

Prats Catala, Joan: *La reforma de los Legislativos en América Latina (un enfoque institucional)*, Tirant lo Blanch (en coedición con: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas), Valencia, 1997, 231 páginas

1. El libro que venimos a reseñar está constituido por tres trabajos distintos, con entidad cada uno de ellos en si mismo, aunque relacionados en cuanto aspectos todos ellos del tema central que bien expresa el título de la obra, «La Reforma de los Legislativos en América Latina (un enfoque institucional)». Los dos primeros trabajos se deben a **Joan Prats Catala**, y llevan por título respectivamente: «*Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social*» y «*Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: el redescubrimiento de las Instituciones*». El estudio terminal es obra de **Julia Company Sanús** (colaboradora de «Barcelona Governance Projet») y escuetamente es titulado «*Técnica legislativa*».

El libro viene prologado por los responsables de las instituciones coeditoras, a saber, el director del Banco Interamericano de Desarrollo (Enrique Iglesias) y el director para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Fernando Zumbado). Merece destacarse que en dicho prólogo se expresa como este trabajo «nace de la conocida colaboración entre el BID y el PNUD, quienes han contado esta vez con el aporte técnico del *Barcelona Governance Projet* (que, a su vez, viene impulsado por ESADE y la Universidad de las Naciones Unidas, con el patrocinio del Gobierno de Cataluña). Concretamente, este trabajo viene propiciado por la celebración en Cartagena de Indias de un Encuentro sobre la Reforma de los Poderes Legislativos latinoamericanos, de tal suerte que los textos editados «constituyen una reelaboración a partir de los documentos aportados y la discusión habida en aquel evento». Entendemos que este dato merece tenerse en cuenta a la hora de estimar la obra y de ahí la referencia en esta reseña de dichas instancias (implicadas de una u otra manera en los trabajos de diseño de las estrategias de desarrollo).

Asimismo, el trabajo viene encabezado por una interesante y detenida «Presentación» a cargo de de Edmundo Jarquín (director de la División Esta-

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

do y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo). Como expresa bien su rúbrica, esta presentación no se limita sólo a ello y contiene un «Sumario ejecutivo» del libro, que se centra principalmente en recoger de forma clara y orientadora el discurso del razonamiento inserto en la segunda parte del libro, *«Fundamentos conceptuales par la reforma del Estado en América Latina: el redescubrimiento de las Instituciones»*.

2. «La Reforma de los Legislativos en América Latina. (Un enfoque institucional)» es una obra bien representativa de los más modernos e inteligentes planteamientos doctrinales sobre el papel del Estado y de las instituciones públicas en las sociedades contemporáneas.

En este sentido, no es casual que la expresión de dichos planteamientos tenga lugar con ocasión de un trabajo —como es el que vamos a comentar— referido a un área subdesarrollada institucionalmente, a saber, Iberoamérica. La explicación reside en que en las últimas dos décadas se han iniciado o desarrollado en numerosos países «transiciones desde dictaduras y regímenes autoritarios hacia democracias». Estos fenómenos políticos se han concentrado sobre todo en dos grandes áreas, a saber, Iberoamérica (a lo largo de los años 80) y Europa del Este (en los años 90). Estas regiones se convirtieron así en destinos propicios para la transposición de modelos institucionales que han habido probado su eficacia en el mundo occidental. A la vista de los resultados obtenidos y, sobre todo, ante la necesidad de dar respuesta a los nuevos problemas propios de la fase de consolidación democrática —una vez cumplido el primer momento de transición— los distintos agentes intelectuales y políticos de estos procesos (doctrina política y económica, agencias internacionales de desarrollo, gobiernos implicados, etc) en estrecha asociación han venido a revisar sus concepciones, definiendo un nuevo modelo de desarrollo para estos países «en vía de consolidación democrática».

Un aspecto clave de este proceso viene constituido por el **redescubrimiento de la «governance»** como factor clave de desarrollo. Con este término se viene a designar el marco institucional —formal o informal— que en una determinada sociedad encauza el proceso de definición y satisfacción de los intereses y necesidades colectivas. Más adelante nos detendremos en la delimitación conceptual de dicha categoría. Lo que importa ahora destacar es la ubicación del trabajo que nos ocupa dentro del enfoque propio del **«neoinstitutionalismo»**, término con el que se conoce ese nuevo modelo teórico de desarrollo institucional, y del que su autor más representativo es **D. North** (*«Institutions, Institutional Change and Economic Performance»*, 1990). Avanzamos ya la consecuencia práctica de este enfoque (en palabras del prologuista citado): «no cabe exportar modelos alegremente. El análisis de experiencias exitosas comparadas es siempre fecundo, pero no nos ahorra el esfuerzo de analizar la propia realidad y desarrollar estrategias adaptadas a la misma. De este modo se hace incomodo para los consultores de maletas cargadas de soluciones *«pret-à-porter»* en busca de problemas».

Resulta interesante, por lo demás, apuntar que esta nueva visión sobre el marco institucional de las sociedades no ha limitado su campo de verificación a los países «en vías de desarrollo», sino que se ha configurado como un

modelo de validez general para cualquiera que sea la realidad social sobre la que operen las instituciones. Tendríamos aquí, pues, una curiosa manifestación politológica de lo que en la cultura musical se han llamado los «cantes de ida y vuelta»; de forma que la concepción intelectual que se trasladó a «las Américas» en los años 80 nos ha sido devuelta al «Viejo Mundo» superada en lucidez y acierto gracias a la dialéctica de aquellas realidades con nuestros «patrones ideales».

3. Antes de entrar a referir el contenido de cada una de las tres partes del libro estimo conveniente la formulación de dos advertencias previas: la primera —descriptiva— encaminada a precisar más el enfoque de partida de la obra, apenas apuntado al aludir a su sello «neoinstitucionalista»; la segunda —crítica— referida al orden en que se deberían haber dispuesto los tres trabajos a tenor del sentido general de dicha obra.

3.1. En lo que respecta al enfoque de partida, éste participa de la diferenciación conceptual entre «**governance**», «**governing**» y «**gobernabilidad**», que a su vez trae causa de la diferenciación entre **organización e institución**, auténticas categorías claves del modelo «neoinstitucionalista».

El punto de partida, a su vez, para la elaboración de esta diferenciación es la distinción formulada por **Hayek** (en *Law, Legislation and Liberty*, 1982) entre organizaciones y orden social («taxis» y «cosmos»), si bien, considerando a las instituciones como las estructuras básicas del orden social. Instituciones y organizaciones —según este planteamiento— pertenecen a planos diferentes: las instituciones son el propio orden social, pertenecen al plano de la sociedad; en cambio, las organizaciones, junto con los individuos, son los elementos componentes o actuantes en dicho orden social». «Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y a las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la **evolución o dinámica social**; las normas de las organizaciones proceden del **diseño racional** atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño». Así pues, aunque ambas realidades son producto de la acción humana y pertenecen al dominio de la razón y de la ciencia (y no de la religión ni de la naturaleza), «las organizaciones pueden ser estudiadas, diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas pertenecientes al llamado «**racionalismo constructivista**», este método resulta completamente inapropiado para las instituciones. Principalmente porque las grandes instituciones que constriñen y facilitan a la vez nuestras vidas (desde el lenguaje hasta

las instituciones del Estado de Derecho) no son producto de ninguna mente planificadora, sino de un **«largo proceso de interacción histórica»**¹.

Merece la pena haberse extendido en la referencia de esta distinción conceptual porque la misma constituye –como dijimos– el punto de partida de las tesis recogidas en el libro. Únicamente queda añadir, al respecto, el reconocimiento expreso del autor a la «grandeza intelectual y moral» de **Popper**, en particular por su distinción entre **«ingeniería social utópica»** (cuyo supuesto básico es la posibilidad de la planificación racional del desarrollo total de la sociedad; deviniendo en fuente de la derivación totalitaria) y la **«ingeniería social gradual»**, resultando ésta, según su criterio (compartido por el autor y por quien esto reseña) el único método capaz de solucionar problemas, en todo tiempo y lugar. (Popper: *The Open Society and its Enemies*).

Con todo ello, resulta más fácil de entender la distinción y la relación entre «Governing», «Governance» y «Gobernabilidad» (palabra ésta que está generando tantos equívocos).

«Governing» o **gobernación** es la actividad de gobernar, que en las sociedades modernas depende de una pluralidad de actores, principalmente de las organizaciones gubernamentales, pero también de las organizaciones no gubernamentales. El «governing» actual comprende **la política, las políticas y la administración/gestión públicas**; y éstas, dado el dinamismo, el pluralismo y la interdependencia de nuestras sociedades actuales, pasan a depender cada vez más del desarrollo de capacidades para establecer y gerenciar interrelaciones. Ello implica que la gobernación tome cada vez como objetivo la reformulación permanente del **marco institucional** o **Governance** que subyace a tales relaciones y que expresa nada menos que el tipo de **cohesión social** vigente.

En otras palabras, el gran objetivo de la gobernación moderna no es tanto la producción de bienes y servicios públicos específicos (función que puede reservarse a organizaciones públicas o privadas) sino la creación de la arquitectura institucional o «governance» (y de los correspondientes equilibrios de poder), que resulten más positivamente incentivadores de la eficacia y de la equidad en la realización de los bienes públicos e intereses colectivos»².

Finalmente, la **gobernabilidad** designa la capacidad de un sistema social para autogobernarse, es decir, para superar las tensiones que necesariamente se producirán al enfrentar sus retos y oportunidades. Así entendida, la gobernabilidad depende tanto de la «governance» (o sistema de instituciones públicas –formales e informales– existente en una sociedad) como de la calidad de la gobernación, es decir, de las capacidades de los «governing actors», que, en las sociedades actuales, son las organizaciones gubernamentales en primer lugar, aunque no exclusivamente»³.

Entre las ventajas de esta definición de la gobernabilidad se destaca: en primer lugar, que rompe la identificación entre gobernabilidad y **estabilidad política**, en tanto aquélla no es la mera contraposición al desgobierno (tal

¹ Págs. 75 a 77.

² Págs. 12 y 13.

³ Pág. 12.

sería el significado de estabilidad política). «No hay gobernabilidad sin una estabilidad política básica, pero cuando ésta se consigue aferrándose al *status quo* y dando la espalda a los retos y oportunidades que una sociedad tiene planteados, podremos hablar propiamente de falencias de la gobernabilidad»⁴.

3.2. Por otra parte, los tres trabajos integrantes de la obra tienen como punto de partida la **situación actual del debate ideológico en América Latina**.

Éste se ve caracterizado por un amplio consenso en torno a unos objetivos y valores que constituyen el nuevo paradigma de desarrollo, a saber: la consolidación de la democracia, la construcción de mercados eficientes y el avance en la equidad. De tal forma que dicho debate no girará ya tanto sobre modelos de desarrollo o sobre proyectos de sociedad mutuamente excluyentes (supuesto dramáticamente vivido durante gran parte de este siglo), como sobre prioridades y jerarquización entre los grandes valores referidos.

Con ello, en Iberoamérica «se estarían dando, por primera vez en su historia, las bases para la producción de un verdadero pacto constitucional sobre el que asentar definitivamente los procesos democráticos»⁵.

3.3. A la vista de lo expuesto se infiere que la disposición de los tres trabajos integrantes del libro que nos ocupa debería haber seguido un orden distinto al elegido. Recordemos que ese orden ha presentado en primer lugar el estudio sobre el fortalecimiento de los legislativos al servicio de los objetivos y valores que expresan el nuevo paradigma de desarrollo, a saber, la consolidación de la democracia, la construcción de mercados eficientes y el avance en la equidad. A continuación se ha ubicado la parte relativa a la definición de un aparato conceptual que favorezca un mejor análisis de la realidad social e institucional y, consecuentemente, contribuya a una mayor calidad en la formulación de estrategias de desarrollo institucional. En último lugar se ha dispuesto el trabajo relativo a uno de los aspectos a contemplar en la estrategia de fortalecimiento de los legislativos, esto es, el que corresponde a la depuración en la tarea de elaboración de normas propia de los legislativos (la «técnica legislativa»).

Como digo, hubiera parecido más coherente iniciar la obra con la definición del aparato conceptual en general considerado para el desarrollo institucional en su conjunto (aquí habría encajado la distinción entre institución y organización). A continuación hubiera procedido la focalización de la atención en uno de los elementos integrantes del sistema institucional, ciertamente aquel que más nos interesa, el parlamento (entendido como institución y como organización); finalizando con las consideraciones dirigidas a la mejora de la calidad de la actividad normativa de los parlamentos, acorde con la estrategia de fortalecimiento de esta institución.

4. Atendiendo a las observaciones recién formuladas nos tomaremos la licencia de seguir el que hemos considerado orden coherente de exposición.

⁴ Págs. 12.

⁵ Pág. 13.

Así pues, en primer lugar procedemos a ocuparnos de la parte segunda: **«Fundamentos Conceptuales para la reforma del Estado en América Latina. El Redescubrimiento de las Instituciones»**.

4.1. En su primer apartado, bajo la rúbrica de **«Instituciones y organizaciones: desarrollo organizacional y desarrollo institucional»**, se constata la «insuficiencia de las aproximaciones tradicionales a la reforma del Estado, por causa de su base simple o predominantemente de «racionalidad instrumental» (esto es, referida a las organizaciones). Este ha sido el caso de las viejas reformas administrativas, las cuales han quedado marcadas por el signo del fracaso y la consiguiente frustración. Según Prats Catala, lo mismo viene sucediendo con muchos de los programas de reforma del estado, de tal suerte que se limitan a trasladar a la esfera de las organizaciones políticas las pautas tradicionales sobre las reformas administrativas, reduciendo sus propuestas a soluciones organizativas y de *management*. Quedan al margen del análisis y del tratamiento todo la red de constricciones institucionales, determinantes para el real juego de las organizaciones y para la evolución del sistema en su conjunto. Con ello probablemente se avanza hacia un nuevo fracaso y una nueva frustración.

Esta amenaza se considera especialmente indeseable en cuanto existe verdadera urgencia en disponer de un modelo orientador del proyecto de consolidación de la democracia que venga a cubrir el vacío producido por los primeros pasos de la transición institucional. En efecto, se ha producido en gran parte la desvertebración del «viejo modelo de Estado productor, corporativista, populista, patrimonialista, clientelar y arbitrario»; pero tras las exageraciones iniciales del «estado mínimo», hoy se reconoce unánimemente que los retos planteados por el paso al nuevo modelo de desarrollo son insuperables sin la reconstrucción del Estado. Es en este punto en el que surge el redescubrimiento de las instituciones del que venimos hablando y que tiene lugar en parte gracias al esfuerzo previo de clarificación de los conceptos de institución y organización.

4.2. El segundo apartado, titulado **«Relevancia económica y social de las instituciones»**, se ocupa de las implicaciones entre los distintos modelos institucionales y los otros dos valores no estrictamente políticos del «paradigma de desarrollo común», como son la eficiencia económica y la equidad social. Prats seguirá aquí, una vez más, los planteamientos de North (quien a su vez partirá de los trabajos de **Coase**, «*The problem of Social Cost*», 1960): acudiendo al concepto de «coste transacción» para explicar la relación entre eficiencia económica y sistema institucional. Se precisa como el coste total de producción es la suma de los costes de transformación y de los costes de transacción, siendo éstos los propios de definir y proteger los derechos de propiedad sobre los bienes. En definitiva, se trata del tema crucial de los costes por incertidumbre en razón del grado de seguridad jurídica existente.

4.3. En relación con ello, en el tercer apartado (**La debilidad institucional de América Latina como factor clave de la falta de sostenibilidad y de equidad de su desarrollo**) se ponen de manifiesto las consecuencias negativas que la debilidad institucional proyecta sobre los valores

socio-económicos del paradigma de desarrollo, así como se describe el prometedor panorama que habría de resultar del fortalecimiento del marco institucional; en ambos casos, por la distinta configuración cuantitativa y cualitativa de la actividad de intercambio entre los sujetos. Por otro lado, se interroga Prats sobre las razones de esta debilidad institucional, y encuentra la respuesta en la particular historia latinoamericana, en concreto en lo que North ha llamado la «pauta de dependencia histórico-institucional» respecto del mundo ibérico. Con ello insiste una vez más en la falacia de las puras «recetas instrumentales» del gusto del «tecnocratismo reformista», cuando las causas son ya de antiguo mas profundas; aunque no por ello imposibles de superar por el compromiso colectivo y moral de los pueblos y de sus líderes.

4.4. En el capítulo cuarto se expone la tesis sobre la estrategia del cambio institucional, a partir de las consideraciones deducidas en los apartados anteriores. De nuevo los principales aporte teóricos proceden de North, y, en este caso además de **Crozier**.

Las **fuentes** del cambio institucional vienen fundamentalmente constituidas por los cambios en los «precios relativos» (cambios en la relación existente entre los precios de los factores de producción, cambios en los costes de información y cambios en los costes de tecnología) y por cambios en las ideas, ideologías o modelos mentales desde los que percibimos y valoramos la realidad (incluidos nuestros propios intereses), resultando de la combinación de ambos una situación en la que se dibuja la posibilidad de un cambio que vendría a implicar más beneficios que costes.

Ahora bien, a lo anterior se añade el papel de los **agentes** del cambio institucional, de forma que solamente cuando un número suficiente de actores llegue a la conclusión recién descrita sobre las prometedoras ventajas del cambio se propiciará dicho cambio institucional. En todo caso, para la consecución de la madurez suficiente en los agentes contribuirá, de todo punto, la capacidad de liderazgo, de aprendizaje y de concertación presente en la sociedad.

Como tercer elemento del cambio institucional se refiere su **modo**, a saber, **incremental** necesariamente. Ello es debido a que las reglas del juego formales conviven siempre con las informales (también conocidas como *capital social* o *cultura cívica*). Mientras las primeras pueden cambiar rápidamente, las segundas se adaptan con mayor dificultad. En este contexto, el cambio institucional o verdadero desarrollo, por su naturaleza necesariamente incremental, se contradice tanto con las pretensiones de los viejos revolucionarios como con las nuevas de los tecnócratas liberales.

4.5. Seguidamente el trabajo se ocupa de las razones por las que persisten las instituciones ineficientes e inicuas, que es lo mismo que explicar por que es imposible y está condenado al fracaso el traslado mecánico de instituciones exitosas en un país u otro con un medio social distinto. La explicación se encuentra en la producción de «retornos crecientes» en los mercados altamente imperfectos, de forma que por parte de esos agentes privilegiados e influyentes (receptores de los retornos) se refuerza el mantenimiento de dicha imperfección en los intercambios.

Con todo lo cual se concluye que «el cambio institucional no puede ser sino fruto de estrategias adaptadas a las peculiaridades de cada sociedad. No cabe exportar modelos alegremente. «El análisis de experiencias exitosas comparadas es siempre fecundo, pero no nos ahorra el esfuerzo de analizar la propia realidad y desarrollar estrategias adaptadas a la misma. De este modo el mensaje del neoinstitucionalismo se hace incómodo para los consultores de maletas cargadas de soluciones *pret-à-porter* en busca de problemas.»

5. Una vez reseñado el planteamiento general sobre instituciones y organizaciones y sobre la especial naturaleza del cambio institucional, desde la perspectiva neoinstitucionalista, procede atender al primero de los trabajos de la obra que comentamos, que tiene por objeto la aplicación de dicho planteamiento al caso concreto de los Legislativos de América Latina.

5.1. En este sentido se parte de la consideración de que los tres valores y objetivos que integran el nuevo paradigma de desarrollo (una democracia sostenible, un mercado eficiente y una sociedad solidaria) no pueden darse sin la concurrencia de unos Legislativos fuertes, entendiendo por tales unos parlamentos «expresivos de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que integren foros de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicados y respetados». Como prueba de ello hace notar el autor que América Latina ha tenido Parlamentos débiles por las mismas razones que ha tenido democracias débiles, mercados ineficientes y sociedades nada equitativas (¡qué decir de España!).

Por tanto ha de concluirse en que el fortalecimiento institucional e instrumental (u organizativo) de los Parlamentos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, incentivar la sociedad civil y luchar contra las desigualdades.

En lo que respecta al primer objetivo del paradigma de desarrollo (la consolidación de la democracia): resulta evidente como para la existencia de un auténtico Estado de Derecho, y una verdadera libertad no basta la mera «legalidad administrativa» con la que se satisfacen los tecnócratas autoritarios de todo tipo, sino que se requiere «el imperio de la Ley», como expresión de la voluntad y soberanía popular, respetuosa de los derechos cívicos fundamentales, garantizados mediante la doctrina de las «materias reservadas a la Ley».

Sin embargo, la conexión entre Legislativo y economía de mercado, obvia para el liberalismo clásico, ha quedado oscurecida durante los años de las ilusiones desarrollistas estatistas y tecnocráticas. «Felizmente una parte de la teoría económica actual más prestigiosa (Coase, North, Williamson, entre otros) se han encargado de razonar fundadamente estas conexiones. Baste destacar que los mercados eficientes exigen seguridad jurídica para reducir los costes de transacción y coadyuvar a enfrentar los problemas del comportamiento oportunista, de los buscadores de rentas, de las asimetrías de información, del azar moral». Además, una vez terminada la tarea (que ocupó los años 80 y los primeros 90) de ajustes macroeconómicos y reducción de empresas y regulaciones públicas, emerge la más difícil y compleja de crear las instituciones del mercado eficiente (todo un tejido de derechos, garantías, instituciones y regulaciones) para el que ya no bastará el mero impulso de las Presidencias,

bien al contrario requerirá de consensos y definiciones legales e institucionales cuyo espacio inevitable y fundamental de producción son los Parlamentos.

Menos evidente resulta la conexión entre el fortalecimiento de los Parlamentos y el objetivo de equidad social. No obstante hay que reconocer que el fortalecimiento del carácter representativo de los Parlamentos pasa necesariamente por la superación paulatina de la cruel «dualidad social» de estos países, condicionante estructural de la marginalidad económica y social de enormes sectores de la población (mayoritarios en algunos países, tal es el caso de Guatemala) .

Por último se hace una referencia a un cuarto objetivo de la sociedad desarrollada (vinculado a la información pública), que vendría a nutrirse también por mor del fortalecimiento de los Legislativos. En concreto se dice que «un Parlamento fuerte es uno de los mayores recursos colectivos para impedir el descarrilamiento de la función de información, alerta, denuncia y opinión que en toda sana democracia deben cumplir unos medios de comunicación libres, independientes, pluralistas y responsables». Al hilo de esta referencia quiero apuntar un aspecto que me parece de una importancia vital, a saber, el papel determinante de los medios de comunicación en las sociedades actuales, también en las subdesarrolladas (económica o políticamente), hasta el punto de proceder a incluir en el nuevo paradigma de desarrollo un cuarto objetivo (junto con el político, económico y social) relativo a una correcta y suficiente información pública.

5.2. Una vez asentada la importancia del fortalecimiento de los Parlamentos en América Latina y previamente a la exposición de las propuestas para la consecución de dicho fortalecimiento, se dedica un apartado a precisar dos cuestiones: por un lado, la diferenciación entre el Parlamento como institución y el Parlamento como organización; y por otra, la explicación de la secular debilidad de los Parlamentos en América Latina.

n cuanto a la primera de las cuestiones, debemos remitirnos a lo que se dijo con carácter general en el punto 3.1 de esta reseña en relación con la diferenciación (característica del «neoinstitucionalismo») entre institución y organización. En consecuencia, se considera Parlamento-institución al «sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general». Por otro lado, El Parlamento como organización «designa una realidad diferente: el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria»

Asimismo, merece reseñar algún aspecto de los recogidos en el libro acerca de las raíces históricas de la debilidad de los Parlamentos de Iberoamérica. Y ello sin perjuicio de lo que ya reseñamos más arriba sobre la debilidad general de las instituciones en América Latina, cuando dimos cuenta de la

explicación a este fenómeno aportada, entre otros, por North, a saber, la «pauta de dependencia histórico-institucional» respecto del mundo ibérico. En este sentido, el esquema de Parlamento que se va a homologar en el constitucionalismo como modelo general (institución representativa de la sociedad civil constituida para ejercer la soberanía que a ésta corresponde) va a responder a la experiencia histórica de los países angloamericanos y norteamericanos, distinta de la de los países iberoamericanos.

Precisamente por lo anterior tiene importancia destacar que «las dificultades de aplicación del esquema anterior a Latinoamérica no proceden del dato de la prevalencia de regímenes presidencialistas en la región»; tema este sobre el que han insistido **Linz y Valenzuela** («*The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*» 1994). A tal efecto, pensemos en Estados Unidos (como ejemplo de un Parlamento fuerte en régimen presidencialista) y en España (como ejemplo de un Parlamento débil en un régimen parlamentario). Y es que «la debilidad de los Parlamentos se expresa sobre todo en la insuficiencia de su legitimación representativa».

5.3. Termina esta parte de la obra haciendo una relación de estrategias de fortalecimiento institucional y organizativo del Parlamento.

Entre las primeras, se plantean las siguientes:

— El fortalecimiento de la legitimidad representativa de los Legislativos, mediante el mejoramiento de los sistemas y de la práctica electoral, del marco institucional y financiero de los partidos políticos (el desarrollo progresivo de un verdadero **Derecho de partidos**) y de la elaboración de un estatuto más adecuado y transparente de los legisladores.

— El fortalecimiento de la función estrictamente legislativa mediante la mejora de la participación en el debate legislativo, la interdicción de la arbitrariedad de las leyes, el dominio de la técnica de legislar o el adecuado recurso al bicameralismo.

— El fortalecimiento de la función deliberativa, de orientación y de liderazgo nacional, así como de la función de control, mediante la organización de los grandes debates nacionales, la transparencia de actuaciones, el establecimiento de un sistema moderno de información y de comunicación y el buen manejo de las relaciones con los medios.

Como estrategias de fortalecimiento organizativo se plantean:

— El fortalecimiento de la autonomía y de la capacidad organizativa y funcional de los Legislativos, mediante el mejoramiento de las capacidades específicas de formulación y manejo de los reglamentos de las Cámaras, de diseño organizativo y de gestión administrativa y financiera.

El fortalecimiento de los recursos funcionales, que implica la ordenación, gestión y formación de los recursos humanos, incluyendo el establecimiento de programas de «liderazgo legislativo», así como el mejoramiento de las capacidades de comunicación y de manejo de los sistemas modernos de comunicación.

6. La tercera y última parte del estudio, debida a Julia Company, se centra en la exposición de la técnica legislativa. Este trabajo tiene la virtud de espo-

ner de una manera clara y resumida el «estado de la cuestión»: la preocupación doctrinal por el fenómeno de la **inflación normativa** («elefantiasis legislativa desordenada» lo llama Lucas Verdú), el panorama comparado de técnica legislativa (los modelos anglosajón y germánico), el impacto de la mala calidad de las normas en el funcionamiento de las empresas (con referencia a los principales informes y documentos elaborados al respecto —sobre todo a impulso de la Comisión Europea— y a al procedimiento de las **«check-lists»** promovido por el gobierno holandés), el concepto de técnica legislativa (con referencia a la disyuntiva doctrinal entre concepto estricto y amplio), los objetivos de la técnica legislativa, etc. Finalmente se consideran los progresos que están en curso de realización en diversos países europeos, las recomendaciones formuladas al respecto por la OCDE y las directrices sugeridas por el National Performance Review (presidida por el Vice-Presidente Al Gore) en Estados Unidos.