

**Latin American Studies Association**  
**XXI Congreso Internacional**  
Chicago, Illinois  
24-26 de septiembre de 1998

**Panel: Reformas Institucionales en Venezuela**

**EFFECTOS DE LAS REFORMAS  
SOBRE EL PARLAMENTO VENEZOLANO:  
Especialización y representación de los intereses regionales**

**Primera versión para comentarios**

**Daniel Paravisini Maggi**

**Instituto de Estudios Superiores de Administración  
IESA  
Caracas, Venezuela**

e-mail: [daniel.paravisini@iesa.edu.ve](mailto:daniel.paravisini@iesa.edu.ve)

IESA  
Apartado postal 1640  
Caracas 1010-A  
Venezuela

**Septiembre, 1998**

## **Resumen**

A partir de 1988 han ocurrido una serie de cambios institucionales, tanto en el interior como el exterior del parlamento venezolano, que han afectado la conducta de los parlamentarios. El proceso de descentralización política y fiscal, y el cambio en las reglas electorales han fortalecido la relación entre las preferencias de los parlamentarios y las de sus electores. Se muestra evidencia de que ello ha llevado a los parlamentarios a especializarse en los ámbitos de política de mayor interés para sus electores (*incumbents*).

## **Introducción**

Los modelos teóricos de última generación sobre la toma de decisiones colectivas han endogenizado la variable institucional, es decir, han incluido en el análisis la interacción existente entre las preferencias individuales y las reglas y estructuras específicas que gobiernan los procesos de decisión.

A través de la introducción de la variable institucional se ha podido dar explicación el hecho de que los resultados teóricos sobre los sistemas de votación, como los ciclos en las votaciones y la intransitividad de las preferencias colectivas, no se observan con tanta frecuencia en la práctica cotidiana de las instituciones colectivas.

Se argumentó que las reglas y estructuras que definen las instituciones son relevantes para la determinación de los resultados de los procesos de decisión, porque al restringir las agendas o al asignar poder de agenda a quienes imponen dichas restricciones, prescriben cómo deben ser realizadas las elecciones colectivas, rompiendo los ciclos. Por lo tanto, las instituciones fueron introducidas en las teorías de la elección social como un elemento que mitigaba los ciclos en las preferencias y el desequilibrio (Shepsle, 1993).

En el caso de las instituciones legislativas, los procedimientos, las reglas internas y demás elementos del diseño institucional afectan el proceso de toma de decisiones, canalizan las preferencias individuales y colectivas para facilitar los acuerdos y mantenerlos en el tiempo y distribuyen entre los diferentes actores el poder para influir sobre el proceso legislativo.

El propósito de este trabajo es estudiar cómo los cambios institucionales han afectado el comportamiento de los agentes en el caso del Parlamento venezolano, bajo el enfoque de las teorías positivas de las instituciones legislativas que surgen a raíz de la inclusión de la variable institucional en el estudio de las decisiones colectivas.

Se estudian las consecuencias que han resultado de las reformas asociadas al proceso de descentralización, de la modificación de las reglas electorales y los reglamentos internos de la institución legislativa y de la composición política del Congreso, sobre la conducta de los parlamentarios. El análisis de las causas o motivaciones de estos cambios o reformas cae fuera del ámbito del estudio.

En la primera sección se describen de manera breve las distintas corrientes de pensamiento dentro del enfoque teórico a utilizar. En la segunda sección se describen y analizan las características del Parlamento venezolano según esta perspectiva. En la tercera sección se describen los cambios institucionales ocurridos tanto dentro como fuera del Parlamento y se esbozan las hipótesis sobre sus efectos sobre la conducta de los parlamentarios. En la cuarta sección se contrastan empíricamente las hipótesis y en la quinta sección se concluye.

## **La teoría**

Los últimos avances teóricos en el estudio positivo de las instituciones legislativas se han clasificado en dos corrientes. Aquella que aborda el problema de las instituciones desde la perspectiva de la teoría de la elección social, y la que lo enfrenta desde la perspectiva de los juegos no cooperativos. En el presente trabajo se caracteriza al parlamento venezolano según la primera de estas perspectivas, haciendo uso de la clasificación teórica realizada por Shepsle y Weingast (1994): la teoría de las ganancias del intercambio, la teoría informacional y la teoría partidista.

Según la perspectiva de la teoría de las ganancias del intercambio las instituciones legislativas (como las Comisiones) son el resultado de un comercio de poder de agenda entre los diferentes agentes políticos, con el fin de reducir costos de transacción y agilizar el proceso de intercambio (Weingast y Marshall, 1988).

La teoría informacional se basa en el postulado de la incertidumbre, el cual afirma que los legisladores no conocen la relación exacta entre los instrumentos que utilizan y los posibles resultados que pueden generarse a partir de ellos. Las hipótesis de esta teoría proponen que los arreglos institucionales pueden reflejar la necesidad de reducir los costos de generar y utilizar la información, y que el poder de las Comisiones proviene de la monopolización de la información y de la experiencia (Krehbiel, 1991).

La teoría partidista se basa en la idea de que la estabilidad en los acuerdos se logra a través de organizaciones extralegislativas (partidos políticos). Según esta perspectiva los partidos son asociaciones o carteles de legisladores que proporcionan a sus miembros una serie de beneficios y poderes extraordinarios, y que proveen solución a los problemas de acción colectiva, crean incentivos para la cooperación y aseguran el cumplimiento de los acuerdos. Aun cuando los Comités sean los agentes de la producción legislativa, su influencia existe únicamente cuando sirve a los fines del partido (Cox y McCubbins, 1993).

En la próxima sección argumentamos que las características de las reglas y procedimientos del parlamento venezolano están de acuerdo con las hipótesis de esta última teoría.

## **Las características del diseño institucional**

A continuación enumeramos algunas de las características del diseño institucional (reglas y procedimientos formales e informales) del Congreso venezolano, cuyo análisis nos permite respaldar la afirmación anterior.

1. El poder de la determinación de la agenda legislativa se concentra en instancias en las que los partidos políticos tienen un poder excepcional (Presidencia de las Cámaras y Comisión de Mesa). Los candidatos a las Presidencias de las Cámaras y los integrantes de la Comisión de mesa son determinados dentro de las organizaciones partidistas.
2. Los representantes de los partidos políticos en la Cámara (Jefes de Fracción) pueden actuar en representación de todos los miembros de su fracción política en determinados momentos del proceso legislativo.
3. Las instancias que pueden introducir proyectos legislativos son múltiples y diversas (Comisión Delegada, Comisiones Permanentes, 3 senadores o diputados, Ejecutivo Nacional, Corte Suprema de Justicia, 20.000 electores).
4. Sólo se reconoce la especialización de las Comisiones en sus determinadas jurisdicciones en la elaboración de los informes que sirven de insumo a la discusión. El papel de las Comisiones se limita a proveer al resto de la Cámara de información a

través de los informes que elabora (exceptuando la Comisión de Finanzas en la Discusión del Presupuesto).

5. Existe una regla de votación abierta en la Cámara, es decir, existe la posibilidad de enmienda durante la discusión de los proyectos de ley. Para poder cerrar el proceso de debate y enmienda de una Ley, se requiere de la aprobación de una mayoría calificada (2/3 de los parlamentarios presentes).
6. Un proyecto de Ley puede ser rechazado en cualquier instancia del proceso legislativo. De serlo, el mismo proyecto no puede ser presentado nuevamente durante el siguiente año.

A partir de estas características se pueden realizar una serie de observaciones. La primera y segunda características señalan que las reglas formales otorgan a instituciones externas al parlamento (partidos políticos) prerrogativas excepcionales en el proceso legislativo.

La característica número 3 nos dice que no existe la figura del control jurisdiccional (*gatekeeping*) por parte de las Comisiones o algún otro actor en el Parlamento. Esta característica, junto con la número 4, reflejan que el diseño institucional del Parlamento no crea incentivos para la especialización ni condiciones que favorezcan el intercambio.

La regla de decisión abierta (característica 5) incentiva la introducción de modificaciones de corte pluralista (Baron y Ferejohn, 1989). Ello, añadido a la existencia de múltiples instancias de veto (característica 6), implica altos costos de decisión y un sesgo hacia el mantenimiento del status quo.

Todo ello evidencia el papel preponderante de las organizaciones partidistas en atenuar los problemas de elección social y los dilemas de acción colectiva en el proceso legislativo. Es a través del sistema de partidos que se reducen el número de dimensiones de los conflictos, se garantiza el flujo de la información y se homogeneizan las preferencias y las conductas de los parlamentarios en coaliciones permanentes, reduciendo los costos de información y negociación (costos transaccionales) e internalizando los beneficios.

Una excepción notable a esta situación es el procedimiento que rige la discusión de la Ley de Presupuesto Público en el Congreso. El proceso de discusión del Presupuesto es más parecido a una regla de votación cerrada, en la que la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados ejerce un control sobre las modificaciones que se realizan al proyecto y en el que el papel de la Cámara es aprobar o rechazar estas modificaciones. Tomando la idea de Rhode (1995) sobre los dominios de política, la diferencia puede ser consecuencia del contenido redistributivo de las decisiones de asignación del presupuesto<sup>1</sup>.

### **Los cambios y sus consecuencias**

El argumento del presente trabajo es que una serie de reformas institucionales ocurridas a partir de 1989 modificaron los incentivos a los que se encuentran sometidos los parlamentarios y por lo tanto su conducta. Estas modificaciones van en dirección del

---

<sup>1</sup> La distribución de las ganancias y pérdidas de la determinación del presupuesto no permite que el conflicto redistributivo sea fácilmente resoluble por las organizaciones partidistas. Las dimensiones regional, gremial y sectorial se vuelven más importantes cuando se trata de la asignación de proyectos o recursos cuyos beneficios están concentrados en algunos pocos, y los costos se encuentran distribuidos. Evidencia de esto es que los Bloques Parlamentarios Regionales, grupos conformados por todos los parlamentarios de una misma región, cuya participación y actividades en el proceso legislativo corriente es muy escaso, toman un papel preponderante en la discusión del presupuesto.

debilitamiento del sistema de partidos como mecanismo para facilitar la formación de acuerdos y asegurar su cumplimiento en el tiempo.

Los cambios institucionales pueden clasificarse en externos e internos al Parlamento. Entre los cambios externos tenemos:

1. En 1989 ocurrió la primera elección directa de alcaldes y gobernadores en Venezuela. La elección directa de autoridades regionales y locales legitima liderazgos distintos al partidista centralizado.
2. En 1993 se establecieron circuitos uninominales para la elección de los Diputados al Congreso, en sustitución de la votación por listas cerradas por partido que había estado vigente hasta ese entonces. De nuevo, este cambio repercute en la legitimidad y la corresponsabilidad hacia sus electores de los parlamentarios electos.

Los cambios institucionales internos (formales) al Parlamento ocurridos a partir de 1998 fueron:

1. En 1988 se incrementa el número de Comisiones Permanentes de la Cámara de Diputados de 15 a 22, expandiendo sobre todo el número de comisiones relacionadas con aspectos sociales (salud, asuntos vecinales, uso indebido de las drogas, entre otras). Esta variación incrementa la relación entre el número de puestos en Comisiones y el número de Diputados, lo que obliga a cada Diputado a pertenecer a un número mayor de comisiones. Ello puede afectar negativamente la capacidad de cada parlamentario de especializarse en un ámbito de políticas determinado.
2. En 1991 se modifican los números mínimos y máximos de integrantes de cada Comisión en la Cámara de Diputados. El mínimo de integrantes pasa de 11 a 9, y el máximo de 27 a 23. Esta modificación reduce la relación entre el número de puestos en las Comisiones y el número de Diputados (efecto contrario al cambio del punto 1).
3. También en 1991 se incrementa de 1 a 3 el número máximo de comisiones al que puede pertenecer cada Diputado al mismo tiempo. Dicho incremento formaliza el efecto del cambio señalado en el punto 1.

Puede observarse en la Tabla 1 un resumen de los cambios institucionales internos ocurridos. En ella se observa como el número promedio de puestos en comisiones se incrementó de 285 a 418 con el cambio en el reglamento interno de 1988 y luego disminuyó 352 en el cambio de 1991.

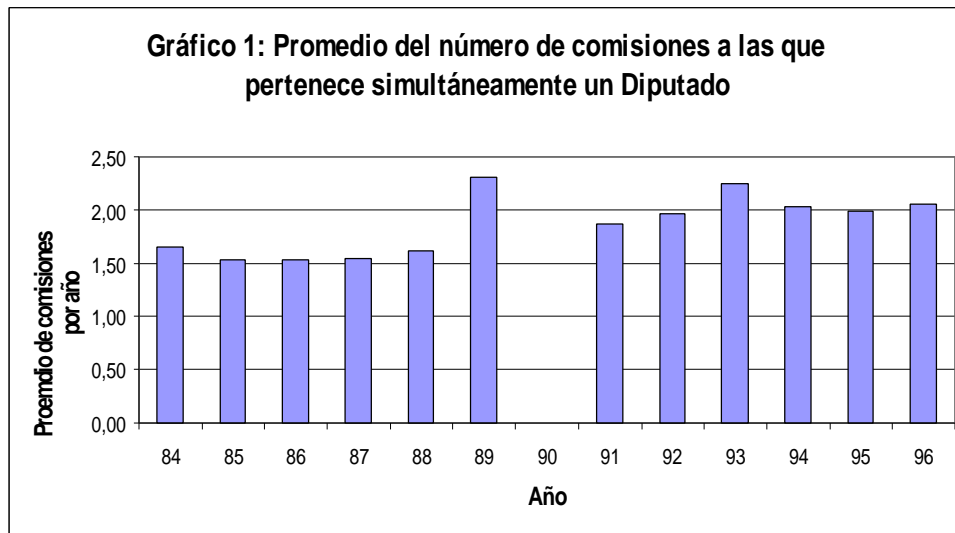
Tabla 1: Descripción de los cambios institucionales internos

		<b>81-88</b>	<b>89-91</b>	<b>92-96</b>
Número de Comisiones		15	22	22
Integrantes de cada comisión	Mínimo	11	11	9
	Máximo	27	27	23
Número de puestos a ser ocupados	Mínimo	165	242	198
	Máximo	405	594	506
	Promedio	285	418	352
# de puestos promedio/ # de Diputados		1,54	2,25	1,83

Lo relevante en este caso es considerar la relación entre puestos en las comisiones y número de Diputados. En la última fila de la Tabla 1 se aprecia que antes del cambio de

1988 había en promedio 1,54 puestos por Diputado, y que luego del incremento en el número de comisiones aumentó 2,25 puestos por Diputado. Luego de la reducción en el número de integrantes por comisión en 1991, el número promedio de puestos por Diputado disminuyó hasta 1,83, pero se mantuvo aún por encima de su valor antes de 1989.

En el Gráfico 1 se aprecia cuál fue el comportamiento real en el número promedio de Comisiones en el que participaban los Diputados en el período en estudio. Durante el período 1984 a 1988 el número promedio de Comisiones a las que pertenecía un Diputado se mantuvo ligeramente por encima de 1,5. Entre 1989 y 1993, luego de la reforma del reglamento interno, el número promedio de comisiones osciló entre 1,9 y 2,3. A partir de 1994 cada Diputado participó en promedio en dos comisiones.



Nota: faltan los datos para el año 1990

En la gráfica se aprecia el efecto directo que tuvo el incremento en el número de Comisiones: un aumento en el número de Comisiones al que debía pertenecer cada Diputado.

También ocurrió en el seno de la institución parlamentaria un tercer tipo de cambio en ese período, asociado a la composición política de las Cámaras. En el período 1984-1988, AD y COPEI obtuvieron más del 80% de los puestos en la Cámara de Diputados. En el período 1989-1993 sus puestos en la Cámara sumaban el 75% del total. Para el último período, la proporción de puestos en la Cámara de Diputados que correspondió a estos dos partidos bajó al 50%. Es de notar que en este último período, entre el MAS y Convergencia (partidos de gobierno) obtuvieron el 25% de los puestos, mientras que la Causa Radical obtuvo el 20%. Por lo tanto, se observa una ruptura del dominio absoluto de la Cámara por parte de las dos fuerzas políticas mayoritarias, para dar paso a una situación mucho más equilibrada entre cuatro partidos con similar proporción de los puestos en la misma.

Se han utilizado dos medidas distintas para caracterizar la disminución en la proporción de los puestos en el Congreso pertenecientes a los partidos tradicionalmente mayoritarios. En primer lugar utilizamos el índice de faccionalización<sup>2</sup>, que cuantifica el

<sup>2</sup> Agradezco al Dr. Crisp de la Universidad de Arizona por traer a mi atención este índice.

número efectivo de partidos en el cuerpo colegiado. En la Tabla 2 se aprecia el número de partidos y el índice de faccionalización calculado para los integrantes de la Cámara de Diputados en los tres períodos en estudio.

Se puede apreciar que el número de partidos que integraron la Cámara de Diputados se mantuvo relativamente constante durante los tres períodos. Sin embargo, el índice de faccionalización se incrementó de 0,6 (cercano al bipartidismo perfecto) en el período 1984 a 1988 hasta 0,8 a partir de 1993, lo que implica un incremento en el número efectivo de partidos. Ello a su vez implica un incremento en el número de actores relevantes para la conformación de los acuerdos y el número de dimensiones de los conflictos, lo que reduce el poder de negociación de los partidos tradicionales.

Tabla 2: Índice de faccionalización y número de partidos

	<b>84-88</b>	<b>89-93</b>	<b>93-96</b>
Índice de faccionalización	0,60	0,67	0,80
Número de partidos	11	11	12

La segunda medida utilizada, y quizás la más apropiada para este estudio, es el índice de poder de Shapley (Aumann, 1989). Este índice representa el valor de una facción o partido para la formación de una coalición ganadora dentro de un cuerpo de votación<sup>3</sup>, y formaliza la idea de poder de negociación anteriormente planteada.

Con el propósito de facilitar el cálculo del índice, se seleccionaron para cada período los partidos con más porcentaje de puestos en la Cámara de Diputados, y el resto se agrupan como “los demás”. Se analiza un máximo de cinco partidos por período.

Los partidos seleccionados pueden apreciarse en la Tabla 3, junto al porcentaje de los puestos en la Cámara de Diputados obtenidos por cada uno, en cada período. En la Tabla 4 se aprecian los índices de poder calculados a partir de los datos de la Tabla 3.

Tabla 3: Partidos seleccionados para el cálculo del índice de poder de Shapley y proporción de la votación para la Cámara de Diputados.

<b>Partidos</b>	<b>84-88</b>	<b>89-93</b>	<b>93-96</b>
AD	55,43%	47,63%	26,72%
COPEI	29,97%	30,58%	24,57%
Causa Radical	-	-	20,68%
MAS – Convergencia (1)	5,30%	9,53%	24,98%
NGD	-	4,49%	-
Los demás	9,29%	7,77%	3,06%

---

*Índice de faccionalización* =  $1 - \sum_{i=1}^n Pi^2$ , donde  $Pi$  es la fracción decimal de cada partido y  $n$  el número

de partidos. Un valor del índice de 0 representa un sistema con un solo partido; un valor de 0,5 representa un sistema bipartidista perfecto y; un valor de 1 implica que cada votante eligió a un partido diferente (Crisp, 1997, tomado de Rae, 1971).

<sup>3</sup> El índice de poder de Shapley para el partido  $i$  se calcula dividiendo el número de órdenes de votación en los que el partido  $i$  es pivotal (el que logra la victoria de la coalición), dividido entre todos los órdenes de votación posibles. Es un índice normalizado, es decir, que la suma de los índices de poder de todos los partidos en una votación suman 1.

(1) De 1984 a 1993 sólo incluye al MAS. De 1993 a 1996 se toman juntos como partido de gobierno.

Tabla 4: Índices de poder de Shapley para los partidos principales en el período en estudio.

Partido	84-88	89-93	93-96
AD	1,00	0,55	0,40
COPEI	0,00	0,13	0,23
Causa Radical			0,07
MAS - Convergencia	0,00	0,13	0,23
NGD		0,05	
Los demás	0,00	0,13	0,07

Nota: el índice está calculado suponiendo que una coalición debe tener más del 50% de los votos para ganar una votación.

En el período 1984-1988 Acción Democrática (AD) obtuvo más del 50% de los puestos en la Cámara de Diputados. Ello implica que cualquier coalición ganadora de una votación debía contener a AD, y por lo tanto AD tiene un poder de 1 (el máximo) mientras que los demás partidos tienen un poder de 0. Es de notar que el poder de todos los partidos a excepción de AD en este período es menos que proporcional con la fracción de los votos obtenidos. Ello significa que los partidos pequeños, incluyendo a COPEI con casi el 30% de los votos, no tienen ningún tipo de influencia en las votaciones por mayoría absoluta.

En el período 1989-1993 el índice de poder de AD es nuevamente más que proporcional con el porcentaje de puestos que obtuvo en la Cámara. Esto se debe a que su participación podía lograr la victoria en el 55% de las coaliciones posibles. Por el contrario, COPEI obtuvo más del 30% de los puestos y sólo muestra un índice de poder de 0,13. Es interesante observar la relación que existe entre el porcentaje de los puestos en la Cámara y el índice de poder de los partidos pequeños. El MAS por ejemplo, obtuvo menos del 10% de los puestos, pero tiene un índice de poder de 0,13. Es decir que en el período 1989-1993 los partidos minoritarios pequeños obtuvieron una porción de poder significativamente superior a su porción de los puestos obtenidos.

Esta situación se agudiza en el período 1993-1996, donde los partidos más pequeños (agrupados en “los demás”) obtienen un índice de poder (0,07) de más del doble de la correspondiente participación en los puestos de la Cámara (3%). La situación de AD en este último período también le lleva a obtener un índice de poder (0,4) superior a su porción de los votos (26%). La explicación es la misma que en el caso anterior, pero es más fácil de visualizar: AD puede formar coaliciones ganadoras con COPEI y con MAS-Convergencia por separado, pero estos dos partidos no pueden conformar una coalición ganadora entre sí. Es por ello que los índices de poder de COPEI y con MAS-Convergencia son apreciablemente más bajos que el de AD, y están ligeramente por debajo de su porción de los puestos en la Cámara de Diputados. En el caso de Causa Radical, su índice de poder representa menos de la mitad de la fracción de los puestos obtenida.

El análisis del índice de poder nos permite establecer el costo en términos de poder implícito en abandonar una fracción mayoritaria para formar parte de una minoritaria. En el período 1984-1989 el costo de abandonar la fracción de AD para pasar a cualquier otra era muy alto, mientras que no existía ningún incentivo para abandonar un partido minoritario para pasar a otro minoritario.



Pero en el período 1989-1993 esta situación cambia, ya que el índice de poder de las fracciones más pequeñas (MAS y NGD) es más que proporcional que su porción de los votos, mientras que el caso contrario ocurre con COPEI. Por lo tanto, el costo marginal de abandonar COPEI en este período (en términos de poder) para conformar una fracción minoritaria era menor que el beneficio (en términos de poder) que se obtenía al conformar la nueva fracción<sup>4</sup>.

En el período 1994-1996, el beneficio en términos de poder de abandonar alguna de las cuatro fracciones mayoritarias (incluyendo AD) es mayor que el costo. La ganancia neta es mayor para quienes abandonaran Causa Radical, luego para quienes abandonaran COPEI o MAS-Convergencia, y por último AD, pero en todos los casos es positiva<sup>5</sup>.

Se cierra esta sección resumiendo los tres tipos de cambios descritos y las hipótesis sobre el efecto de estos cambios en la conducta de los parlamentarios. En primer lugar, ocurren cambios institucionales externos al Parlamento que se espera incrementen la legitimidad de los liderazgos locales y regionales e incrementan la responsabilidad de estos liderazgos ante sus electores. Estos cambios crean incentivos a favor de que los parlamentarios tiendan a representar más directamente los intereses de sus electores, es decir, a especializarse en aquellas áreas de más interés para sus “constituencies”.

En segundo lugar, se producen cambios en las reglas internas de la institución que pueden repercutir negativamente en la capacidad de los parlamentarios a especializarse en determinado ámbito de política.

En tercer lugar, se produce una modificación en la composición política de las Cámaras, específicamente la de Diputados, en la que se reduce la participación de los dos partidos tradicionalmente mayoritarios. La pérdida de poder de los partidos tradicionales significa que se reducen los costos de los parlamentarios individuales para abandonar la línea partidista a favor de sus propios intereses o los de sus electores.

Si estas hipótesis son ciertas, deberíamos observar empíricamente: 1) un mayor interés por parte de los parlamentarios en aquellos temas que atañen a las regiones en las que fueron electos, 2) este efecto debería verse atenuado por los cambios institucionales internos que desincentivaban la especialización, y 3) este efecto debería incrementarse cuando los partidos mayoritarios pierden poder. Las implicaciones de estas hipótesis se resumen en la Tabla 5.

Tabla 5: Implicaciones de los cambios en los tres períodos en estudio.

<b>Cambios</b>	<b>83-88</b>	<b>89-93</b>	<b>94-96</b>
Cambios institucionales externos		Parlamentarios se comportan más según intereses de sus electores	
Cambios institucionales internos		Desincentivo a la especialización	
Cambios en la distribución de poder			Reduce o elimina los costos en términos de poder de no seguir la línea del partido

<sup>4</sup> Es conveniente recordar que en este período COPEI se dividió dando lugar a Convergencia.

<sup>5</sup> Finalizando este período, Causa Radical se dividió dando lugar al PPT.

## Resultados empíricos

La relación entre los intereses y acciones de los Diputados y las preferencias de sus electores se mide de manera indirecta, a través de la observación del estado por el que fue elegido un Diputado, la Comisión a la que pertenece una vez electo, y la relación entre el ámbito de política de la Comisión y las actividades económicas que se desarrollan en el estado.

En primer lugar, se seleccionan aquellos estados con una alta concentración (más de 20%) de sus Diputados electos en una Comisión específica (por ejemplo, el 29,8% de los Diputados electos por el Estado Barinas en todo el período de estudio pertenecieron a la Comisión de Agricultura y Política Agraria). Ello permite discriminar relaciones fuertes entre los intereses del parlamentario y el estado que lo elige.

La razón para discriminar esta relación fuerte es que en ausencia de influencia alguna por parte de los intereses regionales, sería de esperar que los parlamentarios prefirieran estar en Comisiones de alto interés e importancia político-partidista, como los son las Comisiones de Contraloría, Finanzas, Política Interior y Defensa (Paravisini, 1997). La hipótesis sugiere que si un estado concentra la mayor parte de sus parlamentarios en una Comisión distinta a las mencionadas, es debido a intereses asociados a la región.

La Tabla 6 muestra los estados seleccionados bajo el criterio antes descrito, junto con la Comisión a la que se han asignado la mayoría de sus Diputados, y la proporción de los Diputados asignados a la Comisión (en todo el período y por sub-períodos).

Tabla 6: Relación entre intereses estatales y comisión a la que pertenece un Diputado

Estado	Comisión	84-96	84-88	89-93	94-96
Barinas	Agricultura y Política Agraria	29,8%	29,6%	25,9%	53,3%
Cojedes	Política interior	26,0%	31,3%	22,7%	25,0%
Guárico	Agricultura y Política Agraria	20,8%	17,1%	13,8%	29,7%
Nueva Esparta	Turismo	21,8%	(1)	31,3%	38,9%

(1) La Comisión de Turismo fue creada en 1988.

Primero interesa observar la relación entre el estado y el ámbito de política de la comisión “preferida” por los parlamentarios electos por ese estado. En los casos de Barinas y Guárico, la Comisión preferida es la de Agricultura y Política Agraria. Estos estados son eminentemente agrícolas y ello está evidenciado por el hecho que la proporción de los ingresos mensuales provenientes del trabajo en la actividad “Agricultura, caza, silvicultura y pesca” para esos estados es del 21,85% y el 25,17% respectivamente (OCEI, 1997). Es decir, que entre 1/4 y 1/5 de los ingresos de las personas del estado están asociados a la actividad bajo el ámbito de políticas de su Comisión preferida.

En el caso de Nueva Esparta, estado insular con alta actividad turística, el 33,84% de las remuneraciones están asociadas a la actividad “comercio, restaurantes y hoteles” (OCEI, 1997). La Comisión preferida del estado Cojedes es la de Política Interior, una de las que mencionamos anteriormente como de alto interés político-partidista y por lo tanto no es relevante para comprobar las hipótesis.

La otra información que interesa observar de la Tabla 6, y que está asociada a la hipótesis planteada, es cómo evoluciona el interés de los parlamentarios por la comisión

preferida del estado a lo largo de los tres períodos. En los casos de Barinas y Guárico ocurre una disminución en la asignación de Diputados a la Comisión preferida del período 1984-1988 al período 1989-1993. Ello puede estar relacionado con el cambio en el reglamento interno del Parlamento mencionado.

Pero para el período 1994-1996, la proporción de los parlamentarios asignados a las Comisiones preferidas de los estados Barinas, Guárico y Nueva Esparta se incrementa significativamente en relación con el período anterior. Ello puede representar evidencia a favor de la hipótesis planteada: el fortalecimiento de liderazgos regionales y el debilitamiento de los partidos ha creado incentivos y reducido los costos para los parlamentarios de especializarse en políticas asociadas al electorado de la región.

Para evaluar la especialización se construye un índice de especialización de la siguiente manera: se toma el máximo número de años dentro de un mismo período que un diputado pertenece a una misma comisión, y se divide entre el número de años del período. El valor máximo del índice es 1, que representa alta especialización. Cuando el índice toma el valor de 1 significa que el diputado fue miembro de la misma Comisión durante todo el período, y es interpretado como un interés en especializarse en ámbito de política de esa Comisión<sup>6</sup>.

Este índice nos permite además comparar períodos de diferente longitud, que en nuestro caso es relevante ya que no se tiene información para los años 1990, 1997 y 1998.

El índice de especialización promedio para todos los diputados en cada uno de los tres períodos se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7: Índice de especialización

	<b>84-88</b>	<b>89-93</b>	<b>93-96</b>
Índice de especialización	0,737	0,725	0,838

Se puede apreciar que el índice de especialización disminuyó para el período 1989-1993 con respecto al período anterior. Ello corrobora la hipótesis de que el incremento en el número de comisiones a las que debía pertenecer cada Diputado afectó negativamente la especialización de los mismos. El índice de especialización promedio aumenta para el período 1993-1996 por encima de los niveles obtenidos para los dos períodos anteriores. Ello representa una evidencia a favor de que se han generado incentivos a favor de la especialización de los parlamentarios, y que los parlamentarios están respondiendo a esos incentivos.

### **Conclusiones y perspectivas**

En este trabajo se argumentó que en Venezuela, a excepción del caso de la discusión del Presupuesto Público, las reglas y procedimientos internos del parlamento generan altos costos de decisión y un sesgo hacia el mantenimiento del status quo. Además se mostró que el sistema de partidos actúa en el proceso legislativo como mecanismo para reducir los costos transaccionales asociados a la creación y mantenimiento de acuerdos en el tiempo y a la obtención y flujo de la información.

<sup>6</sup> El índice no considera el hecho que el Diputado haya participado también en otras Comisiones. Sólo considera la Comisión en la que permaneció el mayor número de años, para cada período.

También se argumentó que han ocurrido en los últimos años una serie de cambios y reformas institucionales que han llevado al fortalecimiento de los liderazgos regionales, a una mayor relación entre las preferencias de los parlamentarios y las de sus electores y al debilitamiento del poder de los partidos tradicionales dentro del parlamento.

Lo anterior ha generado incentivos a favor de la especialización de los parlamentarios en los ámbitos de política relevantes para los electores en sus respectivas regiones, y existe evidencia de este comportamiento a partir de 1994.

La pregunta relevante hacia el futuro es si la productividad del proceso legislativo comenzará a mermar en presencia del debilitamiento de su único mecanismo para la resolución de los problemas de acción colectiva: los partidos políticos.

A la luz de los planteamientos de las teorías positivas de las instituciones legislativas, la respuesta a esta pregunta debería ser afirmativa. En ese caso, será necesario prever reformas en el diseño institucional del proceso legislativo que garanticen la estabilidad de los acuerdos y atenúen los costos transaccionales.

## Bibliografía

- BARON, D.  
1995 “A sequential choice theory perspective on legislative organization”, en Shepsle, K. Y Wiengast, B. *Positive Theories of congressional institutions*, The University of Michigan Press.
- BARON, D. y FEREJOHN, J.  
1989 “Bargaining in Legislatures”. *American Science Review*, #83.
- BIGLER, G.  
1977 “Congreso, partidos políticos y regímenes en la política presupuestaria venezolana”. Mimeo. Caracas: IESA.
- BLACK, D.  
1948 *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press.
- BRENNAN, G. Y BUCHANAN, J.  
1987 *La razón de las normas. Economía política constitucional*. Madrid: Unión Editorial.
- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G.  
1962 *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CRISP, B.  
1997 *Presidential decree authority in Venezuela*. Mimeo, University of Arizona.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA  
1981 *Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados*. Caracas.  
1984 *Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados*. Caracas.  
1988 *Reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados*. Caracas.  
1990 *Reglamento Interior y de Debates del Senado de la República*. Caracas.  
1991 *Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados*. Caracas.  
1994 *Reglamento del Congreso de la República y de la Comisión Delegada*. Caracas.  
1995 *Reglamento para la discusión de los proyectos presentados por la Comisión Legislativa*. Caracas.  
1984-1996 *Diario de Debates*. Caracas.
- CONSEJO SUPREMO ELECTORAL  
1984 *Aviso Oficial*. Caracas: Gaceta Oficial No. 3.329 Extraordinario.  
1989 *Aviso Oficial*. Caracas: Gaceta Oficial No. 34.176.

- 1994 *Aviso Oficial*. Caracas: Gaceta Oficial No. 4.717 Extraordinario.
- COPRE/ FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
 1995 *La reforma parlamentaria para la Venezuela del siglo XXI*. Compilación. Caracas: Textos Ágora.
- COX, G. y McCUBBINS, M.  
 1995 “Bonding, structure, and the stability of political parties: Party government in the house”, en Shepsle, K. Y Wiengast, B. *Positive Theories of congressional institutions*, The University of Michigan Press.
- COX, G. y McCUBBINS, M.  
 1993 *Legislative Leviathan: Party government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- GABALDÓN, A. J., y OBERTO, L. E.  
 1985 *La reforma parlamentaria: Necesidad y alternativas de modernización de la acción legislativa*. Caracas: Ediciones del Congreso de la República.
- GILLIGAN, T.  
 1993 “Information and the allocation of legislative authority”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, # 149/1.
- HOLCOMBE, R. y PARKER, G.  
 1991 “Committees in legislatures: A property rights perspective”. *Public Choice*, # 70.
- JONES, B., BAUMGARTNER, F. y TALBERT, J.  
 1993 “The destruction of issue monopolies in Congress”. *American Political Science Review*, # 87/3.
- KORNBLITH, M.  
 1994 “La separación de poderes en Venezuela: diseño constitucional y procesos sociopolíticos”. En JACKISH, C. (Comp.), *División de poderes*. Buenos Aires: Ciedla-KDS.  
 1996 “Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas del juego”. En ÁLVAREZ (Coord.), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: IEP-UCV.
- KREHBIEL, K.  
 1991 *Information and legislative organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- LAURÍA, C.

- 1996 Carta dirigida a la Cámara de Diputados, en *Congreso de la República, Cámara de Diputados - Síntesis de una Gestión: enero 1994 – marzo 1996*. Caracas.
- MOLINA, J.  
1996 *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: IEP-UCV.
- NAVARRO, J. C.  
1993 “En busca del pacto perdido: la fallida búsqueda del consenso en la Venezuela de los ochenta y los noventa”. En SERBÍN, STAMBOULI, MCCOY y SMITH (Eds.). *Venezuela: la democracia bajo presión*. Caracas: INVESP/ North-South Center Universidad de Miami – Editorial Nueva Sociedad.
- NJAIM, H. y PÉREZ PERDOMO, R.  
1995 “La función legislativa en Venezuela, análisis y proposiciones”. En COPRE/ Fundación Konrad Adenauer, *La reforma parlamentaria para la Venezuela del siglo XXI*. Compilación. Caracas: Textos Ágora.
- OCEI  
1997 *Índice y entorno del desarrollo humano en Venezuela, Venezuela*.
- PARAVISINI, D.  
1997 *Reglas, acuerdos y poder en el parlamento venezolano: Respuestas institucionales al problema de las decisiones colectivas*, Tesis presentada para la obtención de la Maestría en Administración de Empresas, mención Políticas Públicas, IESA, Caracas.
- REY, J. C.  
1990 *El papel de los partidos políticos en la instauración y el mantenimiento de la democracia en Venezuela*. Trabajo presentado para la Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales. Caracas: IDEA.  
1991 “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”. *Revista de estudios políticos*, #74. Caracas: Nueva época.
- RIKER, W.  
1980 “Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions”. *American Political Science Review*, # 74.  
1986 *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- ROHDE, D.  
1995 “Parties and committees in the house: Member motivations, issues, and institutional arrangements”, en Shepsle, K. Y Wiengast, B. *Positive Theories of congressional institutions*, The University of Michigan Press.

- STEVENS, J. B.  
1993        *The economics of collective choice*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- SHEPSLE, K.  
1979        “Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models”. *American Journal of Political Science*, # 23.  
1993        “Political institutions and the new institutional economics”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, # 149/1.
- SHEPSLE, K. y WEINGAST, B.  
1987        “The institutional foundations of Committee power”. *American Political Science Review*, # 81/1.  
1994        “Positive theories of congressional institutions”. *Legislative Studies Quarterly*, # XIX/2.
- STIGLITZ, J.  
1995        *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- THE ECONOMIST  
1995        “The cost of a vote”. Septiembre.
- TULLOCK G.  
1981        “Why so much stability?”. *Public Choice*, # 37.
- VIRTUOSO, J.  
1996        *El Congreso de la República: funcionamiento y realidad*. Curso de formación sociopolítica, # 19. Caracas: Centro Gumilla.
- WEINGAST, B. y MARSHALL, W.  
1988        “The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets”. *Journal of Political Economy*, # 96/1.