* . 85-103.

CAMACHO GUISADO, A. (2010). “Mafia: los usos de un concepto polisémico y su aplicabilidad al caso colombiano”. *Historia crítica*, 41, pp. 208-221.

CANO, J. A. R. (2010). “Cultura de la Legalidad. Bosquejo de Exploraciones Conceptuales y metodológicas”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 22, 11-26.

DARÍO MENOR (2014). “La crisis de la basura de Nápoles huele a Camorra”. *El Confidencial*.

DEWEY, M. (2017). “La demanda de productos ilegales. Elementos para explicar los intercambios ilegales desde la perspectiva de la sociología económica”. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES,* Vol 11, nº20.

GAMBETTA, D. (2007), “La mafia siciliana. El negocio de la protección privada”. *México: Fondo de Cultura Económica*.

GAMBETTA, D. (2010). “Mafia: los usos de un concepto polisémico y su aplicabilidad al caso colombiano”. *Historia crítica*, (41), 208-221.

GÓMEZ, M. A. R. (2013). “Instituciones informales y actividad emprendedora. Una aproximación metodológica desde D. North”. *Revista Ciencias Estratégicas*, *21*(29), 15-30.

GREIF, A (2006). “Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade” (Political Economy of Institutions and Decisions). *Cambridge: Cambridge University Press*.

GÜEMES, M. C., & HERNÁNDEZ-BONIVENTO, J. (2014). “Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular”. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (12), 45–59.

GUY PETERS, B. (1999), Institutional Theory In Political Science: The “New Institutionalism*”*, Londres: Pinter.

HART. H. L. A. 1961 (1998). “El concepto de Derecho”. Trad. De G. Carrión, *Buenos Aires: Abeledo Perrot*.

HELMKE, G., & LEVITSKY, S. (2004). “Informal Institutions and Comparative Politics”: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, *2*(04), 725–740.

LAUTH, H. J. (2000). “Informal institutions and democracy”. *Democratization*, 7, nº4, pp. 21-50.

LEIRAS, M. (2004) “¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales,” en A. Fernández, *Estudios de Política Comparada*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

LEVITSKY, S. (2003), “Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective”. New York: *Cambridge University Press*.

LIOR STRAHILEVITZ, (2003) "Social Norms from Close-Knit Groups to Loose-Knit Groups," 70 *University of Chicago Law Review* 359

LUCCA, J. B. (2018). “Las instituciones informales en la política latinoamericana comparada”, en *Nuevos desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada* 2, compilado por Lucca, J. B. y Peixoto de Oliveira, R. UNR Editora, Rosario. 146-167.

M'SUR. (2020, 21 enero). "*Mafias. El crimen organizado de Italia." - M'Sur*. https://msur.es/focos/mafias/

MARCELO LEIRAS (2004) "¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales," en Arturo Fernández, Estudios de Política Comparada. Rosario: *Universidad Nacional de Rosario.*

NORTH, D. (1993)," Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". *Fondo de cultura económica. México.*

O'DONELL, G. (1994), "Delegative democracy", *Journal of democracy*, 5.

O'DONNELL, **G.** (1996), "Ilusiones acerca de la consolidación", en *Nueva Sociedad*, núm. 144. 70-8.

PEDROSA, F. (2011). "Políticas públicas y partidos políticos. El peso de las instituciones informales. Definiciones teóricas y un estudio de caso sobre la UCR". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol1 (nº2). 109-132.

QUILLAS, C. I. L., RODRIGUEZ, H. P., & CAMPO, C. (2020). "Instituciones formales, desarrollo humano y emprendimiento: Un estudio comparativo entre países con alto nivel de desarrollo y los países de la Alianza del Pacífico". *AD-minister*, 45-66.

SCOTT, J. C. (1972). "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," American Political Science Review 66 ; and Javier Auyero*, Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita* (Durham: Duke University Press, 2000).

SOLÍS SÁNCHEZ, I. (2021). "Las instituciones informales y los retos de la democracia en México. Concurso nacional de ensayo político". *Ágora*. Instituto estatal electoral.

TRUJILLO, J. P., LÓPEZ, N., PÉREZ-RESTREPO, R., & SILVA, S. (2022). "Bobo el que no confía" ¿Cómo construir cultura de la legalidad a través de la confianza y las normas sociales? *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (23), 14-29.

WIKIPEDIA. (2022). "Cultura de la legalidad". *Wikipedia, la enciclopedia libre*.