

# TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO EN CENTROAMÉRICA<sup>1</sup>

*Margarita Jiménez Badillo<sup>2</sup>*

Las normativas y resultados electorales determinan el reparto de curules en las Asambleas legislativas de América Latina. Sin embargo, se observa una constante movilidad de los legisladores a otro partido, coalición o bloques independientes, fenómeno identificado como transfuguismo. En este estudio se exploran los casos centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá), desde una doble perspectiva: 1) Recurrencia del transfuguismo legislativo; y 2) Regulación formal del transfuguismo para disuadir dicho proceso que tiene por efectos, una cambiante correlación de fuerzas que, o bien puede beneficiar al partido en el gobierno; o bien a los bloques de oposición. Se argumenta que este comportamiento de los actores políticos, genera fracturas interpartidarias y débil institucionalización, lo cual altera las reglas del juego democrático.

*Palabras clave:* Transfuguismo legislativo, partidos políticos, debilidad institucional, fractura interpartidaria, Centroamérica.

## **Presentación**

En este estudio se entenderá como transfuguismo a la acción de un diputado de dejar su escaño, -obtenido como miembro de una determinada formación política-, para incorporarse a otro partido o bloque legislativo, o bien declararse independiente. Una vía por la cual se alienta el transfuguismo deriva del poder minoritario con que cuenta el poder Ejecutivo, es decir, si el presidente carece de mayoría parlamentaria en el Congreso, su capacidad de definir la agenda política es mínima, razón por la cual se busca la negociación con representantes legislativos de la oposición. Tal escenario facilita el cambio de bancada, a fin de garantizar apoyo en la aprobación de la agenda de gobierno. Otros factores que alientan el transfuguismo son los intereses personales, de bancada o de confrontación

---

<sup>1</sup> Este estudio preliminar fue desarrollado para presentarse en el XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales de la Asociación Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). San José, Costa Rica. Del 11 al 14 de Noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados. Universidad Autónoma de Guerrero. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-1/CONACYT. ✉ [marguetta@hotmail.com](mailto:marguetta@hotmail.com)

interna entre los grupos parlamentarios. En todo caso, el cambio de filiación partidaria altera las alianzas intrapartidarias y consecuentemente, la estabilidad política de los ya de por sí frágiles sistemas de partidos de la región. Los efectos se observan también, en la volatilidad partidaria, esto es, los partidos “se desintegran incluso antes de que desaparezca de las calles, su propaganda electoral” (Sonnleitner, 2009: 510, citado por González, Secundino, (2011: 611), por tanto, “su capacidad para agregar intereses es coyuntural, dado que su esperanza de vida es muy baja” (González, Secundino, 2011: 611).

Ahora bien, ¿cuál es la trascendencia de esta movilidad legislativa? Si se analiza desde la perspectiva ciudadana, que en su momento votaron para elegir a sus legisladores pertenecientes a determinado partido, se genera un desaliento, y sentimiento de defraudación porque en campaña el candidato a diputado propuso una agenda para atender las demandas sociales de su distrito, y por tanto, el sistema de representación queda cuestionado. Si por el contrario, se analiza desde la perspectiva personal del legislador, prevalece una lógica de costo-beneficio y los incentivos están en función de la utilidad que le reditúe el cambio de bancada.

Este estudio es un primer acercamiento al fenómeno del transfuguismo en Centroamérica, donde se buscó ubicar su dimensión y complejidad como objeto de estudio. Por tanto, los parámetros a explorar plantean ¿qué tan recurrente es el transfuguismo político?; ¿cuáles son niveles de desestructuración partidaria que genera la migración legislativa?; ¿existe alguna regulación formal que intente desincentivar la movilidad legislativa?. Tales son los elementos de reflexión en este estudio.

Tratándose de un tema muy abundante en la praxis política, no lo es en la literatura teórico-empírica. El transfuguismo es visto por los académicos como una acción negativa porque responde a intereses personales y de una valoración moral cuestionada, donde prevalecen mecanismos clientelares y de corrupción. Perícola y Linares (2013) abordan el transfuguismo como un elemento distorsionador del funcionamiento de la representación política en el Congreso, enfatizando en su distanciamiento de los compromisos electorales con la ciudadanía; inestabilidad en la correlación de fuerzas y en todo caso, las repercusiones en la gobernabilidad democrática.

Un enfoque basado en la teoría de la elección racional es el de Fortín, Javier (2008), que estudia el transfuguismo como una decisión estratégica orientada a maximizar su función de utilidad, donde el legislador hace un balance entre el capital, recursos y costos, afirmando que el transfuguismo se da por el monopolio partidario sobre los recursos colectivos y privados, por los altos costos de asociación y por los bajos costos de transacción. A través de medir con índices estadísticos la cohesión y la disciplina partidaria, el autor sostiene que en Guatemala hay disciplina a pesar de los altos costos de asociación y contribuye a satisfacer sus intereses electorales, así como su carrera política e ideológica.

Otros estudios han asumido diferentes enfoques, desde la ingeniería electoral, los mecanismos de competencia electoral por listas abiertas o cerradas; tamaño de las circunscripciones; funcionamiento de los Congresos mediante mecanismos político-institucionales; y con una óptica de carácter normativo y constitucionalista para evaluar el desempeño de las Asambleas legislativas en Centroamérica (Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis 2008; 2010; 2013). Es posible que estos estudios de carácter cuantitativo-cualitativo, sean los que más han aportado al tema del transfuguismo hasta ahora, dado que abordan distintas dimensiones de análisis explicativo, que de conjunto, aportan una visión más completa del desempeño y funcionamiento de los Congresos latinoamericanos.

Por su parte, (Mack y López Arrivillaga (2005: 10), sostienen que el transfuguismo no es sólo asunto de personas, es problema de un diseño institucional deficiente, el cual sistemáticamente establece incentivos para la desinstitucionalización permanente de los partidos políticos.

Una limitante para el desarrollo de este estudio es que no se dispone de información detallada para cada país. Por ello se recurre aquí al enfoque empírico-exploratorio que es apenas un punto de partida y de acercamiento al transfuguismo en Centroamérica. Se desarrolla en tres apartados. El primero, recoge la clasificación de transfuguismo de Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis (2013: 132-136), la cual es posible identificar con los casos de estudio aquí presentados. En la siguiente sección se describe la recurrencia de transfuguismo en Guatemala, Panamá, El Salvador y Nicaragua, reflejando una mayor tendencia de esta movilidad en el Congreso de Guatemala. Posteriormente se ofrecen elementos que permiten valorar la importancia que las Asambleas Legislativas han dado a

la regulación formal del transfuguismo para desincentivarlo. Después se recogen opiniones actitudinales de los legisladores, a partir de las bases de datos del Proyecto de Elites de América Latina (PELA) que coordina Manuel Alcántara en la Universidad de Salamanca, para articular opinión-acción lo cual, aunado a otros indicadores que se desarrollan aquí, contribuirá a evaluar el grado de institucionalización existente en el sistema de partidos de Centroamérica. Por último, se aportan reflexiones finales, consideradas más bien como un punto de partida para no *explorar* sino *analizar* la complejidad que representa el transfuguismo en América Latina.

## 1. Tipología del transfuguismo

Intentos hay de clasificar las variadas modalidades de migración legislativa en América Latina. En la Tabla 1 se describe una breve clasificación de los distintos tipos de transfuguismo que en la praxis política tienen lugar en los Congresos latinoamericanos. Prevalece el comportamiento político-institucional en la arena legislativa por estrategia, conflicto o aspiraciones de poder político. Es decir, salir de un bloque parlamentario está en razón de propuestas para ocupar un cargo público, administrativo, de gabinete (falso tráfuga); o bien, se intenta una configuración de bancadas más equilibradas como es el caso del oficialismo, que tiende a generar incentivos cuando es fuerza minoritaria y requiere una posición política con mayor respaldo y capacidad de decisión; contrariamente, cuando existe un desencanto y se frena el apoyo legislativo al oficialismo, la alternativa ha sido negarse a asumir compromisos sin convicción y se busca otra alternativa entre las filas de la oposición (tráfuga puro).

Tabla 1. Tipología de transfuguismo

Tipo	Subtipo	Definición
Falso tráfuga	Por agotamiento	Razones personales
	Por invitación	El Presidente le ha invitado a asumir un cargo en el gabinete
Tráfuga puro	Hacia bancada oficialista	Se integra a la bancada del gobierno
	De oposición mayoritaria	Se integra a la bancada del principal partido de oposición
Tráfuga estratégico	Por directriz de su bancada o partido	Legisladores se suman para crear otra bancada
Tráfuga independiente	Generador partidario	Se autodenomina legislador independiente

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis (2013: 132-136).

El transfuga estratégico estará siempre calculando beneficios individuales o de grupo y en gran parte por conflictos internos o con el oficialismo, optan por salir de su bloque parlamentario e incorporarse a otro o crear uno nuevo más acorde con sus intereses (transfuga estratégico); asimismo, diputados en desacuerdo con sus líderes de partido o parlamentarios, por estrategia y para contar con más protagonismo en su papel legislativo, optan por declararse independientes, dando lugar a otro grupo parlamentario u otro partido (generador partidario).

## **2. Estudios de caso**

En Centroamérica, los países con mayor incidencia de migración legislativa son Guatemala y Panamá. En este apartado se documenta qué tipo de movilidad se ha dado en los últimos periodos legislativos, de acuerdo a la tipología antes descrita.

Si la percepción que predomina es que el escaño pertenece al legislador y no al partido político, existe mayor probabilidad de no sentir adherencia al partido y con mayor confianza transgreden la disciplina y cohesión interna del partido por el que asumieron la curul; por el contrario, considerar que el escaño corresponde al partido, la tendencia es asumir la directriz de los liderazgos partidistas, y en consecuencia se consideraría una mayor disciplina interna en el ejercicio legislativo. En Centroamérica, la percepción es que la curul pertenece al diputado. Al no contar con información empírica, entrevistas o declaraciones de las causas que motivan a los legisladores a nivel individual o de grupo, a separarse de su bloque parlamentario, se recogen los datos que se publican en las Asambleas Legislativas de los países de estudio; las fuentes bibliográficas que han avanzado en el tema; y la información que se publica en los diarios y medios de comunicación en la región.

### **2.1. Guatemala**

De los países centroamericanos, Guatemala es el que tiene una mayor tasa de movilidad legislativa. Múltiples explicaciones hay en la literatura académica y que para comprobarse se requiere trabajo de campo y análisis empírico más minucioso que los alcances que se propusieron en este estudio. Sin embargo, datos generales ayudan a explicar las especificidades de cada país. Un factor que está presente en Guatemala y que conlleva a la debilidad del sistema de partidos es que existe transfuguismo de legisladores

que no han sido afiliados a ningún partido. Según el Tribunal Supremo Electoral, en la Legislatura 2012-2016, el 16 por ciento de los legisladores no están afiliados a ningún partido a pesar de que llegan a ocupar su curul representando a uno e incluso ocupan cargos relevantes en la estructura interna del Congreso.<sup>3</sup>

La misma fuente cita una declaración del diputado independiente, José Alejandro Arévalo: “No están obligados a hacerlo”, y resaltó que la Ley Electoral y de Partidos Políticos no exige que los candidatos estén afiliados a esas agrupaciones para postularse, menos para ejercer el cargo. Esta flexibilidad en Guatemala refleja una falta de reglas bien definidas, nula estructuración ideológica, oportunismo político y por tanto, una débil institucionalización del sistema de partidos.

Por otro lado, la continua creación de partidos con corta vida y la no vigencia de otros<sup>4</sup>, implica una volatilidad partidaria, entendida como “el cambio neto en la proporción de votos o escaños que cada uno de los partidos gana o pierde de una elección a otra” (Alcántara, 2006: 49), que también abona a la débil institucionalización. Este cambio frecuente en la nomenclatura de los partidos y en la afiliación política de los diputados, hace posible encontrar partidos nuevos que no participan en elecciones y que cuentan con representantes en el parlamento.<sup>5</sup>

El Congreso de la República de Guatemala, tiene tradición de transfuguismo desde otras legislaturas como la de 1990, donde hubo un 42.86 por ciento de diputados que emigraron a otro partido; y en la legislatura 2008-2012 fue de 34.17 por ciento (Fortín, 2008: 142). En la Legislatura de 2012-2016, a menos de una semana de asumir su cargo el Presidente Otto Pérez Molina (enero 2012) postulado por el Partido Patriota (PP), ya se había generado la movilidad legislativa en el PP, Líder, UNC y UNE. Líder de 14 escaños de origen, pasó a sumar 24; la Unidad del Centro Nacional (UCN) de 14 pasó a 17 escaños.

---

<sup>3</sup> Es el caso del Diputado Pedro Muadi del PP, que ocupó el cargo de Presidente del Congreso y presidente de la Junta directiva de la Comisión de Régimen Interior en la Legislatura de 2013; asimismo, el Diputado Jairo Flores, que carece de filiación partidaria pero fue secretario de la UNE y después cambió a GANA. “Afiliación a un partido no interesa a varios legisladores”. Prensa Libre.com, 2 de enero de 2013 <[http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Afiliacion-interesa-varios-legisladores\\_0\\_839916027.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Afiliacion-interesa-varios-legisladores_0_839916027.html)>

<sup>4</sup> En 2012 no alcanza el umbral electoral necesario el Centro de Acción Social (CASA) y se cancela su registro; igualmente pierde su registro en 2012, Acción de Desarrollo Nacional (ADN); en 2013 el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) se disuelve y se crea el Partido Republicano Institucional (PRI).

<sup>5</sup> Rosón, Mar (S/A). Sistema de partidos en Guatemala (1985-2011). <[http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/roson\\_guatemala.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/roson_guatemala.pdf)>

Este recambio al que menos benefició fue a Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), que de 48 escaños que obtuvo en elecciones, quedó solo con doce<sup>6</sup> (Tabla 2).

Tabla 2. Integración legislativa del Congreso de la República de Guatemala (2012-2016)

Partido/Bloque parlamentario		Escaños de origen 2012		Escaños a octubre 2014	
		Nº	%	Nº	%
Partido Patriota	PP	57	36.07	46	29.11
Unidad Nacional de la Esperanza/ Gran Alianza Nacional	UNE/GANA	39	24.68	18	11.39
Libertad Democrática Renovada	LIDER	14	8.86	50	31.64
Unión del Cambio Nacional	UCN	14	8.86	1	0.63
Compromiso, Renovación y Orden	CREO	12	7.59	9	5.69
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	9	5.69	-	-
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala	VIVA/EG	6	3.80	-	-
Partido de Avanzada Nacional	PAN	2	1.27	-	-
Partido Unionista	PU	1	0.63	1	0.63
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	1	0.63	-	-
Encuentro por Guatemala	EG	-	-	3	1.89
Victoria	Victoria	1	0.63	-	-
Gran Alianza Nacional	GANA	-	-	3	1.89
Partido Republicano Institucional	PRI	-	-	2	1.26
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Maíz	URNG	1	0.63	2	1.26
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala	VIVA	-	-	1	0.63
Movimiento Político Winaq	WINAQ/URNG/ANN	1	0.63	-	-
Bloque Independiente Todos	TODOS	-	-	11	6.96
Unión del Cambio Nacional	UCN	-	-	1	0.63
Independiente	INDEP	-	-	10	6.32
		158	100	158	100

Fuente: Elaboración propia con datos de (Blas y Bolo, 2012 basado en información del TSE).

Para 2014, dato del Congreso de la República de Guatemala <<http://www.congreso.gob.gt/legislaturas.php>>

El Partido Patriota como partido oficial, de 57 escaños que obtuvo originalmente, a los primeros tres meses de su ejercicio legislativo, había sumado alianzas, dado que “articular mayorías se convierte en una necesidad de sobrevivencia del Poder Ejecutivo (Vargas y Petri, 2008: 137) y este tipo de transfuguismo puro, hacia una bancada oficialista, es lo que prevalece cuando el partido del Presidente es minoritario, un escenario que favorece negociaciones individuales para articular mayorías y lograr el control de la agenda política. Los incentivos de los diputados que tienden a dejar su partido para sumarse al del gobierno están orientados a valorar una posición mejor para su carrera política. No obstante

<sup>6</sup> “El Transfuguismo crea desprestigio”. Prensa libre.com, 19 de enero de 2012

< [http://www.prensalibre.com/opinion/transfuguismo-crea-desprestigio\\_0\\_630536956.html](http://www.prensalibre.com/opinion/transfuguismo-crea-desprestigio_0_630536956.html)>

que el PP despeja su agenda con sus aliados, estas alianzas son volátiles también, según el tema de que se trate. En Marzo 2014 al renovar a los miembros del Tribunal Supremo Electoral, generó conflictos internos dado que los candidatos que impuso el PP fueron rechazados por los aliados; la opinión pública cuestionó que la selección se haya hecho no bajo la normativa institucional sino mediante el reparto de cuotas y decisiones discrecionales.

Una lectura que se hace de la Tabla 1 es que en Guatemala, la distribución de escaños en la Legislatura 2012-2016 en trece partidos o coaliciones, es imagen de una fragmentación del sistema de partidos, misma que se profundiza con la recomposición de las fuerzas políticas por el transfuguismo registrado a 2014, y que sin duda se trata de una implícita desideologización y falta de fidelidad partidaria, prevaleciendo el cálculo coyunturales que ofrecen mayor beneficio político. La legislatura que inició en 2012 está compuesta por 88 legisladores de nuevo ingreso y 70 reelectos, a dos años y medio de su inicio, registra un total de 79 diputados tránsfugas, que representan el 50 por ciento del Congreso.

Otra modalidad existente en este país es la recurrencia continua de diputados que cambian de bloque parlamentario<sup>7</sup>, misma que se incrementa en tiempos electorales, buscando reelegirse a nombre de las estructuras partidarias más atractivas y que ofrezcan mejores condiciones. Entre los motivos que aducen los legisladores de retirarse de su fracción para incorporarse a otra es: 1) Que los partidos no toman en cuenta sus propuestas; 2) Porque su partido, siendo oposición, apoya más al oficialismo; 3) Escasa capacidad para resolver los conflictos internos en las bancadas; 4) Conflictos con el Presidente, entre otras.

El grado de transfuguismo legislativo es altamente recurrente en Guatemala como se observa en la Tabla 3, con un total de 243 cambios que se hicieron a lo largo del período legislativo de 2008 a 2012; superado con 19 movimientos más para la Legislatura 2012-2016, misma que aún le faltan dos años para concluir y dada la tendencia ascendente de

---

<sup>7</sup> El diputado Juan Manuel Giordano, de apenas 23 años de edad, a junio de 2014, forma parte de LIDER); el 27 de abril renunció a TODOS y originalmente fue electo representando al CREO, del cual se desprendió para incorporarse a UCN, lo cual hace que en total haya emigrado durante cuatro ocasiones en un lapso de dos años y medio.



cambios, es previsible que 262 veces en dos años, aumente visiblemente al término de la Legislatura.

Tabla 3. Movimiento parlamentarios\* en el Congreso de la República de Guatemala

Partido/Bloque parlamentario		2008-2012	2012-2016
Partido Patriota	PP	63	70
Bloque Independiente	TODOS	6	22
Libertad Democrática Renovada	LIDER	29	57
Encuentro por Guatemala	EG	3	3
Partido Unionista	PU	7	5
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	13	2
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	58	24
Gran Alianza Nacional	GANAN	36	11
Compromiso, Renovación y Orden	CREO	8	17
Unión del Cambio Nacional	UCN	9	21
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Maíz	URNG	1	2
Movimiento Político Winaq	WINAQ	-	2
Visión con Valores	VIVA	-	3
Partido de Avanzada Nacional	PAN	4	2
Partido Republicano Institucional	PRI	-	2
Independiente	INDEP	6	18
Victoria		-	1
Total		243	262

\* El dato no es número de diputados sino de veces que un grupo parlamentario vio modificada su integración de escaños original, debido a la migración de legisladores de un partido a otro.

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República de Guatemala <<http://www.congreso.gob.gt/bloques-legislativos.php>>

La acentuada migración de legisladores de un partido a otro “muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización partidista los problemas internos” (Freidenberg, 167). Se deriva también de la fragilidad del sistema de partidos y de la falta de lealtad de los legisladores hacia su partido. En conjunto, este escenario político con una vida efímera de partidos políticos y una desideologización ponderando más el oportunismo político, limita la construcción democrática en las instituciones políticas del país.

En la Tabla 4 se expone número de diputados y motivos que les llevó a cambiar de partido o bloque parlamentario, de acuerdo a la información de Fortín (2010).

Tabla 4. Motivos de transfuguismo en Guatemala

Año	Transfuguismo n° diputados	Motivos de migración individual de legisladores
2000	17	Salieron del PAN ante la derrota presidencial de 1999; más tarde se constituyen la bancada de PU y la UNE. Desacuerdo con el liderazgo general de su partido. Trece legisladores crean el partido político UNE.
	9	Disolución de DIA-URNG bajo ANN y todos sus diputados emigran a UNE, ANN y URNG.
2003	10	Renuncian del PAN y constituyen GANA para respaldar la candidatura presidencial de Oscar Berger.
2004	7	Fallidos intentos de constituir con GANA un solo bloque parlamentario; los partidos optan por formar su propia bancada y los 47 legisladores que tienen un escaño por GANA, se desintegran entre GANA, MR, PSN y PP. Inicialmente apoyaron al gobierno y unos meses después siete diputados del PP se declaran como oposición.
2004	4	Salieron de UNE para declararse independientes y después se sumaron a otras bancadas.
2005	12	Salen de FRG y diez de doce legisladores forman la bancada Integracionista, que más tarde fue la UCN.
2005	4	Salieron de UNE, tres se suman a la bancada Integracionista y uno se declara independiente.
2005	3	Por conflictos con los liderazgos internos en su bancada ANN, salen y constituyen la bancada EG que después se conformó como partido político.
2006	13	Por conflictos internos en GANA, ocho legisladores de MR y cinco de GANA abandonan su bancada y constituyen la bancada Solidaridad. En 2007, dos legisladores de Solidaridad migraron al FRG; cuatro a UNE y seis a PP.
2007	3	Expulsa el PP a tres legisladores por votar a favor del decreto que incrementaba el número de miembros de la Junta Directiva del Congreso y aumentaba e salarios de los diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Fortín (2010: 156-159).

Cambios recurrentes de transfuguismo que indican falta de identidad partidaria e ideológica, son como el de la legisladora Lesly Buezo, quien asume su curul por primera vez mediante el partido LIDER, cambia a la UCN, posteriormente se identifica como Unionista; más tarde va a GANA y por último a 2014, se declara independiente. Otro caso es el del diputado Juan Manuel Giordano que fue electo por Creo, cambia a UCN, después a Todos y a octubre 2014 está en LIDER.<sup>8</sup> El legislador Leonel Soto Arango, en 1996 asumió su escaño por Democracia Cristiana, después migró al FRG, más tarde a UCN y después a GANA. Su argumento fue: “en el momento en que la propuesta sea presentada al pleno, claro que propondré enmiendas, porque el partido no hace al político, y el pueblo me

<sup>8</sup> *Siglo21.com.gt*, 18 de julio de 2014.

<<http://m.s21.com.gt/nacionales/2014/07/18/diputados-transfugas-serian-una-aplanadora>>

ha elegido. Por eso aquí estoy”. Es decir, asume que la curul pertenece al diputado y por tanto, existe flexibilidad para definirse en cualquier momento por un partido u otro.

Los efectos políticos del transfuguismo evidencian una debilidad institucional en el sistema de partidos guatemalteco, abonando con ello a la escasa confianza institucional que los mismos diputados perciben en sus instituciones políticas como es el parlamento que le otorgan una media de confianza del 4.5 en el valor de *mucha* y a los partidos políticos, un 4.8 según las bases de datos de PELA de la Universidad de Salamanca.<sup>9</sup>

## **2.2. Transfuguismo en Panamá**

La Asamblea Nacional de Panamá (2014-2019) cuenta con dos partidos mayoritarios: Cambio Democrático con 20 escaños y el Partido Revolucionario Democrático con 25. El Partido Panameñista de donde procede el Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez inició con 12 escaños, esto es, el 17 por ciento, repitiéndose la falta de mayorías en el Congreso como sucedió en la legislatura anterior (2009-2014), y sin duda se alienta nuevamente el transfuguismo para poder gobernar pues sus aliados PP y disidentes de Molirena no alcanzan a sumar mayorías. Llegó a la presidencia postulado por el derechista Panameñista en alianza con el Partido Popular y ambos suman 13 escaños (18.3 por ciento).

La Tabla 5 muestra los escaños con que inició la Legislatura 2009-2014, y la variación que sufrió cada grupo parlamentario a 2013. El transfuguismo en tan sólo tres años fue de 50 movimientos legislativos de un partido a otro.

---

<sup>9</sup> Pregunta: Y en relación a las siguientes personas e instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, *mucha, alguna, poca o ninguna*, le merece su actuación en la vida pública de su país? Bases de datos del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA). Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Tabla 5. Transfuguismo en la Asamblea Legislativa de Panamá 2009-2013

Partidos/Bloques legislativos		Escaños de origen 2009	Escaños final 2013	Movimientos de diputados	Legislatura 2014-2019
Cambio Democrático	CD	14	36	+ 22	20
Partido Revolucionario Democrático	PRD	26	17	- 9	25
Panameñista	PAN	21	10	- 11	12
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	Molirena	2	5	+ 3	1
Partido Popular	PP	1	1	--	1
Independiente	-	2	2	--	-
Unión Patriótica	UP	4	-	- 4	-
Vanguardia Moral de la Patria	VMP	1	-	- 1	-
Libre postulación		-	-	-	1
Total		71	71	50	60*

\* Once escaños están impugnados por el PRD.

Fuente: Diario La Prensa, 21 de abril de 2014

<<http://www.prensa.com/sites/default/files/updata/2014/04/21/impreso/transfugas.pdf>>

Para 2014-2018: Asamblea Nacional de la República de Panamá <<http://www.asamblea.gob.pa/dip>>

En dicho período de 2014-2019 sólo se registra la composición parlamentaria de origen, sin contar aún, casos de movilidad de los diputados, dado que la Alianza por el Cambio, compuesta por CD-Molirena-PAN suma 33 escaños (46.5 por ciento) y aunque no cuenta el Presidente con mayoría parlamentaria, la redefinición de once escaños que están en impugnación, puede hacer la diferencia. Estos escaños son de transfugas acusados por fraude durante sus campañas para reelegirse.

Varela se ha distanciado –al menos a nivel discursivo-, de las prácticas de su antecesor, de otorgar dádivas y beneficios para lograr la movilidad de legisladores hacia el partido oficial, de lo que se deduce una necesidad de consensos intrapartidarios para despejar la agenda política.

En la Tabla 6 se exponen los 24 casos de legisladores que emigraron al partido oficialista durante los primeros años de la Legislatura 2009-2014. De 20 legisladores con que contaba Cambio Democrático y sus aliados al iniciar el período legislativo, el reacomodo dio por resultado que el partido del Ejecutivo contara con 42 legisladores, mismos que representan el 59.1 como apoyo al Ejecutivo. En total la tasa de transfuguismo en esta Legislatura fue del 33.80 por ciento.

Tabla 6. Causas de movilidad según los propios legisladores en Panamá

<i>Nº</i>	<i>Partido de procedencia</i>	<i>Fecha de migración</i>	<i>Argumentos del legislador para ingresar al partido oficialista (Cambio Democrático)</i>
1	Libre elección	18/10/2009	Con Martinelli habrá respuesta para el pueblo
2	Vanguardia Moral de la Patria	16/II/2011	CD cumple con los compromisos políticos
3	Libre elección	27/01/2010	Desde el gobierno podría dar respuesta al distrito
4	Molirena	14/03/2010	Insatisfecho por pugnas internas dentro de Molirena
5	PRD	09/05/2010	Martinelli “está haciendo las cosas muy bien”
6	PRD	06/07/2010	Martinelli “está haciendo muy buen trabajo”
7	PRD	08/07/2010	“Decisión radical” consultada con colaboradores y familiares
8	PRD	19/07/2010	“Evolución política” que responde a su interés de “estar con un gobierno eficaz”
9	PRD	30/11/2010	“La cúpula del PRD perdió la brújula”. No a las luchas internas
10	PRD	01/03/2011	Hermetismo (sin explicaciones) con él salieron 13 legisladores de corregimiento de Colón
11	PRD	16/03/2011	El partido oficialista le “ofreció oportunidades para mejorar Colón”
12	PRD	07/04/2011	Ingresó a CD sin explicaciones de su salida del PRD
13	PRD	07/04/2011	Al interior de su partido ya no se le identificaba como “opositor”
14	Panameñista	25/05/2011	Cambio sin explicaciones
15	Panameñista	17/08/2011	En su partido no se le dan oportunidades a la juventud
16	Panameñista	28/09/2011	Cambio sin explicaciones
17	Panameñista	28/09/2011	Decisión consensuada con su familia y seguidores
18	Panameñista	29/09/2011	Aseguro ser electo para ser gobierno y no oposición
19	Panameñista	09/03/2012	Por haber votado a favor del gobierno
20	Panameñista	29/01/2012	No se sentía a gusto
21	Panameñista	28/02/2012	La dirigencia Panameñista no lo tomaba en cuenta
22	Panameñista	21/03/2012	Porque Molirena tiene una visión de estado
23	Panameñista	07/03/2012	Su elección fue por alianza, después hubo dificultades
24	Panameñista	11/03/2012	Porque el Panameñista responde a intereses de una cúpula

Fuente: Elaboración propia con datos de Aparicio, Gustavo (2014).

La movilidad del aliado de Cambio Democrático, el PAN, derivó de conflictos con las decisiones del Presidente Martinelli por remover a su vicepresidente en 2011. Por los datos expuestos, Panamá en su Legislatura 2009-2014, representa un transfuguismo puro en tanto se dio en dos modalidades: de oposición a gobierno (para integrar mayorías parlamentarias), pero después de gobierno a la oposición (dada la confrontación de sus aliados con Martinelli).

### 2.3 Transfuguismo en Nicaragua

Nicaragua ha sido gobernada por el FSLN desde 2007 con Daniel Ortega y como se observa en la Tabla 7, la volatilidad partidaria es también un indicador que altera las reglas

del poder político en tanto no hay una sistemática y continua presencia legislativa, de partidos que fugazmente cubren el espectro político. El sistema de partidos en este país es bipartidista, con dos partidos relevantes (antes el PLC, ahora el PLI).

Tabla 7. Composición parlamentaria de la Asamblea Legislativa de Nicaragua

Partido/Bloque legislativo Partido		Legislatura 2002-2006		Legislatura 2006-2011		Legislatura 2012-2017	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Frente Sandinista de Liberación Nacional	FSLN	38	41.30	38	41.30	62	67.39
Partido Liberal Independiente	PLI	-	-	-	-	26	28.26
Partido Liberal Constitucionalista	PLC	53	57.60	25	27.17	4	4.34
Alianza Liberal Nicaragüense	ALN	-	-	23	25.00	-	-
Movimiento Renovador Sandinista	MRS	-	-	5	5.43	-	-
Partido Conservador de Nicaragua	PC	1	1.08	-	-	-	-
Independientes	-	-	-	1	1.08	-	-
		92	100	92	100	92	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Consejo Supremo Electoral retomados en “Las Elecciones de 2011 en Nicaragua. Informe de una misión de estudio del Centro Carter (S/A).  
<[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/Nicaragua\\_2011\\_report\\_Span2\\_post.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/Nicaragua_2011_report_Span2_post.pdf)>  
<http://www.asamblea.gob.ni/listados-diputados/Bancadas-parlamentarias-2014.pdf>

Sin embargo, “Nicaragua (por el efecto del transfuguismo), [...] ha experimentado una oposición parlamentaria con mayor poder efectivo que la fracción de gobierno (2002-2007 y 2007-2011)”. (Vargas y Petri, 2008: 135). En total, en la Legislatura 2002-2007 la tasa de transfuguismo fue del 20.88 por ciento; mientras que de 2007-2011 fue del 32.61 por ciento (Vargas y Petri, 2010: 148). En ambas legislaturas la tipología predominante es de transfuguismo puro, que se orientó a respaldar al partido oficialista.

Como se indica en los datos, Nicaragua tiene una tendencia más baja de transfuguismo que Guatemala, pero sigue siendo un factor que provoca recambios en la correlación de fuerzas políticas, particularmente cuando se trata de evaluar posiciones convenientes a nivel individual. En la Tabla 8 se exponen algunos casos de transfuguismo y los motivos que se han documentado para cuatro Legislaturas.

Tabla 8. Transfuguismo en Nicaragua

Período	Partido/Bloque parlamentario	Origen	Nº diputados que emigran a otro bloque parlamentario	Motivos
1997-2001	Partido Liberal Constitucionalista	PLC	8	Conflictos entre legisladores y el Presidente Arnoldo Alemán
2002-2006	Partido Liberal Constitucionalista	PLC	10	Conflictos con ex presidente Arnoldo Alemán. Crean nueva bancada (Azul y Blanco)
2007-2011	Movimiento Renovador Sandinista	MRS	14	El partido gobernante buscaba votos para aprobar leyes y decretos
2012-2016	Partido Liberal Independiente	PLI	3	Diferencias con el partido gobernante

Fuente: El Nuevo Diario <<http://www.elnuevodiario.com.ni/infografia/1224>>

Estos cambios de bancada en Nicaragua fundamentalmente por dos factores: los conflictos en las relaciones del poder Legislativo con el Ejecutivo (1997-2001); y por la necesidad del Ejecutivo para forjar mayorías de su partido en el Congreso (2002-2006 y 2007-2011).

Durante 1997-2001, el transfuguismo es motivado, según versión de diputados como Wilfredo Navarro (Tercer vicepresidente de la Junta Directiva del Parlamento) por “conveniencias económicas, necesidades políticas, diferencias partidarias y falta de lealtad”, pero también por los conflictos del legislativo con el presidente Arnoldo Alemán. En el siguiente período legislativo (2002-2006) fue por incentivos económicos y el interés del entonces presidente Enrique Bolaños para respaldarlo; y en 2007-2011 fue porque las bancadas buscaban conformar mayorías en la Asamblea Nacional<sup>10</sup>.

El diputado Mario Valle, miembro del FSLN y reconocido como uno de los tránsfugas en el período legislativo 2007-2011, “no se considera un diputado tránsfuga, pues dice que siempre ha sido sandinista y que en 2006 lo que pasó fue que decidió respaldar al entonces candidato presidencial del Movimiento Renovador Sandinista, MRS, Herty Lewites, en quien observaba muchas posibilidades de ganar los comicios presidenciales”. “Luego del fallecimiento de Lewites, Valle dice que fue excluido de la entonces dirigencia del MRS y que por ello decidió formar parte de la Bancada por la

<sup>10</sup> “El transfuguismo en Nicaragua y las reformas constitucionales”, 25 de noviembre/2013 <<http://www.elnuevodiario.com.ni/imprimir.php/303002>>

Unidad Nacional, BUN, dirigida por el entonces legislador Eliseo Núñez Hernández. La BUN fue considerada en ese periodo una agrupación aliada al FSLN”<sup>11</sup>.

En la misma fuente el diputado, Juan Ramón Jiménez del FSLN también argumenta: “Cuando tú entras a un partido comulgas con sus principios, con sus normativas, por lo tanto creo que efectivamente tienes que respetar esas normativas y esos principios”; pero cuando se pierde la tolerancia en un partido, es cuando los legisladores buscan otra opción. Siendo uno de los legisladores que han cambiado de bloque parlamentario, argumenta “que el traslado de una bancada a otra obedece a momentos de incomprensión, porque a veces hay intolerancia y eso te obliga a buscar donde sentirse mejor”<sup>12</sup>. Esto es, que corresponde esta versión a la tipología por agotamiento, es decir, razones personales, conflictos internos en su bancada.

## 2.4 Transfuguismo en El Salvador

En la Legislatura de El Salvador 2009-2012, como se observa en la Tabla 9, prácticamente es nula (sólo un legislador se declaró independiente) y en la siguiente legislatura, a octubre 2014, han desertado seis legisladores, por tanto, de Centroamérica, es el único país que tiene una tasa mínima registrada en un 1.19 por ciento. En legislaturas anteriores, la única que registró el recambio de 2003-2006.

Tabla 9. Asamblea Legislativa de El Salvador

Partido o Bloque parlamentario		2009-2012				2012-2015			
		Origen		Final		Origen		Oct 2014	
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	FMLN	35	41.66	35	41.66	31	36.90	31	36.90
Alianza Republicana Nacionalista	ARENA	32	38.09	32	38.09	33	39.28	28	33.33
Gran Alianza por la Unidad Nacional	GAN	-	-	-	-	11	13.09	10	11.90
Partido de Concertación Nacional	PCN	11	13.09	10	11.90	7	8.3	7	8.3
Partido Demócrata Cristiano	PDC	5	5.95	5	5.95	-	-	1	1.19
Cambio Democrático	CD	1	1.19	1	1.19	1	1.19	1	1.19
Partido de la Esperanza	-	-	-	-	-	1	1.19	-	-
Independiente	-	-	-	1	1.19	-	-	6	7.14
Total		84	100	84	100	84	100	84	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas Jean Paul y Petri, Dennis (2010: 163) y de la Asamblea Legislativa

<sup>11</sup> “El transfuguismo en Nicaragua y las reformas constitucionales”, 25 de noviembre/2013 <<http://www.elnuevodiario.com.ni/imprimir.php/303002>>

<sup>12</sup> “El transfuguismo en Nicaragua y las reformas constitucionales”, 25 de noviembre/2013 <<http://www.elnuevodiario.com.ni/imprimir.php/303002>>



### 3. Regulación legal del transfuguismo

Dado lo anterior, ¿existen sanciones que limiten o desincentiven la migración a otro partido o bloque parlamentario? La disidencia legislativa es una práctica de antaño que sólo hasta muy recientemente se viene regulando con una normativa constitucional. Propuestas de esta regulación provienen de Guatemala y El Salvador. Éste último, es el que registra la reglamentación más reciente de prohibición del transfuguismo, sin embargo, la peculiaridad de éste mandato obedeció a declarar inconstitucional al grupo parlamentario “Unidos por El Salvador”, originado por cuatro diputados “disidentes” que no acataron la disciplina de su partido (ARENA) al votar a favor del presupuesto del país para 2013, cuando la línea del partido fue en contra (Tabla 10). Este acto llevó a la expulsión de los cuatro diputados, lo que conlleva a identificar que el transfuguismo fue propiciado para favorecer una mayoría calificada y que el FMLN lograra los 56 (de 84) escaños necesarios para aprobar el presupuesto.

Tabla 10. Regulación legal del transfuguismo en Centroamérica

País	Institución declarativa	¿Existe normativa?
El Salvador	Corte Suprema de Justicia	Declara inconstitucional el decreto legislativo que creó al grupo parlamentario <i>Unidos por El Salvador</i> , integrado por siete tránsfugas de ARENA de la legislatura 2012-2015. (Octubre 1/2014)
		Declaró ilegal el inciso 2, artículo 34 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa que facultaba a los diputados a cambiarse de partido político (octubre 2014)
Guatemala	Corte de Constitucionalidad	No hay prohibición en la reglamentación legislativa. Sólo la Ley Orgánica del Poder Legislativo explica el proceso a seguir por un legislador al cambiar de bancada.
	Iniciativa de Ley de: Unidad Nacional de la Esperanza: “Ley anti transfuguismo y entrapamiento parlamentario” (14/01/2013) Ley Orgánica del Congreso. Art. 50 del decreto 63-94	Los diputados podrán renunciar en cualquier momento del bloque legislativo del partido por el cual fueron electos, en este caso pasarán a ser diputados independientes y no podrán integrarse a ningún otro bloque legislativo finalizado el tercer año del período para el cual fueron electos. El diputado electo por un determinado partido político y que en el ejercicio de su función renuncie al partido político que lo postuló o al bloque legislativo al que pertenece, no podrá ser miembro de Junta Directiva, presidir alguna Comisión de Trabajo Legislativo, ni ejercer algún cargo en representación del Congreso de la República
Nicaragua	Constitución	Propuesta de congresistas liberales de agregar párrafo en el artículo 131: “los funcionarios electos que se cambien de

		opción electoral en el ejercicio de sus cargos, contraviniendo el mandato del pueblo, perderán su condición de electos, debiendo asumir el escaño su suplente” (noviembre 2013).
	Asamblea Nacional	Adhesión de un párrafo artículo 131 constitucional “Los funcionarios electos que se cambien de opción electoral en el ejercicio de sus cargos, contraviniendo el mandato del pueblo, perderán su condición de electos, debiendo asumir el escaño su suplente”
Panamá	Constitución	Prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como un mecanismo para evitarlo.

Fuente: Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar, Renzo Rosal de Guatemala. <<http://noticias.latino.msn.com/latinoamerica/el-transfuguismo-una-pr%C3%A1ctica-habitual-en-el-parlamento-guatemalteco-1>>  
Congreso de la República de Guatemala. < <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/B1B7F39D-74A8-788B-FEFA-A30B1BA5E15D.PDF>>

El Congreso de Guatemala está trabajando para regular el transfuguismo mediante la Comisión de Apoyo Técnico coordinada con el Instituto Holandés para la Democracia y el Programa de Asistencia al Congreso de USAID. “Hay que fortalecer los partidos políticos para que sean fuertes, sólidos, permanentes de tradición y convicción.”<sup>13</sup>

En Panamá la Asamblea Nacional de la Legislatura (2009-2013) aprobó en enero 2013 una ley<sup>14</sup> para aplicar la revocatoria de mandato a legisladores tránsfugas y que originalmente entraría en vigor desde el momento de su promulgación. Sin embargo, el bloque oficial propuso que tuviera efecto a partir del 1º de julio de 2014, para evitar que la oposición empezara a aplicarla y desmembrara los apoyos al Presidente en turno –Ricardo Martinelli-, por lo que no se llegó a decretarse durante su gestión, que ha sido la más cuestionada por la alta tasa de transfuguismo. Martinelli inicia su administración con 20 escaños (28.1 por ciento) en el Congreso, con Cambio Democrático y Molirena y utilizó el mecanismo de prebendas políticas y económicas para obtener la mayoría parlamentaria.

<sup>13</sup> Comisión de Apoyo Técnico Legislativo. Congreso de la República de Guatemala. Acta nº 09/2013 < <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/0150668F-A8BD-470A-A0AA-344947E479BD.pdf>>

<sup>14</sup> El Proyecto de Ley 550 fue aprobado con 40 votos a favor, cuatro en contra y siete abstenciones.-Notimex, 31 de enero de 2013 < <https://mx.noticias.yahoo.com/aprueba-parlamento-ley-impedir-transfuguismo-panam%C3%A1-195400855.html>>

Esto significa que 29 (40.8 por ciento) diputados optaron por la movilidad hacia el partido oficial<sup>15</sup>.

Manuel Alcántara ha sugerido dos fórmulas para evitar el transfuguismo: 1) un pacto entre los partidos políticos para negar la admisión del diputado tráfuga; 2) No otorgarle todo tipo de apoyo financiero. Si bien, su opción en este hipotético escenario sería constituirse como un grupo independiente, que sin recursos ni derechos a ocupar algún cargo interno en la Asamblea, acabaría igualmente marginado y difícilmente podría aspirar a ser reelecto en el siguiente proceso electoral<sup>16</sup>.

#### **4. Comportamiento legislativo: perspectiva actitudinal de los legisladores**

El número efectivo de partidos<sup>17</sup> es un indicador que resulta útil para ponderar el peso político que tienen los partidos en un escenario legislativo como es el caso de este estudio. La Tabla 11 da cuenta de la fragmentación de los sistemas de partidos, particularmente en Guatemala, cuando entre el inicio y el final del período legislativo, se observa un mayor índice en el número efectivo de partidos en 2008-2012; mismo que se redujo en la legislatura 2012-2016, aunque no son datos acabados, dado que aún está en curso y es previsible que haya más cambios.

---

<sup>15</sup> Martinelli concluyó su gestión con el respaldo de 36 escaños de Cambio Democrático y cinco de Molinera, ambos aliados y que favorecieron la agenda política del Ejecutivo. Se trató de una mayoría artificial que sólo se mantuvo con dádivas para controlar la Asamblea Nacional.

<sup>16</sup> “Sugieren dos fórmulas contra el transfuguismo. Elsalvador.com, 11 de marzo de 2011 <[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6342&idArt=5652253](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5652253)>

<sup>17</sup> El número efectivo de partidos es un índice ya clásico para ponderar el peso político de cada partido en función de su tamaño parlamentario -en este caso, ya que también puede ser utilizado en la arena electoral-. Se calcula mediante la fórmula  $NEP = 1/\sum p_i^2$  donde  $p_i$  es la proporción de escaños que tiene el  $i$  partido con representación en la Asamblea Legislativa. Calculado a partir de Laakso y Taagepera (1979). “Effective number of parties: a measure with application to west Europe”. *Comparative Political Studies* n° 12, pp. 3-27. La clasificación que indica que se trata de un sistema bipartidista es un NEP entre 1.8 y 2.4; multipartidismo moderado está entre 2.5 y 3.9 y un multipartidismo polarizado indica un NEP mayor de 4.0.

Tabla 11. Número efectivo de partidos y Transfuguismo en Centroamérica

País	Período legislativo	NEP (inicio)	NEP (final)	Transfuguismo (%)
El Salvador	2003-2006	3.53	4.20	10.71
	2006-2009	3.04	3.05	2.38
	2009-2012	2.94	2.96	1.19
Guatemala	2003-2007	4.56	6.82	30.38
	2008-2012	4.86	7.64	36.08
	2012-2016	5.91	4.73	53.79
Nicaragua	2002-2007	2.24	3.19	20.88
	2007-2011	3.22	3.92	32.61
Panamá	1999-2004	2.82	3.04	7.04
	2004-2009	2.74	2.37	17.72
	2009-2014	3.76	2.94	33.80

Fuente: Elaboración propia con datos de Petri, Dennis y Vargas, Jean-Paul (2010: 148).

Para Guatemala 2012-2016; y Panamá 2009-2014, cálculos propios.

Respecto a la tasa de transfuguismo, Guatemala ha seguido una evolución más acentuada que los otros países, que reflejan diferencias sustanciales entre un período y otro, reforzando la tesis de que el incremento del multipartidismo polarizado es un signo de debilidad institucional dada la inestabilidad reflejada en la constante movilidad que ha pervivido principalmente para beneficiar al oficialismo forjando mayorías parlamentarias, que aunque artificiales, fueron el recurso presidencial para despejar su agenda de gobierno; pero en parte también cuando no hay cohesión interna entre los partidos y en consecuencia tampoco disciplina de partido, en tanto disidentes oficialistas o de la oposición, buscan incrementar su capital político y optan por crear agrupaciones políticas de acuerdo a sus intereses particulares.

Es posible que las opiniones actitudinales de los legisladores, guarden una relación estrecha con el comportamiento político de los legisladores de emigrar de un partido a otro. Una somera revisión de las bases de las entrevistas realizadas en el Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) que coordina Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca, permite valorar el tema de la disciplina de los legisladores en cuanto a la orientación de su voto, la Tabla 12, refleja que existe más flexibilidad en los temas de agenda estratégicos en Guatemala y Panamá, al encontrar la mayor frecuencia en su opinión de que no todos los temas han de sujetarse a ser votados en una sola dirección, esto es, si se vota en contra de la línea del partido no se estaría calificando como una actitud negativa que afecta la cohesión interna. En contraparte, la mayor rigidez está en El

Salvador 2006-2009 y Nicaragua, que sancionarían con mayor certeza a los legisladores que no se disciplinan en su grupo parlamentario

Tabla 12. Disciplina de voto en la arena legislativa

		Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el Grupo	Permitir que cada diputado vote según su propio criterio	Unos temas deberían estar sujetos y otros no
El Salvador	2006-2009	56.9	16.7	26.4
El Salvador	2009-2011	42.6	17.6	38.2
Guatemala	2008-2012	37.5	15.8	46.7
Guatemala	2012-2016	26.6	24.7	48.6
Panamá	2009-2013	14.1	46.9	39.1
Nicaragua	2012-2017	54.1	11.7	29.7

El tema de la disciplina de voto de los Diputados ha suscitado tradicionalmente opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes opiniones se encuentra Ud. más de acuerdo?

Fuente: PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

La Tabla 13 que plantea cuánto los diputados están de acuerdo en expulsar a los legisladores que no se disciplinan, en los cuatro países se muestran en total desacuerdo. De ello se desprende: 1) La opinión fue estar influida en que no hay normatividad que señale la posibilidad de expulsión ante el transfuguismo; 2) Que se identifica la curul como del diputado y no del partido, por lo que ante desacuerdos, transitan a otro; 3) Que el control de los liderazgos de partido es frágil.

Tabla 13. Expulsión del legislador si vota en contra de la disciplina de su partido

		Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Algo/Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo
El Salvador	2006-2009	34.7	19.4	13.9	29.2
El Salvador	2009-2011	42.6	23.5	10.3	23.5
Guatemala	2008-2012	48.3	26.9	12.3	9.5
Guatemala	2012-2016	59.8	17.3	13.2	8.5
Panamá	2009-2013	65.6	15.6	7.8	10.9
Nicaragua	2012-2017	55.1	30.6	6.3	8.1

A continuación me gustaría saber en qué medida: mucho, algo, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la siguiente afirmación: “un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de la disciplina de su partido.

Fuente: PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Teniendo en cuenta que en todos los países (a excepción de Panamá) existe prohibición de mandato revocatorio, las opiniones expuestas en la Tabla 13 en El Salvador 2009-2011, Guatemala, Honduras y Panamá consideran que un diputado tráfuga puede incorporarse a otro grupo parlamentario; sin embargo El Salvador 2006-2009 y Nicaragua asumen una posición más dura al valorar que deben renunciar a su escaño. En otros

términos, hay coherencia de la opinión legislativa con la tasa de tráfugas en estos países, que son las de menor frecuencia. En cambio, en Guatemala los legisladores opinan y actúan en la misma línea, esto es, buscan conservar su escaño y se integran a otro pero no renuncian.

Tabla 13. Abandono del grupo parlamentario

País	Período	Conservar su escaño e integrarse en otro Grupo Parlamentario	Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato
El Salvador	2006-2009	30.6	65.3
El Salvador	2009-2011	54.4	45.6
Guatemala	2008-2012	58.0	42.0
Guatemala	2012-2016	58.6	31.9
Panamá	2009-2013	48.4	50.0
Nicaragua	2012-2017	29.0	66.9

En ocasiones sucede que un Diputado que ha sido elegido en las listas de un determinado partido decide posteriormente abandonar su vinculación con ese partido. En esas ocasiones, ¿qué cree Ud. Que debería hacer el Diputado?

Fuente: PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

## Reflexiones finales

Con el transfuguismo como una práctica común en el quehacer parlamentario, se altera el funcionamiento del sistema de partidos, el sistema de representatividad y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, dificultad para identificar una cohesión partidaria estable y una disciplina partidaria que genere incentivos para traducirse en la conservación de su escaño de origen. En conjunto, Centroamérica es una región con debilidad institucional traducida en un sistema de partidos frágil. En los casos donde ha habido mayor incidencia de transfuguismo durante al menos una década, es donde hay una mayor fragilidad en el sistema de partidos, es decir, los países en juego, no cuentan con un sistema de partidos sólido, consolidado. Las consecuencias del transfuguismo en las Asambleas Legislativas devienen en la alteración de la correlación de fuerzas, lo cual modifica sustancialmente las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo porque no hay patrones de comportamiento horizontales que permitan acuerdos estables entre ambos poderes para la construcción de la agenda política.

Para reglamentar y desactivar el proceso de transfuguismo cotidiano en las Asambleas legislativas, está el criterio de identificar si la curul pertenece al legislador o al partido que lo nominó. En la normatividad existente, está definido que pertenece al

diputado, por tanto, esto se traduce en “autorizar” el transfuguismo sin consecuencias como han sido las últimas propuestas de Guatemala y El Salvador, en el sentido de que admiten el transfuguismo siempre que no creen un nuevo grupo parlamentario y se declaren como independientes. Esta última modalidad también se reconoce incluso con cargos al interior de las Asambleas Legislativas, lo cual hace todavía más flexible la voluntad de migrar sin límite, a uno u otro partido.

El transfuguismo no es sólo resultado de voluntades personales ni acuerdos políticos, se trata de un factor institucional que se ha alentado por la falta de reglamentación, y porque las leyes electorales y/o constitucionales lo han permitido. Es necesario primero, reconocer que se trata de un problema que debilita el sistema de partidos, y por tanto, que las leyes electorales y del Congreso tienen que regular. Ha sido una solución pragmática para el partido oficial que no logra mayorías, sin embargo, difícilmente se soluciona si no se inicia por una revisión de la reglamentación electoral como base, y por otra parte, que los actores políticos son partidos que provienen algunos desde los tiempos de dictadura y requieren reconfigurar su plataforma política e ideológica para fomentar arraigo y filiación estable en sus filas.

Los partidos son efímeros, su volatilidad y fragilidad lleva a falta de compromisos con la sociedad y en consecuencia la política se convierte en una práctica nociva, clientelar que cada vez se distancia más con el quehacer democrático.

### **Bibliografía consultada**

Alcántara, Manuel. 2006. “Partidos políticos en América Latina. Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. En Seminario Partidos políticos y sistemas electorales. Serie Reflexiones de Política Democrática, México: IEEM y UAEM, pp. 7-78.

Blas, Ana Lucía y Brolo, Javier. 2012. “Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad”. Revista *Actualidad Política* n° 1 (julio). Guatemala; Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y Konrad Adenauer Stiftung.

Fortín, Javier. 2010. “Transfuguismo parlamentario en Guatemala. Un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción”. *América Latina Hoy* n° 54. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 141-166.

Freidenberg, Flavia. 2005. “Abriendo la caja negra. Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina”. *Revista IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos* n° 42 (julio-diciembre), San José de Costa Rica, pp. 161-191. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-7.pdf>>

González, Secundino. 2013. “Las elecciones guatemaltecas de 2011: más de lo mismo”. En Alcántara, Manuel y Tagina, Laura (Coordinadores). *Elecciones y Política en América Latina 2009-2011*. México: Miguel Ángel Porrúa, IFE, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Marck, Luis Fernando y López, Arrivillaga Mario. 2005. El transfuguismo parlamentario. Cuadernos de Información Política n° 1. Área de Estudios Sociopolíticos. Guatemala: FLACSO Guatemala.

Perícola, María Alejandra y Linares, Gonzalo. 2013. “El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política”. *Revista Pensar en Derecho* n° 3, año 2, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Eudeba, pp. 249-281. <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/3/el-transfuguismo-politico-como-elemento-distorsionador-de-la-representacion-politica.pdf>>

Ríos, Vega Luis Efrén. 2008. El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México. En *Revista Constitucional* n° 21. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard9.htm>>

Rosón, Mar (S/A). Sistema de partidos en Guatemala. 1985-2011. <[http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/roson\\_guatemala.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/roson_guatemala.pdf)>

Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis. 2008. Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua. San José, C. R.: Red Gob, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, AECID, DEMUCA Fundación.

Vargas, Jean Paul y Petri, Dennis. 2010. *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. San José de Costa Rica: DEMUCA y AECID.

Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis. 2013. “Transfuguismo: realineamientos y equilibrios parlamentarios”. *Revista Parlamentaria* n° pp. 123-172



<<http://plataformac.org/download/parliamentaryreform/Vargas-Petri%20-%20TRANSFUGUIISMO%20-%20realineamientos%20y%20equilibrios%20parlamentarios.pdf>>

### **Otras fuentes**

Aparicio, Gustavo A. Radiografía de la Asamblea Nacional. Panamá tráfugas: dinero, traición y poder. 21 abril de 2014. Diario La Prensa. <<http://www.prensa.com/sites/default/files/updata/2014/04/21/impreso/transfugas.pdf>>

Mazariegos, Jorge (2014). “El peso electoral del transfuguismo en Guatemala”. (13 de junio). Diario *República.GT*. <[www.laprensagrafica.com/](http://www.laprensagrafica.com/)>

S/A (2010). “Perfil y comportamiento político de los diputados que abandonaron a sus partidos”. *Boletín de Estudios Políticos* nº 2 (octubre-noviembre). Departamento de Estudios Políticos: El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Asamblea Nacional. República de Panamá <<http://www.asamblea.gob.pa/>>

Asamblea Legislativa República de El Salvador <<http://www.asamblea.gob.sv/>>

Congreso de la República de Guatemala <<http://www.congreso.gob.gt/index.php>>

Asamblea Nacional de Nicaragua <<http://www.asamblea.gob.ni/>>

Bases de Datos del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA). Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.