

TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO EN GUATEMALA Y PANAMÁ*

LEGISLATIVE TURNCOAT PROCESSES IN GUATEMALA AND PANAMA

Margarita Jiménez Badillo
margheritt@gmail.com

Recibido 01/7/2015 – Aceptado 29/11/2015

Mexicana, Socióloga y Politóloga. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica en Salamanca, España. Licenciada en Sociología Por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro fundadora y de la Junta Directiva de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP). Autora de varios libros y artículos en la línea de investigación de: Relación de poderes Ejecutivo-Legislativo en América Latina.

RESUMEN

Los resultados electorales determinan el reparto de curules en las Asambleas legislativas de Centroamérica, pero éste se modifica en la praxis política, cuando los legisladores ya en funciones, cambian a otro partido, coalición o bloques independientes, fenómeno identificado como transfuguismo. En este estudio se exploran los casos centroamericanos de Guatemala (2012-2016) y Panamá (2009-2014), desde una doble perspectiva: 1) Recurrencia del transfuguismo legislativo; y 2) Regulación formal 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.

* Este artículo fue publicado como capítulo del libro *Integridad y equidad electoral en América Latina*, coordinado por Angélica Cazarín Martínez, Marcela Ávila Eggleton y Ricardo A. de la Peña en México en 2015 por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales -SOMEE-.

Palabras clave: Transfuguismo legislativo; debilidad institucional; fractura interpartidaria; Guatemala; Panamá.

ABSTRACT

Votes determine seats distribution in Legislative Congress across Central America but, once in office, legislators decide not to join their parliamentary bloc and join another one. This phenomenon of party-switching is so-called “transfuguismo”. This study seeks to explore the Guatemala (2012-2016) and Panama (2009-2014) cases from two perspectives: 1) the legislative party-switch and; 2) the formal rules that pretend counter such process, since “transfuguismo” produces a changing correlation of forces inside the Legislative Branch that could benefit the party in office or the opposition bloc. The main argument is that this behavior of legislators generates inter-party breakdown and institutional weakness, which alters the democratic rules.

Keywords: Legislative Party-switch; Institutional weakness; Inter-party breakdown; Guatemala; Panama.

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 es el caso de Panamá durante la presidencia de Ricardo Martinelli (2009-2014) cuando su partido, Cambio Democrático en coalición con Molirena, no alcanzaron la mayoría en la Asamblea Nacional. Otra vía es cuando el partido oficial tampoco alcanza la mayoría en el Congreso, pero el transfuguismo se da no hacia dicho partido sino hacia la oposición más relevante en el escenario político, como fue en Guatemala, durante 2012-2016, donde lejos de crear mecanismos artificiales para conformar mayorías para el oficialismo (Partido Patriota), éste ha visto disminuida su fuerza política y con ello la del Presidente Otto Pérez Molina.

Los factores que alientan el transfuguismo son intereses personales; de bancada; o de estrategia política 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 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, p. 611), por tanto, “su capacidad para agregar intereses es coyuntural, dado que su esperanza de vida es muy baja” (González, Secundino, 2011, p. 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 Guatemala y Panamá, países que registran el mayor índice de movilidad en Centroamérica. Por tanto, los parámetros a explorar plantean ¿qué tan recurrente es el transfuguismo político?; ¿cuáles son los 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. Una línea de análisis reconoce que el transfuguismo es una acción negativa porque responde a intereses personales y de una valoración moral cuestionada, donde prevalecen mecanismos clientelares y de corrupción, como es la de Perícola y Linares (2013), quienes 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, p. 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 los países, objeto de estudio. Se desarrolla en cinco apartados. El primero, recoge la clasificación de transfuguismo de Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis (2013, p. 132-136), la cual es posible identificar con los casos de estudio aquí presentados. En la siguiente sección se ofrecen datos generales del sistema de partidos en ambos países; después se describe la recurrencia de transfuguismo en Guatemala y Panamá, demostrando 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 de l transfuguismo para desincentivarlo.

En otro apartado 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, contribuye a evaluar el grado de institucionalización existente en el sistema de partidos de los países señalados. Por último, se aportan reflexiones finales, consideradas más bien como un punto de partida para analizar la complejidad que representa el transfuguismo en América Latina.

TIPOLOGÍA DEL TRANSFUGUISMO

Existen variados intentos de clasificar las modalidades de migración legislativa en América Latina, sin embargo la más sólida parece ser la de Vargas y Petri (2013), que construyen un modelo a partir de criterios de comportamiento políti-

co-institucional en la arena legislativa por estrategia, conflicto o aspiraciones de poder político (**Tabla 1**). 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 de oposición mayoritaria).

TABLA 1. TIPOLOGÍA DE TRANSFUGUISMO

Tipo	Subtipo	Definición
Falso tráfuga	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, p.132-136).

El *tráfuga 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; 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).

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 diarios de circulación, informes; en las Asambleas Legislativas de los países de estudio; así como las fuentes bibliográficas que han avanzado en el tema. Esta metodología es útil para ofrecer una primera aproximación de la dimensión del problema, una exploración primaria que guarda relación estrecha con el desempeño legislativo en sistemas de partidos de débil institucionalidad.

SISTEMA DE PARTIDOS EN GUATEMALA Y PANAMÁ

La normativa electoral de Guatemala permite que candidatos a diputados no necesariamente pertenezcan a una agrupación política, por lo que existe la flexibilidad para postularse por un partido y cambiar cuando convenga a intereses personales. La **Tabla 2** da cuenta de la mayor fragmentación del sistema de partidos en Guatemala respecto a Panamá. La evolución de partidos en competencia por escaños, fue incrementándose de 2000 a 2012 en Guatemala; mientras que en Panamá, no obstante que se trata de un multipartidismo también, la participación entre partidos electorales y legislativos, se observa más equilibrada.

TABLA 2. NÚMERO DE PARTIDOS CON PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES FRENTE A PARTIDOS CON ESCAÑOS

Guatemala			Panamá		
Período legislativo	Nº de partidos que participaron en elección legislativa	Nº de partidos que obtuvo escaño	Período legislativo	Nº de partidos que participaron en elección legislativa	Nº de partidos que obtuvo escaño
2000-2004	13	12	1999-2004	12	9
2004-2008	14	9	2004-2009	7	7
2008-2012	15	10	2009-2014	8	7
2012-2016	24	16	2014-2019	7	7

Fuente: Elaboración propia con datos de Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible. 2014. Estadísticas de Centroamérica 2014. San José, pp. 96. San José de Costa Rica <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/ECA-2014.pdf>

El sistema de partidos en Guatemala es multipartidista; escasamente institucionalizado en tanto no prevalece la competencia entre partidos con raíces más o menos estables en la sociedad y con un número efectivo de partidos¹ en la arena

1 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 el Congreso local. 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.

parlamentaria de 4.31 en 2012. En Panamá, los acuerdos pueden determinarse en tres partidos efectivos, y cuenta con más estabilidad en la competencia entre los partidos políticos, respecto a Guatemala. No obstante, que ambos sistemas de partidos son relativamente débiles, éstos “siguen siendo actores importantes en la política, ya que dan forma a la naturaleza de la competencia política y proveen símbolos que orientan al electorado y a las élites políticas” (Mainwaring, S. y Scully, T., 1997, p. 92).

Los partidos con representación parlamentaria son en su mayor parte de centro-derecha (**Tabla 3**) y su origen proviene de la apertura democrática; de su participación electoral en coaliciones; o bien de la desintegración de unos partidos para configurarse en otros a partir de acciones estratégicas de transfuguismo legislativo; reacomodos políticos con aspiraciones a ganar la presidencia de la nación; y acciones individuales para reelegirse. Cambian de agrupación política por disidencia interna entre sus miembros y/o con sus liderazgos, es decir, “la erosión de los vínculos de lealtad entre los miembros de los partidos les está llevando a escisiones continuas” (Artiga, 2002, p. 26).

**TABLA 3. ORIGEN DE LOS PARTIDOS
CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
2012-2016 EN GUATEMALA**

Partidos		Año y Origen de los partidos políticos		Ideología
Partido Patriota	PP	Fundado por militares en 2001 y registrado en 2002	2001	Centro-derecha
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	Surge como un movimiento democrático y progresista	2002	Centro-izquierda
Gran Alianza Nacional	GANAN	PSN en 2002; surge de escisiones con MR, M-17. De 37 curules obtenidas en 2008, se desprendieron 13 legisladores por desacuerdo en el reparto de las presidencias de comisiones. Se declararon independientes	2005	Centro-derecha
Libertad Democrática Renovada	LIDER	Proviene de la disidencia de 10 diputados de UNE en 2008; incurre en faltas electorales y se registra como partido hasta 2010	2010	Centro-derecha
Unión del Cambio Nacional	UCN	Desde su primera participación en elecciones (2007) ganó cinco escaños distritales	2006	Centro-derecha
Compromiso, Renovación y Orden	CREO	Iniciativa de un grupo de profesionales y universitarios	2010	Centro-derecha
Visión con Valores	VIVA	Con visión moral; en alianza con EG en 2011, gana seis curules, pero cinco cambian de partido	2007	Centro-derecha

Encuentro por Guatemala	EG	Por disidencia de legisladores de ANN, constituyen bloque EG	2007	Centro-izquierda
Partido de Avanzada Nacional	PAN	Partido de los más antiguos, fundado por empresarios	1989	Derecha
Partido Unionista	PU	Derivado de la fragmentación con el PAN	2002	Centro-derecha
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	Surge por José Efraín Ríos Montt; en 2003 obtuvo 43 curules; disidencia de 14 por desacuerdos con el Presidente Portillo y se integran a UCN. Cambió denominación por PRI en 2013	1990	Derecha
Gran Alianza Nacional	GAN	2002 como Partido Solidaridad Nacional	2002	Centro-derecha
Partido Republicano Institucional	PRI	Proviene de FRG	2013	Derecha
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -Maíz	URNG	Tiene su origen de cuatro grupos guerrilleros	1982	Izquierda
Movimiento Político Winaq	WI-NAQ/ URNG/ ANN	Alianza de 2011. Obtuvo un escaño. Se disolvió la alianza y el escaño queda para WINAQ	1992	Izquierda
Alternativa Nueva Nación	ANN	Proviene de la disidencia de URNG, PSD y UNID. En 2003 obtuvo seis escaños, dos renunciaron y se canceló en 2007 al no obtener escaños.	2003	Izquierda
Bloque Independiente Todos	TODOS	Proviene de la disidencia de varios partidos	2012	Centro

Fuente: Elaboración propia

Un criterio que refrenda la falta de lealtad partidaria es que no existe arraigo ideológico ni sentido de pertenencia a un partido. Guatemala cuenta con un sistema de partidos muy inestable, “débil arraigo ciudadano, que conduce a una alta tasa de nacimiento y defunción de partidos. Dicho sistema se ha caracterizado por ser numeroso, altamente volátil, fragmentado, caudillista, y poco polarizado ideológicamente” (ASIES, 2009, p. 21).

Por cuanto a Panamá, en el espectro ideológico predomina la orientación de centro-derecha (**Tabla 4**); son partidos más consolidados que en Guatemala por cuanto a su participación continua en procesos electorales; se trata de un sistema de partidos multipartidista moderado con un número efectivo de partidos de 3.65 en la legislatura 2009-2013 y de 3.01 en la legislatura que inició en 2014.

**TABLA 4. ORIGEN DE LOS PARTIDOS
CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
2009-2013 EN PANAMÁ**

Partidos		Año y Origen de los partidos políticos		Ideología
Partido Revolucionario Democrático	PRD	Origen de respaldo a la dictadura militar; se reestructura y hoy es una de las tres principales agrupaciones políticas en el país; ha sido partido en el gobierno	1979	Centro-izquierda
Cambio Democrático	CD	Fundado por Martinelli, quien ocupó la presidencia del país (2009-2014)	1998	Centro-derecha
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	MOLIRE-NA	Proviene de la burguesía industrial y sectores más conservadores del país	1982	Centro-derecha
Panameñista	PAN	Fundado por Arnulfo Arias; de origen nacionalista y después hacia el liberalismo, ha sido partido gobierno	1991	Centro-derecha
Partido Popular	PP	Es una reestructuración del Partido Demócrata Cristiano (1960)	2001	Centro-derecha
Unión Patriótica	UP	Proviene de la fusión de Solidaridad y el Partido Liberal Nacional. A su vez, en 2011 se fusionó con Cambio Democrático	2006	Centro-derecha

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la valoración que las sociedades guatemalteca y panameña, hacen de los partidos políticos y del Congreso ha sido una de las más bajas respecto a otras instituciones como el presidente y la Iglesia católica (**Tabla 5**), de lo que se deduce que la población cuestiona el desempeño de las funciones sustantivas de dichas instituciones, entre otras causas porque reflejan deficiencia en su rol de representantes de los intereses de la población.

TABLA 5. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

	Guatemala, 2014	Panamá, 2013
Partidos políticos	32.2	37.0
Congreso	41.6	38.4
Presidente	48.3	38.8
Iglesia católica	59.9	77.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LA-POP (2013, p. 60) y LAPOP (2014, p. 116). http://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/Panama_Country_Report_2012_W.pdf

TRANSFUGUISMO PARLAMENTARIO EN GUATEMALA

En Centroamérica, el país con mayor incidencia de migración legislativa es Guatemala. En este apartado se documenta la movilidad que se ha dado en la legislatura 2012-2016, de acuerdo a la tipología de Vargas y Petri antes descrita, a fin de determinar sus niveles de desestructuración partidaria.

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 diputados 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.² 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 otros³, 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, p. 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.⁴ El Partido Republicano Institucional (PRI), que surgió en 2013 derivado de la disolución del FRG es un ejemplo de este escenario político y corresponde a la tipología de trásfugas estratégicos.

2 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>

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

4 Rosón, Mar (S/A). Sistema de partidos en Guatemala (1985-2011). <http://americo.usal.es/ibe-roame/sites/default/files/roson_guatemala.pdf>

El transfuguismo ha sido una práctica común en el Congreso de la República de Guatemala. En la legislatura de 1990, hubo un 42.86 por ciento de diputados que emigraron a otro partido; en 2004-2007 se registró una tasa del 43 por ciento; durante el período 2008-2012 fue del 34.17 por ciento.⁵ 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 tanto en ese partido como en LÍDER, UNC y UNE.

El Partido Patriota como partido oficial, obtuvo originalmente 48 escaños distritales y nueve de listado general, sumando 57 escaños; 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, p. 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. No obstante que aún con esa movilidad no se alcanzó la mayoría en la bancada oficial, los legisladores tráfugas no se mantuvieron en dicho grupo y por el contrario, fue bajando a 45 escaños para 2015. En un marco de crisis de credibilidad en las acciones de gobierno y problemas fiscales se ha dificultado contar con una mayoría flexible para el presidente de Otto Pérez Molina (Tabla 6).

TABLA 6. INTEGRACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2012-2016)

Partido/Bloque parlamentario		Escaños de origen 2012		Escaños a octubre 2014		Escaños Enero 2015		Diferencia 2012/2015
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Partido Patriota	PP	57	36.07	46	29.11	45	28.48	- 12
Unidad Nacional de la Esperanza/ Gran Alianza Nacional	UNE/ GANA	39	24.68	18	11.39	-	-	- 39
Libertad Democrática Renovada	LIDER	14	8.86	50	31.64	55	34.8	+ 41
Unión del Cambio Nacional	UCN	14	8.86	1	0.63	1	0.63	- 13
Compromiso, Renovación y Orden	CREO	12	7.59	9	5.69	9	5.69	- 3
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE	9	5.69	-	-	22	13.92	+ 13
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala	VIVA/EG	6	3.80	-	-	-	-	- 6
Partido de Avanzada Nacional	PAN	2	1.27	-	-	-	-	- 2
Partido Unionista	PU	1	0.63	1	0.63	1	0.63	-
Frente Republicano Guatemalteco	FRG	1	0.63	-	-	-	-	- 1

5 Para 1990, 2008 (Fortín, 2008: 142); para 2004-2007 Informe ASIES, Guatemala (2004).

Encuentro por Guatemala	EG	-	-	3	1.89	3	1.89	+ 3
Victoria	Victoria	1	0.63	-	-	-	-	- 1
Gran Alianza Nacional	GANNA	-	-	3	1.89	-	-	-
Partido Republicano Institucional	PRI	-	-	2	1.26	2	1.26	+ 2
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Maíz	URNG	1	0.63	2	1.26	2	1.26	+ 1
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala	VIVA	-	-	1	0.63	1	0.63	+ 1
Movimiento Político Winaq	WINAQ/ URNG/ ANN	1	0.63	-	-	1	0.63	-
Bloque Independiente Todos	TODOS	-	-	11	6.96	11	6.96	+ 11
Independiente	INDEP	-	-	10	6.32	5	3.16	+ 10
Total		158	100	158	100	158	100	
Número efectivo de partidos			4.59		4.73		4.31	

Fuente: Elaboración propia con datos de Tribunal Memoria de Elecciones Generales y Parlamento Centroamericano, 2011, Tomo 1. Tribunal Supremo Electoral, Guatemala, C.A. <<http://www.tse.org.gt/memoria-electoral-2011.pdf>>

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

Para enero 2015. “Legislatura inicia su último año con 85 tráfugas. En El Periódico, 22 de enero de 2015.

El LIDER opositor fue el ganador en el transfuguismo. De 14 escaños, a 2015 ha incrementado 55, es decir, prevalece un mayor poder de decisión que contraviene al oficialista PP. LIDER fue resultado de legisladores disidentes que abandonaron UNE en 2008 para conformar una nueva bancada Alianza por el bien de Todos, que más tarde cambió a LIDER.

Una lectura que se hace de la Tabla 6 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 2015, 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 poco más de tres años de su inicio, registra un total de 92 diputados tráfugas, que representan el 58.2 por ciento del total que son 158 escaños en el Congreso. Casos extremos son diez legisladores que han cambiado

de agrupación política de entre tres a nueve ocasiones.⁶ De acuerdo a la tipología de Vargas y Petri (2013), se trata de tráfugas puros de oposición mayoritaria y tráfugas independientes. Sólo 66 legisladores (41.8 por ciento) se han mantenido en el partido que los postuló al inicio de dicha legislatura.

El constante cambio de composición entre bancadas altera las estructuras de poder internas en el Congreso (junta directiva; comisiones de trabajo; jefe, subjefe de bloque). La presidencia del Congreso, por rotación, correspondió ya al PP, pero para 2015 quedó en manos de un diputado independiente.⁷

Asimismo, un ocho por ciento de diputados que pertenecieron a un partido, y cambiaron a otro, regresan a alguno que abandonaron anteriormente, son los casos principalmente de UNE y TODOS. La explicación es que perfilan mayor posición política apostando al partido que va mejor en el escenario electoral, como ha sido la estrategia del diputado Augusto César Sandino, que inicia la legislatura en UCN, cambia en 2014 a PU, y luego asume un escaño de GANA, y después a UNE, en el mismo año se declara independiente y nuevamente regresa a UNE. Su argumento: “porque sabemos que nuestra próxima presidenta será Sandra Torres”⁸, es decir, en tiempos electorales se calcula utilidad política y se actúa en función de beneficios personales y sin compromiso con la ciudadanía.

Es decir, la recurrencia continua de diputados que cambian de bloque parlamentario, 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.

6 La Diputada Lesli Elisa Buezo Escoto por ejemplo, llegó al Congreso por LIDER, EN 2012 cambió a UCN, UNE, regresó en el mismo año otra vez a UCN, volvió a cambiar a PU; en 2013 se incorpora a GANA, después, en el mismo año se declara independiente; en 2014 se identifica en TODOS; en 2015 vuelve a ser diputada independiente y el último cambio es que regresó a TODOS. Otro caso es el de Reynabel Estrada Roca, que ha pasado por GANA, CREO, TODOS, LIDER, PP y nuevamente a TODOS. 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.

7 Luis Rabbé Tejada con 85 votos obtuvo la presidencia de la Junta Directiva para 2015, el último año de ejercicio legislativo. En dicha votación se registró la ausencia de 55 diputados de LIDER y 10 de TODOS. Ver “Congreso elige Junta Directiva para 2015”. En El Periódico, 30 de octubre de 2014. <<http://www.elperiodico.com.gt/es/20141030/pais/4129/Congreso-elige-Junta-Directiva-para-periodo-2015-2016.htm>>

8 “El transfuguismo, una práctica habitual en el Parlamento guatemalteco.”, 24 de mayo de 2014 <<http://noticias.terra.com/america-latina/guatemala/el-transfuguismo-una-practica-habitual-en-el-parlamento-guatemalteco,ec12c7d7ad726410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>

En septiembre de 2015 Guatemala celebra elecciones generales, en consecuencia, se renovará el Congreso de la República, y los legisladores se ocupan de ir posicionándose con visión a su futuro. La autopercepción de que no serán reelectos en el partido más reciente, les lleva a cambiar a otro con mayores posibilidades. Particularmente se desplazan hacia los partidos que están mejor posicionados para los comicios. Es una práctica que no sólo es reiterativa para elegir legisladores, sino también alcaldes.⁹

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, 2005, p. 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 7** se expone el número de diputados tránsfugas y los motivos que les llevó a cambiar de partido o bloque parlamentario, de acuerdo a la información de Fortín (2010), quien aporta datos de anteriores legislaturas.

TABLA 7. 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.

9 El transfuguismo político es práctica común también en los cargos de representación municipal con fines de reelección. “Los alcaldes ha llegado a ser ahora la regla y no la excepción; suele concretarse en las vísperas del proceso electoral, cuando las primeras encuestas de opinión revelan el nombre del partido político con mayores probabilidades de ganar la elección”. Ver Comportamiento Electoral Municipal en Guatemala Fundación Centroamericana de Desarrollo (Funcede). <http://www.kas.de/wf/doc/kas_23242-1522-4-30.pdf?110627181824>

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.
2012	1	Renuncia a CREO por ser nombrado Procurador de Derechos Humanos; su suplente asumió la curul pero de inmediato cambió a LIDER.
2012	52	Seis legisladores cambiaron al oficialista PP en 2012, pero no se mantienen en el mismo partido a 2015, sino que fueron transitando a LIDER, TODOS, CREO, o Independientes; en enero 2012 se disuelve alianza UNE-GANA y se desprenden los diputados de GANA; en agosto del mismo año configura alianza con Unionista y PAN y se queda con 10 escaños.
2015	10	Legisladores independientes pasan al grupo parlamentario TODOS.
2015	9	Legisladores de Alta Verapaz de PP, LIDER o de la coalición UNE-GANA, cambian a LIDER o a UNE, argumentando falta de apoyo del gobierno, y el incumplimiento de lo prometido a la población. “En estos dos años y medio he visto con mucha frustración una serie de compromisos no cumplidos” ¹⁰ ; discrepancias con el gobernador de Alta Verapaz, Ronald Ramiro Sierra, coordinador de los proyectos gubernamentales en ese departamento. ¹¹

Fuente: Elaboración propia con datos de Fortín (2010,p. 156-159); y para 2012, 2015 con datos del Congreso de la República de Guatemala y Prensa nacional.

Los nueve diputados de Alta Verapaz han cambiado de partido en 2015, significativo porque se trata del distrito electoral más fuerte después de la capital del país. Los que transitaron del oficialismo a UNE, estratégicamente buscan aprovechar el liderazgo de estos legisladores para capitalizar los votos en dicho distrito, apoyando la precandidatura presidencial de Sandra Torres, de ese mismo Departamento, quien con sus programas sociales ha tenido aceptación de la opinión pública.

Lo que observamos en la Tabla 6 por tanto, son cambios recurrentes que corresponden a las diferentes modalidades de transfuguismo expuestas por Vargas y Petri y que en consecuencia, los efectos políticos del transfuguismo evidencian una débil presencia territorial e institucional del sistema de partidos guatemalteco.

¹⁰ “Falta de compromisos provoca transfuguismo”. Diario la Nación de Guatemala, 17 de julio de 2014 <<http://www.lanacion.com.gt/falta-de-compromisos-provoca-transfuguismo/>>

¹¹ “Cuatro diputados transfugas del PP se pasan a la UNE”. <http://www.republicagat.com/politica/cuatro-diputados-transfugas-del-pp-se-pasan-a-la-une_ea6dd5/>

TRANSFUGUISMO EN PANAMÁ

La Asamblea Nacional de Panamá (2014-2019) cuenta con dos partidos mayoritarios de oposición: Cambio Democrático con 30 escaños y el Partido Revolucionario Democrático con 25, esto es el 42.3 y el 35.2 por ciento respectivamente. El Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez¹², postulado por el derechista Panameñista en alianza con el Partido Popular, suma 13 escaños (12 del primero y uno del Partido Popular), esto es, el 16.9 y 1.4 por ciento respectivamente. Este escenario sin mayorías obliga al Ejecutivo a definir estrategias para buscar alianza con el PRD que, como fuerza minoritaria es más factible de negociar que Cambio Democrático, el más férreo opositor a Varela, que difícilmente contribuye a la agenda de gobierno, más cuando en su bancada fueron reelectos 13 de los 24 transfugas que garantizan fidelidad a Martinelli.

La intermediación del legislador, -hermano de Varela- para negociar alianzas con el PRD en aras de la gobernabilidad, dio por resultado una fractura en la cohesión interna de dicho partido, donde nueve legisladores han establecido mayor acercamiento con el Ejecutivo que con su dirigencia nacional. Finalmente el PRD acordó un “acuerdo legislativo” por “la gobernabilidad del país”¹³ con el partido Panameñista, disolviéndose amenazas de transfuguismo para garantizar la gestión de gobierno. El PRD logró acuerdo de presidir por dos períodos, la Asamblea Nacional, así como la presidencia de varias comisiones de trabajo.

No contar el partido derechista en el gobierno, con una base política firme vulnera su gestión, dado que a cien días de su mandato, la aceptación de Varela por la sociedad bajó de un 89 a un 75 por ciento¹⁴ y los escándalos políticos de ofrecimiento de dinero a legisladores a cambio de apoyos en la Asamblea Nacional podrían repetir el esquema de la legislatura anterior, donde 34 por ciento de diputados transfugas privilegiaron unirse a Cambio Democrático como partido oficial a cambio de prebendas económicas.

12 Varela llega a la presidencia con el 39.1 por ciento de votación; fue vicepresidente durante el gobierno de Martinelli; rompe alianza con el presidente y renuncia a su cargo; es destituido en su otro cargo como Secretario de Relaciones Exteriores. El conflicto se agudiza cuando el Presidente incentiva el transfuguismo de la mitad de legisladores del Partido Panameñista con el fin de lograr la mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional.

13 “El opositor PRD aprueba un pacto legislativo que permite la ‘gobernabilidad’ a Varela. Diario digital Economía hoy.mx <Junio 30 de 2014. <http://www.economiahoy.mx/politica-eAm/noticias/5905113/07/14/El-opositor-PRD-aprueba-un-pacto-legislativo-que-permite-la-gobernabilidad-a-Varela.html#.Kku80IyS3JHtOwK>>

14 Datos según encuesta de la empresa Dichter&Neira. Consultar “Panamá: Varela cumple 100 días de gobierno en medio de incertidumbre”. E&N Estrategiaynegocios.net <<http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/756012-330/panamá-varela-cumple-100-d%C3%ADas-de-gobierno-en-medio-de-incertidumbre>>

La **Tabla 8** muestra los escaños con que inició la Legislatura 2009-2014, y la variación que sufrió cada grupo parlamentario. El transfuguismo en tan sólo tres años fue de 50 movimientos legislativos de un partido a otro. Cambio Democrático y Molirena, como coalición oficial en esa legislatura, fueron la primera minoría con 30 legisladores, una posición que les permitió controlar acciones del Ejecutivo en tanto éste no contaba con mayoría en el Congreso.

TABLA 8. TRANSFUGUISMO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMÁ

Partidos/Bloques legislativos		Legislatura 2009-2014			Legislatura 2014-2019
		Escaños de origen 2009	Escaños final 2014	Diferencia 2009/2014	
Cambio Democrático	CD	14	36	+22	30
Partido Revolucionario Democrático	PRD	26	17	-9	25
Panameñista	PAN	22	11	-11	12
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	Molirena	2	1	-1	2
Partido Popular	PP	1	1	-	1
Independiente	-	-	2	+2	-
Unión Patriótica	UP	4	-	-4	-
Libre postulación	LP	2	1	-1	1
Total		71	71		7

Fuente: Diario La Prensa, 21 de abril de 2014 <<http://www.prensa.com/sites/default/files/updates/2014/04/21/impreso/transfugas.pdf>>
Para 2014-2018: Asamblea Nacional de la República de Panamá <<http://www.asamblea.gob.pa/dip>>
Para 2009 y 2014 Tribunal Electoral de Panamá.

El escenario político claramente corresponde a la tipología de transfuguismo puro orientado hacia la bancada oficialista, donde desde el inicio de la legislatura, el presidente Martinelli buscó incrementar su escaso capital político en la arena parlamentaria, de tal forma que logró contar con mayoría absoluta para determinar con mayor holgura, su agenda de gobierno.

En la **Tabla 9** se exponen los 24 casos de legisladores que emigraron al partido oficialista durante los primeros años de la Legislatura 2009-2014. De 18 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.

Para el período 2014-2019, 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, recurrió más a la negociación estratégica con el PRD para apoyar su agenda política.

TABLA 9. CAUSAS DE MOVILIDAD SEGÚN LOS PROPIOS LEGISLADORES EN PANAMÁ

Nº	Partido de procedencia	Fecha de migración	Argumentos del legislador para ingresar al partido oficialista (Cambio Democrático)
1	Libre postulación	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).

El período legislativo con mayor incidencia de transfuguismo ha sido el de 2009-2014 con el 33.8 por ciento. Según Petri y Vargas (2010, p. 148), para 2004-2009 fue del 17.7 y en 1999-2004 fue del 7 por ciento. Por tanto, la tasa más elevada de transfuguismo fue de la legislatura concluida en 2014, lo que implica una desestructuración partidaria más orientada al oficialismo que a otras fuerzas políticas.

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 ha intentado regularlo (**Tabla 10**).

TABLA 10. REGULACIÓN LEGAL DEL TRANSFUGUISMO EN GUATEMALA Y PANAMÁ

País	Institución declarativa	¿Existe normativa?
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 la Junta Directiva, o presidir alguna Comisión de Trabajo Legislativo, ni ejercer algún cargo en representación del Congreso de la República
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.
	Reforma al artículo 362 del Código Electoral	La ley anti tráfuga fue una iniciativa de dos legisladores (febrero 2012) que causó mucha polémica en la Asamblea legislativa y no trascendió. Se intentó revocar el mandato a diputados.

Fuente: Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar, Renzo Rosal de Guatemala. <<http://noticias.latino.msn.com/latinoamerica/el-transfuguismo-una-practica-habitual-en-el-parlamento-guatemalteco-1>>

Congreso de la República de Guatemala. <<http://www.congreso.gob.gt/manager/images/B1B-7F39D-74A8-788B-FEFA-A30B1BA5E15D.PDF>>

“Ley anti-tránsfuga regirá a partir de su promulgación”. Octubre 11/2012. Diario La prensa. Panamá.

En otros términos, el transfuguismo legislativo no está prohibido en la reglamentación de Guatemala y sólo se refiere la Ley Orgánica del Poder Legislativo al proceso que ha de seguir el legislador que cambia de bancada. Un elemento sustancial es el planteamiento de a quién pertenece la curul, si al diputado o al partido. La Corte de Constitucionalidad ha señalado que las diputaciones pertenecen al legislador y no al partido, razón por la cual existe flexibilidad abierta para cambiar de partido, declararse independientes, crear nuevos bloques, lo que conlleva a un crecimiento artificial de los partidos y un sistema de partidos con débil institucionalización.

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”.¹⁵

En Panamá la Asamblea Nacional de la Legislatura (2009-2014) aprobó en enero 2013 una ley¹⁶ 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 llegó a decretarse durante su gestión, que ha sido la más cuestionada por la alta tasa de transfuguismo.¹⁷

Manuel Alcántara¹⁸ ha sugerido dos fórmulas para evitar el transfuguismo en El Salvador, aunque estas propuestas podrían ser consideradas en otros países: 1) un pacto entre los partidos políticos para negar la admisión del diputado tránsfuga;

15 Comisión de Apoyo Técnico Legislativo. Congreso de la República de Guatemala. Acta n° 09/2013 <<http://www.congreso.gob.gt/manager/images/0150668F-A8BD-470A-A0AA-344947E479BD.pdf>>

16 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>>

17 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.

18 “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>

2) No otorgarle todo tipo de apoyo financiero. Por cuanto a la primera, al no permitir el ingreso a otro partido, tendrían que optar por declararse independientes y en este status bloquear apoyos, por lo que se verían limitadas sus aspiraciones a ocupar cargos en los órganos internos del Congreso. Respecto a la segunda, estaría en razón de la primera, no contar con todos los apoyos, mantenerse en un “ostracismo político” –como sugiere Alcántara en la misma fuente-, e implicaría razonar mayormente su posición política.

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. Pero la normativa actual contraviene estas recomendaciones, en el caso de Guatemala por ejemplo, en la Junta Directiva para 2015 la dirige un diputado independiente, lo que indica que no hay límites ni diferenciación en funciones legislativas en ese país.

COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO: PERSPECTIVA ACTITUDINAL DE LOS LEGISLADORES

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. Un análisis 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 11**, refleja que existe flexibilidad en los temas de agenda estratégicos en Guatemala y Panamá, al encontrar 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. Panamá en cambio, da mayor apertura a las decisiones personales de los legisladores al permitir que voten según su criterio.

TABLA 11. DISCIPLINA DE VOTO EN LA ARENA LEGISLATIVA

País	Período legislativo	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
Guatemala	2008-2012	37.5	15.8	46.7
	2012-2016	26.6	24.7	48.6
Panamá	2009-2013	14.1	46.9	39.1

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: Elaboración propia con datos de PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

En cambio, cuando se trata de identificar cuánto se está de acuerdo en expulsar a los legisladores que no se disciplinan, en los dos países se muestra una alta tasa de desacuerdo (**Tabla 12**). De ello se desprende: 1) Que su opinión es acorde a su comportamiento político, en tanto no admiten expulsión por disentir con la bancada o las disposiciones de sus liderazgos. Por estas razones les sería adversa una normativa que regule su comportamiento de transfuguismo reiterado; 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 12. EXPULSIÓN DEL LEGISLADOR SI VOTA EN CONTRA DE LA DISCIPLINA DE SU PARTIDO

País	Período legislativo	Nada y poco de acuerdo	Muy/Bastante de acuerdo
Guatemala	2008-2012	75.2	21.8
	2012-2016	77.1	21.7
Panamá	2009-2014	81.2	18.7

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 Guatemala existe prohibición de mandato revocatorio y en Panamá no, las opiniones expuestas en la **Tabla 13** consideran que un diputado tráfuga puede incorporarse a otro grupo parlamentario. En otros términos, hay coherencia de la opinión legislativa con las acciones políticas de movilidad legislativa cuantas veces les represente beneficio, sea al partido o de carácter personal. La opinión actitudinal de renunciar a su escaño para que lo ocupe otro legislador ha sido también una práctica cuando se trata de un falso transfuguismo, esto es, cuando a invitación presidencial cubren algún cargo en el gabinete. Sin embargo, regularmente abandonan su escaño del partido por el que fueron nominados, asumen el rol de independientes o constituyen otra fuerza política, lo que permite subrayar que conservan su escaño pero no renuncian a éste.

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
Guatemala	2008-2012	58.0	42.0
	2012-2016	58.6	31.9
Panamá	2009-2013	48.4	50.0

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: Elaboración propia con datos de PELA. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

REFLEXIONES FINALES

En este estudio se intentó determinar qué tan recurrente es el transfuguismo político en dos países que tienen la mayor incidencia de este fenómeno; asimismo, cuánto se da la desestructuración partidaria en el sistema de partidos, dado que escasamente se ha intentado regular estos patrones culturales de comportamiento político.

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. Es principalmente en Guatemala donde se observa una mayor debilidad institucional traducida en un sistema de partidos frágil, 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, 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, pues sin compromisos sólidos se desdibuja reiteradamente la fidelidad partidaria.

Los partidos son efímeros, su volatilidad y fragilidad lleva a falta de responsabilidad 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. El transfuguismo es resultado de una débil estructura de los partidos políticos, lo cual explica en parte, el bajo nivel de confianza que tiene la sociedad hacia esta institución, cuya función principal debería ser la representación de los intereses de la población. El transfuguismo se agudiza en tiempos electorales porque en su gran mayoría, los legisladores buscan la reelección en su escaño, sin embargo, lejos de la profesionalización de la política como se esperaría, ha sido un tope de desarrollo y calidad de democracia en ambos países centroamericanos.

FUENTES CONSULTADAS

- Alcántara, M. (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.
- Artiga, A. (2002). “Sistemas electorales y sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá”. En *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. PNUD.
- Artiga, A. (2010). “Democratización en el acceso al poder en Centroamérica. Informe final”. En *Cuarto Informe Estado de la Región*. Costa Rica: Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible; La defensoría de los habitantes y Consejo Nacional de Rectores <http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/Artiga_2010.pdf>
- Asies (2008). *Guatemala: Monografía de los partidos políticos 2004-2008*. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Soros Guatemala e Instituto Holandés para la democracia multipartidaria. <<http://www.monografias.com/trabajos-pdf/guatemala-partidos-politicos/guatemala-partidos-politicos.pdf>>
- Asies (2009). *Reformas a la Ley Electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Seminario Permanente sobre el rol de los partidos políticos. XXIV sesión anual (2008). Memoria General. Guatemala.
- Azpuru, D. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de las Américas en Guatemala y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Vanderbilt University.

- Blas, A. L. y Brolo, J. (2012). “Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad”. Revista *Actualidad Política* n° 1 (julio). Guatemala; Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DI-SOP), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes) y Konrad Adenauer Stiftung.
- Fortín, J. 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, F. (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, S. (2013). “Las elecciones guatemaltecas de 2011: más de lo mismo”. En Alcántara, M. y Tagina, L. (Coordinadores). *Elecciones y Política en América Latina 2009-2011*. México: Miguel Ángel Porrúa, IFE, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1997). “La institucionalización de los sistemas de partidos en la América Latina”. *América Latina Hoy* n° 16. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 91-108.
- Marck, L. F. y López, Arrivillaga M. (2005). *El transfuguismo parlamentario*. Cuadernos de Información Política n° 1. Área de Estudios Sociopolíticos. Guatemala: FLACSO Guatemala.
- Novales, H. y Chávez, L. (2011). Los sistemas de partidos en Centroamérica hoy. *Panorama Centroamericano. Reporte Político*, año XLI, época 1 (enero-marzo). Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) y Fundación Konrad Adenauer Stiftung <<http://www.kas.de/wf/doc/3396-1442-4-30.pdf>>
- Perícola, M. A. y Linares, G. (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>>

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

Vargas, J.P. y Petri, D. (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, J.P. y Petri, D. (2010). *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. San José de Costa Rica: DEMUCA y AECID.

Vargas, J.P. y Petri, D. (2013). “Transfuguismo: realineamientos y equilibrios parlamentarios”. *Revista Parlamentaria* n° pp. 123-172 <<http://plataformac.org/download/parliamentaryreform/Vargas-Petri%20-%20TRANSFUGUISMO%20-%20realineamientos%20y%20equilibrios%20parlamentarios.pdf>>

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

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>>

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

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

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

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

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014*. Programa Estado de la Nación-Región. San José de Costa Rica <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/ECA-2014.pdf>