

TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO ENTRE GOBIERNO Y OPOSICIÓN EN GUATEMALA

*Legislative party switching between government and opposition
in Guatemala*

Margarita JIMÉNEZ BADILLO
Universidad Autónoma de Guerrero, México
✉ mbadillo@uagro.mx

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2017
Fecha de aceptación y versión final: 22 de mayo de 2018

RESUMEN: El transfuguismo legislativo, una de las principales fragilidades del sistema de partidos en Guatemala, propicia constantes reconfiguraciones de las relaciones de poder en el Congreso, dejando en entredicho el funcionamiento de la democracia. El objetivo de este estudio es describir en cuatro legislaturas –desde 2004– cómo el transfuguismo ha contribuido a acentuar la fragmentación del sistema de partidos en Guatemala. Se utiliza para su medición el número de legisladores tránsfugas, así como indicadores de volatilidad, fluidez y tasa de transfuguismo. Se examina la direccionalidad de la migración: al oficialismo o a los bloques de oposición en la dinámica interna del Congreso. Se sostiene que el transfuguismo agudiza la debilidad institucional en el sistema de partidos y que la alteración del tamaño de las bancadas responde a incentivos personales y/o de liderazgos, a fin de sumar mayor poder político en la arena parlamentaria.

Palabras clave: transfuguismo; representación parlamentaria; institucionalización; partido político; Guatemala.

ABSTRACT: Legislative transfuguism is one of the main weaknesses of the party system in Guatemala. It fosters constant reconfigurations of power relations in Congress, calling into question the functioning of democracy. The objective of this study is to describe in four legislatures –since 2004–, how transfuguism has contributed to strengthen the fragmentation of Guatemala's party system. In order to measure it, we use the number of defecting legislators, as well as indicators of volatility, fluency and transfuguism rates. The directionality of migration is also examined: the ruling party or the opposition blocks in the internal dynamics of the Congress. The article argues that transfuguism sharpens the institutional weakness in the party system, and that the

alteration of the size of the seats responds to personal and/or leadership; incentives, in order to add more political power in the parliamentary arena.

Key words: transfuguism; parliamentary representation; institutionalization; political party; Guatemala.

I. INTRODUCCIÓN¹

El transfuguismo legislativo –entendido como la acción de un diputado de dejar su escaño obtenido bajo una determinada formación política para incorporarse a otro partido, bloque legislativo o declararse independiente– no es un fenómeno reciente para el caso de Guatemala. Desde que en 1985 se transitó a la democracia, definiendo la elección de los cargos de representación por vía electoral, se han registrado cambios de legisladores de un partido a otro en distintos ciclos legislativos². Además de Brasil (Samuels 2011; Degiusti 2017) y Perú (Marques y Brito 2014), Guatemala es el país que registra más altos niveles de transfuguismo en América Latina (Rosón 2015; Marques y Brito 2014), y también es el sistema de partidos más fragmentado de la región (Brolo 2013) y de Centroamérica (Novales 2014).

Esta permisividad en la rotación constante de legisladores llevó a que un diputado decidiera migrar cuantas veces lo considerara justificable. Fue una dinámica institucional con ausencia de normas para regularizarlo. Solo hasta febrero de 2016 se modificó la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que, sin prohibir el transfuguismo, estableció restricciones con vigencia hasta el término de la Legislatura actual (2016-2020)³. Lejos de abundar en esta cuestión normativa, se resalta, más bien, que «la verdadera dimensión del tránsito se proyecta en el ámbito representativo [...] pues es la alteración de la representatividad parlamentaria a nivel personal, partidario e institucional el aspecto sensible en cuestión» (Vargas y Petri 2010: 5). De ahí la pertinencia de analizar el transfuguismo como un fenómeno altamente reiterativo, que ha llevado a relaciones de poder poco estables, donde se ven alterados los esquemas de representación formal resultado de las elecciones.

1 La autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo. Artículo desarrollado como producto de estancia académica en la Katedra politologie, Filosofická Fakulta, Univerzita Hradec Králové, República Checa entre marzo y junio de 2017, por Convenio con la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP). Un reconocimiento a la Dra. Pavlína Springerová, decana de la Universidad receptora y con quien se desarrollaron las actividades durante la estancia académica.

2 Entre 1986 y 2000 se calcula que un 40% de diputados abandonaron sus escaños, cambiando de partido, declarándose independientes o para ocupar un puesto en el Gobierno (Perfil de Gobernabilidad 2005: 84). Otra fuente argumenta que, de 1990 a 2007, un 42,86% de diputados reelectos cambió de partido político (J. FORTÍN 2008, citado en J. FORTÍN 2010: 142).

3 Art. 50. «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, aunque se afilien a otro partido» (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Decreto 14-2016).

Los reacomodos constantes entre bancadas no solo alteran la correlación de fuerzas original en el Congreso, sino también el proceso para despejar la agenda política, donde las relaciones interpartidistas son definidas mediante intereses individuales y de liderazgos. Desde 2004, el partido oficial en el Congreso no ha logrado la mayoría absoluta de escaños (50% más uno), por lo que los efectos del transfuguismo también se ven reflejados en una agenda política inestable y, en consecuencia, en reiteradas negociaciones para forjar alianzas coyunturales.

El transfuguismo responde al interés personal de reelegirse y también proviene de acuerdos previos para sumar espacios de decisión en otra bancada o en la estructura interna del Congreso. Sin embargo, estos acuerdos no son garantía de durabilidad ni lealtad, puesto que en Guatemala predominan liderazgos fuertes en las bancadas que, ante desavenencias con la estructura de poder interno, asumen retirarse de un bloque y sumarse a otro, seguidos por su grupo de legisladores que le guardan lealtad.

A partir de dicho contexto, en esta investigación de corte empírico-descriptivo se parte de cuatro legislaturas (Tabla I) para analizar cómo el transfuguismo ha contribuido a acentuar la fragmentación del sistema de partidos. Se examina, asimismo, la direccionalidad de la migración –esto es, si la tendencia ha sido reforzar al oficialismo o a los bloques de oposición–. Encontrar respuestas a estos planteamientos contribuye a evaluar la magnitud de un fenómeno que deteriora las instituciones democráticas y es ya una práctica cotidiana en Guatemala.

TABLA I
 REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE PARTIDOS DE OPOSICIÓN
 Y GOBIERNO EN EL CONGRESO DE GUATEMALA

	LEGISLATURA PERÍODO	PRESIDENTE	PARTIDO/ COALICIÓN OFICIAL	ESCAÑOS (ELECTOS)		PRINCIPAL PARTIDO OPOSICIÓN	ESCAÑOS (ELECTOS)	
				N.º	%		N.º	%
V	2004-2008	Óscar Berger	GANA (PP-MR-PSN)	47	29,75	FRG	43	27,22
VI	2008-2012	Álvaro Colom	UNE	51	32,28	PP	29	18,35
VII	2012-2016	Otto Pérez Molina*	PP	57	36,07	LIDER	14	8,86
VIII	2016-2020	Jimmy Morales	FCN-NACIÓN	11	6,96	UNE	32	20,25

Notas: * Renunció a la presidencia el 02/09/2015. El Congreso nombró a Alejandro Maldonado como su sucesor para concluir el período presidencial. GANA (PP-MR-PSN): Gran Alianza Nacional (Partido Patriota-Movimiento Renovador-Partido Solidaridad Nacional). UNE: Unidad Nacional de la Esperanza. FCN-NACIÓN: Frente de Convergencia Nacional. FRG: Frente Republicano Guatemalteco. LIDER: Bloque Libertad Democrática Renovada.

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla I se observa que en ningún caso el partido o coalición oficial es el mismo, indicando volatilidad en la estructura de poder político. Asimismo, el oficialismo en las tres primeras legislaturas superó su tamaño en escaños respecto a la oposición, un escenario de aparente predominio del oficialismo que más tarde ve disminuida su representación por el continuo transfuguismo a los bloques opositores. La última legislatura refleja mayor complejidad para el FCN-NACIÓN, que apenas alcanzó un 7% de escaños respecto a la UNE, su opositor, con el 20,2%. La administración de Jimmy Morales comienza con una representación maltrecha que la obliga a generar estrategias para aumentar posiciones en el Congreso.

II. APROXIMACIONES TEÓRICAS EN TORNO AL TRANSFUGUISMO

El transfuguismo puede ser analizado desde dos ópticas: 1) como *decisión individual*, que responde a intereses particulares del diputado, ponderando la continuidad en su carrera política mediante la reelección y obtención de espacios de poder que le redundará en mayores beneficios; 2) como *disposición de liderazgos*, que proviene de «políticos que mantienen su capacidad de liderazgo a través de los años» (Rosón 2015: 170), así como un poder de persuasión para definir cuándo y hacia dónde emigrar como bloques legislativos, ponderando el tamaño de representación y las lealtades en un plano de estímulos y recompensas. La ambición personal, según Langston (2009: 237-238), impulsa individualmente a los políticos a estructurar sus carreras políticas. Los incentivos están orientados a ascender y mantenerse en la política en función de la brecha que le abren las instituciones, ocupando los cargos en razón de la afinidad con liderazgos de partido, quienes respaldan o no las aspiraciones del político según el peso que represente en la estructura de poder, en los intereses de partido o de la elite.

¿Qué explicación dar al transfuguismo? Desde un enfoque temporal –para el caso argentino–, Danilo Degiusti (2015) plantea por qué algunos períodos legislativos presentan más casos de transfuguismo que otros, considerando su incremento y oscilaciones mediante tres variables sistémicas: desinstitucionalización del sistema de partidos, ciclo electoral y crisis políticas. Sostiene que en sistemas políticos más institucionalizados hay menos probabilidades de transfuguismo, a diferencia de en sistemas de partidos desinstitucionalizados, donde ocurre con mayor frecuencia. La temporalidad también resalta en los estudios de Mershon y Shvetnova (2008), que ubican tres fases: el ciclo preelectoral, durante la campaña o durante el ciclo legislativo. Los autores encuentran que este último es el momento de mayor transfuguismo para dominar la agenda parlamentaria.

Los criterios para valorar las opciones de migrar a otro partido también están en relación a una visión de corto o largo plazo. En el primero es la actividad interna de la legislatura; en el segundo, prepararse para su reelección (Heller y Mershon 2008). Dichos autores resaltan el criterio de la ambición –que implica buscar los medios para el mayor beneficio esperado– para explicar por qué los legisladores cambian de partido. El poder y la política son los factores que motivan a los diputados a cambiar de

afiliación partidaria, tal es la utilidad esperada y sus alternativas son: permanecer en el mismo partido; cambiar a uno distinto; participar en la formación de uno nuevo; cambiar como independiente, o renunciar a su curul y buscar otro cargo en la administración pública. En efecto, estas son las opciones que, como decisión individual o disposición de sus liderazgos, asumen los legisladores desde su espacio con un alcance de beneficio personal, aun cuando no se descarta la utilidad que les puede reportar la bancada a la que se integran.

Otra perspectiva de análisis es la de Nokken (2005), quien reflexiona en torno al impacto que tiene el voto de los legisladores tráfugas en la aprobación de la agenda política. En este escenario resulta relevante la composición de gobierno unificado o de mayorías divididas en el Congreso. Si respaldan con su voto al bloque oficialista, lo fortalecen con una mayor tasa de aprobación de la agenda, mientras que si se trata de un gobierno dividido o de mayorías, tiene mayores repercusiones porque es posible que con su voto logren la tasa suficiente para aprobar o rechazar una iniciativa de ley. En este caso, los legisladores tráfugas se convierten en un instrumento de estrategia para conseguir mayorías.

Dichos escenarios se combinan en la praxis política de Guatemala, donde, además de la fuerte presencia de liderazgos que definen la dinámica política, esta se da en un sistema de partidos débilmente institucionalizado. En el estudio clásico de Mainwaring (1997), se exponen los componentes que caracterizan a un sistema de partidos institucionalizado: 1) estabilidad en las reglas y naturaleza de la competencia entre partidos; 2) raíces relativamente estables en la sociedad; 3) legitimidad del proceso electoral y de los partidos; y 4) los partidos no se subordinan a intereses de líderes ambiciosos (son más bien, partidos autónomos). En Guatemala, respecto a estos criterios, los partidos aparecen solo para evaporarse con la misma facilidad. No existe adherencia de partidos-ciudadanos y hay desvinculación con el electorado. La vía electoral es el medio por el que obtienen su curul los legisladores, sin embargo, los partidos son porosos, casi inexistentes, donde líderes políticos y empresariales definen las candidaturas a los cargos de representación y la estructura patrimonial es predominante (el líder tiene un peso relevante en la política). En estos componentes reside la debilidad del sistema de partidos en Guatemala: su fragilidad se refiere a esa falta de estabilidad en su oferta, en su supervivencia, así como en no acatar la Ley Electoral ni generar vínculos con sus afiliados.

La asociación entre líderes personales y sistemas de partidos fluidos o débilmente institucionalizados ha sido expuesta por Molina (2015), quien identifica un *liderazgo personal dominante* cuando este no se supedita al partido político, pudiendo prescindir del mismo, fundar otro o declararse independiente. Si el líder deja su partido para crear otro, muy probablemente su apoyo popular no se verá seriamente comprometido. En cambio, el partido sí puede perder apoyos ante la ausencia del líder dominante. El autor ubica este tipo de liderazgo en los casos de Efraín Ríos Montt (FRG), Álvaro Colom (UNE) y Óscar Berger (GANA). En la arena legislativa predominan liderazgos fuertes en las bancadas que, ante desavenencias con la estructura de poder interno, asumen retirarse de un bloque y sumarse a otro, seguidos por su grupo de legisladores que les

guardan lealtad, como sucedió en la V legislatura (2004-2008). En esta última, a cuatro meses de iniciadas sus funciones se desintegró la coalición oficial GANA (PP-MR-PSN) por el desprendimiento del líder del PP –Otto Pérez Molina–, quien, con otros legisladores, optaron por formar una bancada independiente. Por tanto, «la fragmentación y la volatilidad del sistema de partidos guatemalteco están enmarcadas en una forma altamente personalista de hacer política» (Novales 2015: 3).

Haciendo una revisión de la literatura que se ocupa de Guatemala, Fortín (2010) argumenta que el transfuguismo responde al monopolio que los partidos tienen sobre los recursos colectivos y privados, así como a los altos costos de asociación y bajos costos de transacción. En coincidencia con estos argumentos, Lemus (2013) expone que los requisitos que marca la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) son muy costosos para los comités nacionales. De ahí que la selección de candidatos sea una situación porosa en tanto no son miembros del partido, por lo que no hay compromiso alguno de plataforma ideológica ni programática. Los candidatos son postulados recurriendo a liderazgos locales que garantizan al partido los votos suficientes para mantenerse en las lides electorales, a partir de que tienen capacidad para financiar su propia campaña y garantizar así la vida del partido. Es decir, lejos del diseño institucional de la Ley Electoral, en el quehacer político existe un alto grado de centralización de decisiones en los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN), quienes consideran que la representatividad de las bases exigida en la Ley Electoral genera altos costos, «lo que produce incentivos para descentralizar los costos y trasladarlos a los líderes locales» (Lemus 2013: 26).

Los partidos actúan con autonomía y su financiamiento proviene del sector privado, con riesgos de procedencia ilícita. En otros términos, hay un intercambio entre candidato y partido, y se pueden lograr cargos públicos, influencia, poder y toma de decisiones. Estas pautas de comportamiento son incentivos de los partidos para crear agrupaciones informales de corto plazo, solo para la elección en turno que, en todo caso, aumenta la volatilidad en el sistema de partidos. Son centralizados, exclusivos y poco institucionalizados (Lemus 2012), ya que predominan las decisiones que toman los miembros del CEN en la postulación de sus candidatos. Se organizan bajo el modelo de diputados franquicia⁴, reproduciendo un sistema de partidos que prioriza fines electorales.

Ahora bien, en Guatemala la existencia de una alta fragmentación en el sistema de partidos implica la interacción de un alto número de partidos, lo cual genera una dispersión en el reparto de escaños en la que el bloque oficial ve más disminuido su contingente. En términos simples, un bloque o partido oficial es cuando la representación legislativa pertenece al partido del presidente, mientras que la oposición son los partidos que obtuvieron una representación legislativa que no pertenece al partido del presidente (Morgenstern, Negri y Pérez Liñán 2009).

4 Un *partido franquicia* es cuando el CEN cede temporalmente la marca del partido a algún candidato en época electoral. Este, a cambio, crea organizaciones con sus propios recursos, lo que beneficia al CEN para mantener vigente su registro como partido y promueve a estos candidatos a cargos de representación. Así opera este vínculo entre candidatos y partido en Guatemala.

El tamaño del partido no deja de ser relevante en la correlación de fuerzas, ya que el oficialismo en ciertas situaciones ha de convivir con bloques opositores más grandes —«una oposición numerosa no implica una oposición cohesionada» (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán 2009: 20)—. En efecto, en Guatemala los compromisos son endebles y cuando la oposición cuenta con un mayor contingente que el oficialismo, no se garantiza unidad para tomar decisiones, aunque «una oposición fuerte numéricamente tendrá más facilidades para ejercer el control político-parlamentario que una oposición reducida, cuyo apoyo no es necesario para la conformación de mayorías —mayoría simple, absoluta y calificada—». (Vargas y Petri 2008: 124). Es decir, la oposición no está determinada por su carácter numérico, aunque este pueda considerarse como un factor determinante de su desempeño (Rodríguez 2014: 38).

La falta de cohesión interna implica dificultades para articular acciones en un mismo sentido en la bancada —esto es, falta de unidad—, lo que dificulta alcanzar acuerdos. Es muy poco probable que se mantenga un bloque legislativo con disciplina y cohesionado, particularmente cuando el mismo fenómeno del transfuguismo combina etiquetas partidistas, ideologías e intereses personales. El comportamiento legislativo, sustentado en las prácticas informales que les ofrece flexibilidad para no acatar la directriz del grupo parlamentario (indisciplina), parece reportar más utilidad a proyecciones personales que institucionales. De ahí que se aplica la noción de disciplina como el grado de acatamiento de los legisladores a las instrucciones del líder de la bancada, siempre que las expectativas institucionales sean coincidentes con sus motivaciones personales.

Un Congreso frágil como el de Guatemala mantiene relaciones abiertas de conflicto con el gobierno o entre los bloques legislativos, y cuando se dispersan sus miembros, porque migran a otro partido o porque la orientación del voto no va en el sentido de su bancada, entonces se carece de disciplina y de cohesión interna. Estos componentes en los partidos pueden generar un partido oficial débil, pero también bloques de oposición «disgregados», divididos, «donde el presidente puede ofrecer incentivos selectivos a partidos específicos o a legisladores individuales para crear coaliciones *ad hoc*» (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán 2009: 12), tal como sucedió en la Legislatura 2015, cuando el Ejecutivo controló apenas el 7% de escaños al inicio del ejercicio legislativo, pero mediante negociaciones personalizadas logró incrementar su bancada.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS

El primer criterio para medir cómo el transfuguismo ha incidido en aumentar el grado de fragmentación del sistema de partidos consiste en identificar el número de escaños obtenidos por partido o bloque legislativo, para contrastar su aumento o disminución durante cada legislatura objeto del estudio. Después, se ubican tres ciclos de temporalidad en los que se dan las variaciones de la representación parlamentaria producidas por el transfuguismo:

Inicio	Durante un período de cuatro meses, a partir de que asumen su cargo como legisladores
Intermedio	Durante los dos años y medio subsiguientes de su cargo legislativo
Final	En el transcurso del último año de su cargo legislativo, que es cuando está presente la proximidad de las elecciones para conformar la siguiente legislatura y donde los diputados pretenden obtener la reelección.

Estas tres fases de análisis permiten agrupar los datos y calcular la *tasa de transfuguismo* (TT), es decir, el número de legisladores que migraron de un partido a otro, sin contabilizar las veces que lo hicieron, ya que un diputado durante su ejercicio legislativo pudo haberse cambiado en más de una ocasión. Solo se considera aquí cuánto aumentó o disminuyó la representación de escaños en cada uno de los tres ciclos antes expuestos, para determinar si la tendencia migratoria está orientada al oficialismo o hacia las fuerzas de oposición, dado que el tamaño de la representación es un indicador relevante para definir la agenda política.

Para identificar cómo el transfuguismo incide en incrementar la fragmentación del sistema de partidos se recurre a los índices clásicos, midiendo el transfuguismo en el *inicio* y *final*, ya que son los dos polos que ofrecen la tendencia que se pretende encontrar, que es cuánto el transfuguismo contribuye a acentuar la fragmentación del sistema de partidos. Determinar el *número efectivo de partidos* permite ponderar cuántos son los jugadores de veto reales en el Congreso; la *volatilidad total* ayuda a identificar la competencia partidista; la *fluidéz* da cuenta de los cambios en el sistema de partidos a partir de la oferta. Finalmente, los *índices de natalidad y mortalidad* permiten evaluar cuánto surgen nuevos partidos y cuánto ya dejaron de contar con representación parlamentaria.

Se parte de los presupuestos de que 1) la alteración del tamaño de las bancadas responde a incentivos personales y/o de liderazgos, a fin de sumar mayor poder político en la arena parlamentaria; 2) el tamaño de la representación de bancada incide para determinar la dirección del transfuguismo hacia el gobierno; 3) el transfuguismo sí contribuye a acentuar la fragmentación del sistema de partidos con la creación y cierre de bloques legislativos durante su período de representación en el Congreso.

Se coincide aquí con la tesis de Rosón, quien argumenta que el «transfuguismo no es una consecuencia de la falta de institucionalización de los partidos. Pero sí al revés. El transfuguismo dinamita las posibilidades de institucionalizar un partido y un sistema de partidos en Guatemala» (2015: 220). Es decir, el transfuguismo se da no como resultado de la fragmentación del sistema de partidos, pero contribuye a agudizarla. Tal es el argumento central de este estudio, que identifica al sistema de partidos débilmente institucionalizado como la variable dependiente y al transfuguismo como la variable independiente. Por tanto, con la evidencia empírica se argumenta que, a mayor transfuguismo legislativo, mayor probabilidad de incrementar el grado de fragmentación del sistema de partidos.

Entre las limitaciones del estudio está que no se identifica qué legisladores fueron tráfugas, pero sí se da cuenta desde qué partido asumieron la curul y hacia qué bloque migraron. También se logró distinguir los partidos más expuestos a disminuir

o aumentar su representación de escaños en el Congreso, examinando la direccionalidad hacia la oposición o hacia el oficialismo. Con este hallazgo se aportan elementos para argumentar que no necesariamente el oficialismo es poderoso cuando tiene más representación parlamentaria que la oposición. En Guatemala, los partidos de oposición con liderazgos fuertes han logrado revertir o aplazar la agenda política del Ejecutivo.

Si bien existen trabajos que han analizado el transfuguismo legislativo en Guatemala (Marck y López 2005; Fortín 2010; Vargas y Petri 2010) y en alguna sección Rosón (2015) aborda el tema, en ningún caso se han aportado datos agregados por partido que permitan evaluar empíricamente el fenómeno. La aportación de este estudio es que se logró, a partir de información agregada de cuatro legislaturas consecutivas, mostrar la evolución del transfuguismo y la rotación de un partido o bloque hacia otro, así como a qué responde su incremento en un momento determinado. Dar cuenta de la magnitud del fenómeno del transfuguismo y su incidencia en el sistema fluido de Guatemala es la relevancia de este trabajo. En la siguiente sección, mediante resultados de determinados índices estadísticos, se argumenta cómo el transfuguismo incide en la agudización de la debilidad del sistema de partidos.

IV. INDICADORES DE ESTABILIDAD E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Guatemala tiene un Congreso unicameral, que desde 2004 está integrado por 158 diputados, 31 por lista nacional y 127 por distritos electorales mediante el sistema de representación proporcional de minorías. Su período por legislatura es de cuatro años. Se eligen mediante elecciones generales concurrentes (presidente, diputados, alcaldes) y con posibilidad de reelección. En la Tabla II se muestra la composición legislativa de los cuatro períodos de estudio. Para identificar al partido del presidente en el Congreso, se marca con un área sombreada el número y porcentaje de escaños que obtuvo. Tres observaciones sobresalen: 1) el partido oficialista en cada legislatura ha sido distinto, lo cual ya refleja una limitada continuidad y estabilidad; 2) ningún partido oficialista logró la mayoría absoluta en la composición legislativa de origen; y 3) es frecuente la configuración de alianzas electorales como estrategia para controlar más escaños.

TABLA II
ESCAÑOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS O ALIANZAS EN ELECCIONES DE GUATEMALA

PARTIDO O BLOQUE LEGISLATIVO	V LEGISLATURA 2004-2008		VI LEGISLATURA 2008-2012		VII LEGISLATURA 2012-2016		VIII LEGISLATURA 2016-2020	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)	1	0,63	-	-	-	-	-	-
Alternativa Nueva Nación (ANN)	6	3,80	-	-	-	-	-	-
Desarrollo Integral Auténtico (DIA)	1	0,63	-	-	-	-	-	-
Gran Alianza Nacional (Partido Patriota-Movimiento Renovador- Partido Solidaridad Nacional) (GANA -PP, MR, PSN-)	47	29,75	-	-	-	-	-	-
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	32	20,25	51	32,28	9	5,70	32	20,25
Gran Alianza Nacional (GANA)	-	-	37	23,42	-	-	-	-
Partido Patriota (PP)	-	-	29	18,35	57	36,07	18	11,39
Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	43	27,22	14	8,86	1	0,63	-	-
Partido Unionista (PU)	7	4,43	7	4,43	1	0,63	-	-
Centro de Acción Social (CASA)	-	-	5	3,16	-	-	-	-
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	2	1,27	2	1,27	1	0,63	-	-
Unión del Cambio Nacional (UCN)	-	-	5	3,16	14	8,86	7	4,43
Encuentro por Guatemala (EG)	-	-	4	2,53	-	-	7	4,43
Partido de Avanzada Nacional (PAN)	17	10,76	3	1,90	2	1,27	3	1,90
Unión Democrática (UD)	2	1,27	1	0,63	-	-	-	-
Unidad Nacional de la Esperanza/Gran Alianza Nacional (UNE/GANA)	-	-	-	-	39	24,68	-	-
Libertad Democrática Renovada (LIDER)	-	-	-	-	14	8,86	45	28,48

PARTIDO O BLOQUE LEGISLATIVO	V LEGISLATURA 2004-2008		VI LEGISLATURA 2008-2012		VII LEGISLATURA 2012-2016		VIII LEGISLATURA 2016-2020	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Compromiso, Renovación y Orden (CREO)	-	-	-	-	12	7,60	-	-
Visión con Valores/Encuentro por Guatemala (VIVA/EG)	-	-	-	-	6	3,80	-	-
Victoria (VICTORIA)	-	-	-	-	1	0,63	-	-
Movimiento Winac/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca/Alternativa Nueva Nación (WINAQ/URNG/ANN)	-	-	-	-	1	0,63	-	-
Todos (TODOS)	-	-	-	-	-	-	18	11,39
Frete de Convergencia Nacional (FCN-NACIÓN)	-	-	-	-	-	-	11	6,96
Visión con Valores (VIVA)	-	-	-	-	-	-	5	3,16
Compromiso Renovación y Orden/ Unionista (CREO/UNIONISTA)	-	-	-	-	-	-	5	3,16
Convergencia (CONVERGENCIA)	-	-	-	-	-	-	3	1,90
Fuerza (FUERZA)	-	-	-	-	-	-	2	1,27
Movimiento Winac/Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (WINAQ/URNG)	-	-	-	-	-	-	1	0,63
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-MAÍZ)	-	-	-	-	-	-	1	0,63
Total	158		158	100	158	100	158	100

Fuente: Elaboración propia con base en Asfies 2004; Asfies 2005, Congreso de la República de Guatemala y Diarios de *Prensa Libre*.

Resalta la constancia con la que aparecen y desaparecen los partidos en la arena legislativa, lo cual es un signo de un sistema de partidos fluido, con excepción de la UNE, que sistemáticamente se ha mantenido con representación en las cuatro legislaturas. El PP desde 2008 –que fue gobierno en la VII legislatura– también se ha mantenido con presencia continua en el Congreso, y aunque con menor representación, lo ha sido también el PAN. En las primeras tres legislaturas el partido o coalición oficialista es primera fuerza política en cuanto al número de escaños obtenidos, alcanzando apenas alrededor de un tercio, a diferencia de en la VIII legislatura, donde el FCN-NACIÓN obtuvo apenas un 7% de escaños.

Ahora bien, una forma de evaluar qué grado de fragmentación tiene Guatemala en el Congreso, es a partir del número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP)⁵. Este índice permite ponderar cuántos partidos son los que tienen capacidad para tomar decisiones en el Congreso. La Tabla III muestra la evolución de la representación parlamentaria en las cuatro últimas legislaturas. Aun cuando no se capta qué grado de influencia son capaces de ejercer para impulsar o frenar la agenda política, el NEPP resulta útil para observar los cambios que se producen ante la práctica reiterada del transfuguismo en las tres fases del análisis. Los datos reflejan un sistema de partidos muy fragmentado, registrando de cinco a seis partidos efectivos, lo que implica mayor dificultad para definir acuerdos en la agenda política, más aún cuando el partido oficial no alcanzó la mayoría absoluta, lo cual se convierte en una fuente de constante negociación para lograr consensos entre los partidos y el Ejecutivo.

TABLA III
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS LEGISLATIVOS (NEPP) EN GUATEMALA

	ELECTOS	INTERMEDIO		FINAL	MAGNITUD DEL CAMBIO*
2004-2008	4,56	6,53	8,38	7,88	3,32
2008-2012	4,86	7,25	7,23	6,58	1,72
2012-2016	4,59	4,73	4,31	9,76	5,17
2016-2020	6,25	9,77	8,83	7,29	1,04

Nota: *Diferencia entre el NEPP de la etapa inicial, cuando fueron electos, frente a la etapa final de la Legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

⁵ $NEPP = 1/\sum p_i^2$ donde p_i es la proporción de escaños que tiene el i partido con representación en el Congreso local, calculado a partir de M. LAAKSO y R. TAAGEPERA (1979). Si el valor se acerca a 1, se trata de un sistema de partido predominante; cuando el NEPP es 2, se considera un sistema bipartidista; y cuanto más alcance valores mayores, se considera un sistema de partidos multipartidista. Si supera el 4 implica que es polarizado o muy fragmentado.

De la misma Tabla III se desprende que Guatemala tiene un sistema de partidos multipartidista polarizado, que aumentó en la medida que evolucionó el transfuguismo. Se observa un alto grado de fragmentación, dado que aumentan los actores políticos con representación parlamentaria y capacidad para tomar decisiones. Se observa también que el momento de mayor incremento fue el inmediatamente posterior al que asumieron su cargo, y la legislatura más fragmentada fue la de 2012-2016, que concluyó con diez partidos efectivos. Este aumento de jugadores de veto se debe a que, en el ejercicio de sus funciones, se desintegran las coaliciones con las que juramentaron su cargo, creando nuevos bloques legislativos.

Otro componente que puede dar cuenta del grado de estabilidad e institucionalización del sistema de partidos es el índice de volatilidad total de Pedersen –en este caso, volatilidad parlamentaria (VP)–, que captura la magnitud de los cambios producidos en el sistema de partidos entre una legislatura y otra, identificando cuánto un partido conservó la lealtad de su electorado para ser votado y obtener escaños nuevamente y cuánto la representación parlamentaria ha sido modificada entre dos períodos legislativos sucesivos –es decir, la volatilidad da cuenta de los cambios por el lado de la demanda partidista–. Se calcula en el inicio y final de cada legislatura, para valorar los efectos que el transfuguismo provocó en el Congreso.

$$VP = \frac{1}{2} \sum |V_i - V_{i-1}|$$

Donde V_i es el porcentaje de escaños del partido i en la elección presente y V_{i-1} es el porcentaje de escaños del mismo partido en la elección previa. Su valor oscila entre 0 y 100. Cuando el índice arroja bajos niveles de volatilidad se deduce que existe una más alta institucionalización del sistema de partidos y que los partidos se han mantenido estables porque conservan representación parlamentaria entre una elección y otra. Contrariamente, a mayor volatilidad, se observa menor grado de institucionalización en el sistema de partidos porque hay grandes oscilaciones entre un período y otro. El sistema de partidos de Guatemala sigue una tendencia de realineamiento, que está en relación a la demanda y la oferta partidistas. Mientras la volatilidad mide las preferencias partidistas (demanda), la fluidez indica la variación de la oferta partidaria sobre la que los electores eligen (Artiga 1998: 125). Así, un sistema que presente fluidez en la oferta partidista no está institucionalizado porque [no] tiene estructurada su oferta partidista: es un sistema fluido. La volatilidad permite valorar los cambios a nivel agregado; la fluidez, los cambios individuales. La fluidez, por tanto, capta la aparición o desaparición de los partidos, los cambios que se generan ante la formación de alianzas, así como su posterior disolución. Es representada como:

$$F_p = (e_a + e_d) / 2$$

Donde E_a es el porcentaje de escaños que obtienen los partidos que aparecen por primera vez en el Congreso –o, por lo menos, que en la anterior elección no obtuvieron escaños, pero en la elección presente sí– y E_d es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecen –o, por lo menos, que en esta elección no obtuvieron escaños (Artiga

1998: 79)–. El F_p tiene valor de 0 cuando hay un grado de estructuración total de la oferta partidista. Así, «cuanto más pequeño es el valor del F_p , más estable será la oferta partidista parlamentaria y, al contrario, una cifra alta de fluidez indicaría un sistema de partidos inestable donde de una elección a otra cambia el panorama de apoyos a los partidos con representación parlamentaria» (Rodríguez y Otero 2013: 164). Ahora bien, ¿cuántos partidos se mantienen y cuántos han desaparecido? Para ello, se aplican los índices de natalidad y de mortalidad partidista (NP y MP), respectivamente.

$$N_p = 100$$

Donde J_b es el número de partidos que no obtuvieron representación en $t-1$ (legislatura previa) y sí lo hicieron en el momento t (legislatura presente); y J_t es el número total de partidos que obtuvieron representación en la elección t .

El índice de mortalidad partidista es el número de partidos que obtuvieron escaños en $t-1$ (legislatura previa), pero no los obtuvieron en t (presente), en relación al número total de partidos que obtuvieron escaños en $t-1$ (legislatura previa).

$$M_p = 100$$

J_d es el número de partidos que pierden representación en la legislatura t .

J_{t-1} es el número total de partidos que obtuvieron representación en la elección $t-1$.

V. RESULTADOS: TRANSFUGUISMO ABONANDO A LA DÉBIL INSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS

Aplicados los índices ya descritos, y antes de exponer los resultados, es necesario hacer tres precisiones: 1) los índices aplicados regularmente se construyen con los escaños de origen, sin embargo, también se aplicaron en la etapa final, ya que el propósito del estudio es evaluar cuánto cambió el grado de institucionalización del sistema de partidos mediante el transfuguismo; 2) los cálculos se hicieron considerando las coaliciones legislativas como un nuevo partido, así como las bancadas independientes, que en Guatemala se pueden conformar a partir de once legisladores; 3) dado que la VIII legislatura tiene año y medio de su ejercicio legislativo, no puede utilizarse la categoría *final*, aplicada a las otras legislaturas, por lo que los valores que aquí se presentan corresponden de enero de 2016 (*inicio*) hasta abril de 2016 (*final*), que es cuando entró en vigor la reglamentación de frenar el transfuguismo.

Se encuentra que las cuatro legislaturas de estudio muestran un elevado valor de volatilidad al *inicio* de su ejercicio legislativo (Tabla IV), particularmente en las VII y VIII legislaturas. De esta alta transferencia de escaños entre una y otra legislatura, se deduce que hubo menor estabilidad en el sistema de partidos. Los cambios producidos entre bloques legislativos tendieron a la desaparición de algunos de estos por el transfuguismo, donde los legisladores optaron por incorporarse a los partidos más grandes, anulando o reduciendo a otros partidos. Esto explica por qué se redujo la volatilidad en el momento *final* de las legislaturas. Una excepción es la VIII, que refleja la más alta

volatilidad por la destreza del partido oficial para cooptar tráfugas, por la migración de 41 diputados de LIDER y por la creación de tres bloques legislativos: Reformador, Progresista y Alianza Ciudadana, además de los independientes. La media de volatilidad considerando las cuatro legislaturas se reduce en la fase final, pero se mantiene la alta magnitud de cambios producidos.

TABLA IV
 ÍNDICES ESTADÍSTICOS PARA EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS
 Y EL TRANSFUGUISMO

LEGISLATURA		VOLATILIDAD PARLAMENTARIA		FLUIDEZ		ÍNDICE DE	
		INICIO	FINAL	INICIO	FINAL	NATALIDAD	MORTALIDAD
V	2004-2008	60,50	s/d	34,48	s/d	60,00	33,33
VI	2008-2012	62,66	40,49	42,72	15,5	45,45	40,0
VII	2012-2016	69,62	49,03	37,97	24,36	46,15	36,36
VIII*	2016-2020	68,33	74,3	36,38	48,1	64,28	61,54
Media		65,28	54,62	37,89	29,32	53,97	42,80

Notas: *Esta legislatura tuvo un realineamiento desde su inicio en los primeros cuatro meses y está en curso, por lo que no puede hablarse de un momento final, además de que en abril de 2016 entró en vigor una reglamentación restrictiva del transfuguismo, lo que sin duda limitará esta práctica al final de su ejercicio legislativo en 2020. s/d = Sin datos, no se dispone de datos del transfuguismo al final de la legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Guatemala no tiene un sistema estable ni institucionalizado y queda demostrado también con los altos índices de fluidez. Esto significa que en un 38%, como promedio, hubo nuevos partidos con representación parlamentaria. La Tabla IV refleja este resultado, particularmente en la VI legislatura al inicio (42,72%), y en la VIII al final de su primer año (48,1%). Se explica por qué mientras hubo nuevos bloques al principio, al final desaparecieron, ya que el reacomodo de los legisladores llevó a la desaparición de las coaliciones iniciales en la VII legislatura. De ahí que se hace necesario definir, respecto a la oferta, cuántos partidos o alianzas aparecen y cuántos desaparecen. Los índices de natalidad y mortalidad son una herramienta que ayuda a explicarlo, reportando que, en promedio, el 54% de partidos fueron nuevos, mientras que el 43% de los partidos dejó de contar con escaños. Con esto se desprende que, aunque al final de las legislaturas el transfuguismo fue decisivo en la débil institucionalización del sistema de partidos, su mayor impacto fue en la etapa inicial de las legislaturas.

En consecuencia, frente a estos altos índices de volatilidad y fluidez, aunado al incremento del número efectivo de partidos, «los poderes partidistas del presidente tienen un carácter volátil debido a la combinación de la fragmentación del sistema de partidos con el transfuguismo y la volatilidad de las coaliciones parlamentarias poselectorales» (Perfil de Gobernabilidad de Guatemala 2005: 84), lo que sin duda

es un factor determinante para explicar los conflictos entre oficialismo y oposición en el Congreso.

Una vez sustentado que Guatemala carece de un sistema de partidos institucionalizado, que acentúa su perfil fragmentado y poco estable ante la constante rotación de legisladores, corresponde ahora analizar cuánto de transfuguismo se ha dado en las cuatro legislaturas y hacia qué dirección han migrado los diputados, otorgando apoyo al oficialismo o desestructurando su bancada para formalizar acuerdos entre bancadas de oposición. Para ello, se hace necesario el análisis por legislatura, considerando los espacios de temporalidad ya descritos en la metodología de este estudio.

V.1. V legislatura (2004-2008)

La dispersión del sistema de partidos ha sido visible cuando en 2003, año electoral para conformar la V legislatura, hubo 22 partidos registrados ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), de los cuales participaron en las elecciones 17 y solo 12 obtuvieron escaños, incluidos los partidos de la coalición GANA, integrada por PP-MR-PSN. Dada la práctica del transfuguismo, al término de la legislatura se contaba ya con 16 bancadas. Tratándose de un sistema de partidos muy fluido y con una alta tasa de natalidad partidista, en esta legislatura obtuvieron escaños por primera vez cinco partidos: PP, PSN, MR, DIA y ANN.

La coalición GANA en su calidad de gobierno llevó a Óscar Berger al poder presidencial, con una votación del 54,13%. En el Congreso fue la fuerza política con mayor representación legislativa, con 47 escaños (29,75%), pero sin obtener mayoría (Tabla V). Esta coalición, así como las principales fuerzas de oposición, que fueron la UNE y el PAN –excepto el FRG que fue la de mayor representación como oposición–, suscribieron un pacto de gobernabilidad en el que se propusieron no aceptar ni favorecer el transfuguismo. Sin embargo, acusaciones de corrupción contra dirigentes de UNE y PAN rompieron el pacto (Marck y López 2005: 11).

Cuatro meses después de iniciada la legislatura el presidente Óscar Berger convocó a fusionar en un solo partido la coalición GANA. Junto con otros diputados leales, el secretario general del PP (Otto Pérez Molina) renunció a esta migrando a la oposición y constituyendo una bancada de independientes. El efecto fue la disolución de la coalición GANA y una reducción acentuada del poder oficialista en el Congreso, pues aunque GANA redefinió la alianza con PSN y M-17, la escisión no le generó condiciones para aumentar poder en la arena legislativa. Por tanto, en esta legislatura el transfuguismo se dio desde el partido oficial hacia los bloques de oposición. Los reacomodos dejaron al bloque oficial muy limitado y con una bancada inestable, que fue alterándose en su composición desde el *inicio*, en la fase *intermedia* y al *final*, concluyendo con 24 escaños (15,18%) y con alianzas informales para despejar su agenda política. GANA, como partido sin la alianza, se crea en 2005. Tras no lograr consolidar su posición en el gobierno, en esta legislatura deja una agenda prioritaria sin resolver, como fue el tema de la seguridad pública; uno de los déficits institucionales que por décadas ha minado la democracia en Guatemala.

TABLA V
 TRANSFUGUISMO EN LA V LEGISLATURA, 2004-2008 (NÚMERO DE ESCAÑOS)

PARTIDOS Y BLOQUES LEGISLATIVOS	A	B	C	D	DIFERENCIA ENTRE A Y D
	14 DE ENERO 2004	18 DE MAYO 2004	15 DE MARZO 2007	JUNIO 2007	
GANA (PP-MR-PSN)*	47	-	-	-	-
GANA	-	38	26	24	- 23
FRG	43	31	29	29	- 14
UNE	32	28	27	30	- 2
PAN	17	14	14	16	- 1
PU	7	-	5	5	- 2
ANN	6	4	3	3	- 3
URNG	2	2	2	4	+ 2
UD	2	2	1	2	-
DIA	1	1	1	1	-
DCG	1	1	1	1	-
BIENSTAR (BIEN)	-	-	1	1	+ 1
EG	-	-	2	2	+ 2
PARTIDO SOLIDARIDAD NACIONAL (PSN)	-	7	-	-	-
MOVIMIENTO REFORMADOR (MR)	-	5	3	1	+ 1
PP	-	9	12	18	+ 18
UCN	-	-	-	11	+ 11
INDEPENDIENTES SOLIDARIDAD	-	-	7	-	-
INDEPENDIENTES DE UNIÓN DE CAMBIO NACIONALISTA (UCN)	-	-	12	-	-
INDEPENDIENTES	-	16	12	10	+ 10
	158	158	158	158	
NEPP	4,56	6,53	8,38	7,88	MD = + 3,32
Tasa de transfuguismo (TT)		A y B = 75 (47,47%)	B y C = 30 (18,98%)	C y D = 25 (15,82%)	A y D = 45 (28,48%)

Notas: *Coalición de gobierno. MD = Magnitud de diferencia en el NEPP de A respecto a D. TT = Suma de los legisladores que salieron de su partido del que fueron electos, dividida entre el número total de escaños en la legislatura.

Fuente: Elaboración propia con datos para marzo 2007: D. AZPURU y L. BLANCO (2007: 159). Para junio 2007, Asíes (2007: 8).

Una manifestación clara del debilitamiento del bloque oficial en esta legislatura fue la intensidad de cuestionamientos al presupuesto de ingresos y egresos que presentó el Ejecutivo para el ejercicio 2007, el cual no fue aprobado por el Congreso, por lo que, dada la normativa constitucional, se tuvo que aplicar el presupuesto de 2006 para el ejercicio anual de 2007. Este escenario dibuja las dificultades de agenda, cuando en temas de impacto nacional predominaron las fuerzas opositoras –FRG, PAN, PP, PU y la Bancada Solidaridad–.

Se observa la creación de tres nuevos bloques de legisladores independientes que optaron por una agrupación distinta a las ya existentes, como una actitud de lealtad caudillista, siguiendo a sus líderes y en la intención de mantenerse cohesionados como bancadas (Independientes Solidaridad, Independientes UCN). Estos reacomodos se reflejan en la evolución que tuvo el NEPP que, de 4,56, fue en aumento hasta alcanzar casi 8 partidos efectivos. Una fragmentación que sin duda debilitó más los acuerdos en el Congreso. Los partidos más beligerantes fueron UNE, PP y Unionista, agrupaciones de reciente participación en las lides electorales, ya que se crearon en 2002 (ASÍES 2007: 32).

El transfuguismo se explica, en su momento⁶, por el peso de liderazgos fuertes como lo fue Otto Pérez Molina, pero también en aspiraciones personales donde la proyección hacia su reelección ocupó un lugar prioritario. Aun cuando en la Tabla V no se refleja 2006, por no disponer de información completa, otros estudios argumentan que tan solo en ese año hubo más de cincuenta legisladores que cambiaron de bancada y algunos de ellos migraron hasta en más de tres ocasiones a otras agrupaciones partidistas (Azpuru y Blanco 2007: 158). La falta de consensos con la oposición se explica también –según las mismas autoras– porque 2006 fue un inicio prematuro del proceso electoral (2007: 160). Sin embargo, los hallazgos en este estudio hacen evidente que es al inicio cuando mayores cambios de bancadas se dieron en esta legislatura, lo cual implica una lucha por los espacios de poder político e incluso la búsqueda de incidir en la agenda política.

V.2. VI legislatura (2008-2012)

Para la composición de esta legislatura participaron 14 partidos en elecciones de 21 inscritos en el TSE, pero solo 11 obtuvieron escaños y la legislatura concluyó con 14 fuerzas políticas. El partido oficial fue UNE, alcanzando 51 escaños (32,28%), siendo insuficientes para obtener la mayoría absoluta (Tabla VI). Fue escasamente cohesionado

6 Un reflejo claro de la influencia del poder que han ejercido los liderazgos en el Congreso es la declaración de una legisladora en el ejercicio de su función en 2007, que bien podría ser vigente en el funcionamiento de Congreso actual: «La labor legislativa guatemalteca se encuentra profundamente condicionada por el fenómeno del transfuguismo. Definitivamente, no hay una ideología partidista, pero existen siempre agendas personales; se da por falta de una línea de política clara. Crecimiento de un partido por un caudillo y cuando este caudillo niega el poder, el partido desaparece, al no tener ideología política, los diputados empiezan a cambiar y reintegrarse a otros partidos, falta de una visión de largo plazo». Entrevista en 2007 a la diputada Nineth Montenegro de EG (Citada por R. CONDE 2007: 85).

y perdió varias curules por el transfuguismo en su etapa inicial –con 8 legisladores que, bajo el liderazgo de Roberto Alejos, tres veces presidente del Congreso, se declararon independientes–, por desacuerdos en la agenda legislativa. UNE, además de verse disminuido en curules, no logró seguir una línea coherente. Fue débil y carente de disciplina interna, lo que hizo más complejo el respaldo al Ejecutivo.

TABLA VI
 TRANSFUGUISMO EN LA VI LEGISLATURA, 2008-2012 (NÚMERO DE ESCAÑOS)

PARTIDOS Y BLOQUES	A	B	C	D	DIFERENCIA ENTRE A Y D
	ENERO 2008	ENERO 2009	JUNIO 2010	JULIO 2011	
UNE*	51	39	33	32	- 19
GANA	37	24	26	17	- 20
PP	29	25	26	38	+ 9
FRG	14	14	9	5	- 9
PU	7	7	6	5	- 2
CASA	5	3	3	2	- 3
UCN	5	5	4	6	+ 1
EG	4	1	1	1	- 3
PAN	3	2	2	3	-
URNG	2	2	2	2	-
UD	1	1	1	1	-
BLOQUE GUATEMALA (BG)	-	15	14	13	+ 13
LIDER	-	12	25	27	+ 27
INDEPENDIENTES	-	8	6	6	+ 6
Total de escaños	158	158	158	158	
NEPP	4,86	7,25	7,23	6,58	MD = + 1,72
TT		A y B = 35 (22,15%)	B y C = 16 (10,13%)	C y D = 17 (10,76%)	A y D = 56 (35,44%)

Notas: *Coalición de gobierno. MD = Magnitud de diferencia en el NEPP de A respecto a D.
 Fuente: Elaboración propia con datos de ASfES (2010: 43) y ASfES (2011: 14).

El transfuguismo también provocó escisiones en los bloques legislativos, dando lugar a nuevas bancadas como BG y LIDER. La primera se conformó con 13 diputados provenientes de GANA, que renunciaron; la segunda, con los disidentes del partido oficialista. Estas configuraciones que redefinieron la correlación de fuerzas en el Congreso se dieron bajo dos liderazgos fuertes: Óscar Berger y Manuel Baldizón. Este último, contendió a la presidencia frente a Otto Pérez Molina.

La principal fuerza de oposición fue PP. Sin embargo meses más tarde de iniciada la legislatura, LIDER cooptó a los disidentes de UNE y ambos partidos fueron las principales fuerzas combativas al bloque oficial. Haciendo uso de su función de fiscalización y control del Ejecutivo, durante la legislatura aplicaron tácticas para frenar o retrasar la aprobación de leyes u obligar al partido oficial a dialogar con ellos. Su táctica consistió en recurrentes interpelaciones a los ministros de gobierno, impidiendo con ello, o retrasando, la discusión en el Pleno de iniciativas del partido oficial, tal como el presupuesto (ASÍES 2011: 12). Sancionaron negativamente las iniciativas del presupuesto del Ejecutivo, así como el paquete tributario. Durante 2009 se aprobaron 40 decretos legislativos y 20 por procedimiento de urgencia, pero solo 6 fueron de impacto nacional (ASÍES 2010: 65). Dichos mecanismos de presión en la arena legislativa podrían interpretarse como una estrategia para posicionarse como partidos con miras a la siguiente elección.

La UNE buscó aliados en los partidos pequeños: PU y UCN. Los acuerdos para forjar alianzas en la agenda legislativa fueron otorgar espacios de poder en los órganos directivos del Congreso, sin embargo, UNE no logró una agenda legislativa compartida, debiendo definir negociaciones en las iniciativas que mayor complejidad representaban para sancionarlas. La corrupción en el Congreso ha sido recurrente y hasta descarada. En esta legislatura y las subsecuentes hubo diputados procesados por desvío de recursos, coacción y malversación de fondos. Tal es el caso concreto de los presidentes de las Juntas Directivas 2007 y 2008, ambos pertenecientes al partido oficial. En resumen, en la VI legislatura el transfuguismo se dio con dirección a los bloques opositores y al final de esta se registró una tasa del 35,44%. Las etapas intermedias registraron menos incidencias de transfuguismo, pero también un incremento en el NEPP.

V.3. VII legislatura (2012-2016)

Esta legislatura estuvo representada en su origen por 13 fuerzas políticas. Participaron en elecciones 18 formaciones políticas, de 28 registradas en el TSE. Desaparecieron 6 por el efecto del transfuguismo. La legislatura concluyó con 17 fuerzas políticas, debido a la creación de nuevos bloques legislativos.

El PP, como partido oficial, obtuvo 57 escaños (36,1%). Sin embargo, concluyó la legislatura con apenas 17 (10,76%). No se caracterizó por mantenerse cohesionado; por el contrario, los conflictos internos hicieron evidentes distintas corrientes dentro del mismo partido y la migración desde este partido forjó la configuración del bloque independiente del PP, con 13 escaños al final de la legislatura (Tabla VII). Estas diferencias se observaron también en los cargos directivos, donde el PP cambió a su jefe de bancada (junio 2013) por otro líder proveniente del FRG, pero que garantizaba más experiencia que el primero, dadas las críticas de su rol limitado en las negociaciones internas.

Iniciada la legislatura 11 diputados de UNE, por diferencias con el Comité Ejecutivo, salieron del partido bajo el liderazgo de Roberto Alejos, quien en la legislatura anterior también migró con su grupo de legisladores como independientes. En esta legislatura crea la bancada independiente TODOS. En octubre de 2012 se funda el partido

TODOS, registrado ante el TSE. Sin embargo, al final de la legislatura, en 2015, Alejos renuncia a TODOS ante críticas por el control de espacios en la Junta Directiva y los cuestionamientos acerca de la postura de dicho partido en el Congreso.

La coalición UNE-GANA se desintegró tan pronto asumieron su cargo. GANA formó su propia bancada, y miembros de UNE también migraron al PP y LIDER. Este último –principal partido de oposición–, entre 2014 y 2015 incrementó su tamaño de representación frente al partido oficial (55 escaños y 45 respectivamente), lo que acentuó la necesidad de acuerdos coyunturales con este liderazgo de la oposición. No obstante, ante esta correlación de fuerzas, la bancada oficialista mantuvo una influencia significativa sobre la agenda legislativa para el año electoral 2015 (Novales 2015: 11), ya que controló tres espacios de cinco en la Junta Directiva. Para 2015, cuando los bloques opositores eran mayoría, UNE controló dos y el presidente de la Junta se quedó con UCN, pero ninguna posición para LIDER.

TABLA VII
 TRANSFUGUISMO EN LA VII LEGISLATURA 2012-2016 (NÚMERO DE ESCAÑOS)

PARTIDO O BLOQUE PARLAMENTARIO	A	B	C	D	DIFERENCIA 2012/2015
	ELECTOS 2012	OCTUBRE 2014	ENERO 2015	DICIEMBRE 2015	
PP*	57	46	45	17	- 40
UNE/GANA	39	18	-	0	- 39
LIDER	14	50	55	24	+ 10
UCN	14	1	1	2	- 12
CREO	12	9	9	7	- 5
UNE	9	-	22	20	+ 11
VIVA/EG	6	-	-	0	- 6
PAN	2	-	-	0	- 2
UNIONISTA	1	1	1	2	+ 1
FRG	1	-	-	0	- 1
EG	-	3	3	3	+ 3
VICTORIA	1	-	-	0	- 1
GANA	-	3	-	3	+ 3
PARTIDO REPUBLICANO INSTITUCIONAL (PRI)	-	2	2	2	+ 2
URNG	1	2	2	2	+ 1
VIVA	-	1	1	2	+ 2

PARTIDO O BLOQUE PARLAMENTARIO	A	B	C	D	DIFERENCIA 2012/2015
	ELECTOS 2012	OCTUBRE 2014	ENERO 2015	DICIEMBRE 2015	
WINAQ/URNG/ANN	1	-	1	0	-1
WINAQ	-	1	-	1	+ 1
INDEPENDIENTE DE TODOS	-	11	11	11	+ 11
INDEPENDIENTES	-	10	5	25	+ 25
PODEMOS	-	-	-	12	+ 12
PROGRESISTA	-	-	-	12	+ 12
INDEPENDIENTES del PP	-	-	-	13	+ 13
TOTAL	158	158	158	158	
NEPP	4,59	4,73	4,31	9,76	MD = 5,17
TT	A y B = 68 (43,04%)		C y D = 64 (40,51%)		A y D = 107 (67,72%)

Notas: *Coalición de gobierno. MD = Magnitud de diferencia en el NEPP de A respecto a D.

Fuente: Elaboración propia con datos de Tribunal Memoria de Elecciones Generales y Parlamento Centroamericano, 2011, tomo 1. TSE, Guatemala, C.A.⁷. Para 2014, datos del Congreso de la República de Guatemala⁸. Para enero de 2015: Legislatura inicia su último año con 85 tráfugas. *El Periódico*, 22 de enero de 2015. Para diciembre de 2015: Guatemala: 75% de diputados son tráfugas. *Elperiódico.com.gt*, 23 de diciembre de 2015⁹.

Como principal opositor, LIDER siguió una política que influyó más para frenar la agenda legislativa que para impulsarla. Lejos de las funciones de fiscalización, LIDER fue una oposición fuerte e irresponsable, que siguió una táctica de interpelaciones constantes a los ministros de gobierno, aplazando actividades sustantivas para despejar la agenda. Su rol opositor consistió en «romper el quórum, paralizar sesiones plenarias, alterar el orden del día» (Lautaro 2013: 219), así como «criticar, obstruir y debilitar al gobierno de turno, para así posicionar la imagen del partido y sus dirigentes frente al electorado» (Asfés 2013: 12). Si bien se aprobó la reforma fiscal, o decretos de urgencia como la Ley de Actualización Tributaria o la Ley de Propiedad Industrial (Asfés 2013: 12), un punto sensible de agenda fue el presupuesto. Las distintas bancadas de oposición rechazaron la propuesta del Ejecutivo, debiendo este negociar con LIDER para conseguir su aprobación, que finalmente se logró con LIDER, PP, GANA y TODOS.

La legislatura se caracterizó por ser una de las menos productivas. Un tema crucial y de fuertes conflictos en esta legislatura fue la elección de magistrados de la Corte

7 Disponible en: <http://www.tse.org.gt/memoria-electoral-2011.pdf>.

8 Disponible en: <http://www.congreso.gob.gt/legislaturas.php>.

9 Disponible en: <http://www.estrategiaynegocios.net/centroamericaymundo/centroamerica/guatemala/913821-330/guatemala-75-de-diputados-son-tráfugas>.

Suprema de Justicia, en vías del siguiente proceso electoral. El PP logró un pacto con LIDER, sumando a TODOS (99 votos a favor y 44 en contra)¹⁰. Las bancadas de PRI, UNE, CREO, URNG, EG y algunos diputados independientes manifestaron su desacuerdo con su ausencia en el Pleno. El Ejecutivo dejó una agenda pendiente de prioridades como empleo y seguridad pública.

Con un recuento total de sesiones y de cómo votaron los legisladores, Brolo (2015) encuentra que esta legislatura estuvo dominada por el oficialismo; que hubo un total de 2.114 veces de votación, de las cuales, 389 fueron en contra y 916 a favor con mayoría simple y 890 veces por mayoría calificada. Asume que el control de agenda por parte del oficialismo fue efectivo. La mayor votación a favor provino del oficialista PP (alta disciplina), mientras que los de mayor porcentaje en contra fueron los diputados de LIDER. Los de mayor ausencia fueron UNE, LIDER TODOS, CREO, EG, lo que se interpreta como protesta, rechazo e indiferencia, dado que estar ausentes les daba ventaja para no asumir costos políticos y represalias por no acatar la disciplina de partido. LIDER, aun cuando compartió temas en común con el PP, reflejó una votación más dispersa, de lo que se deduce una menor disciplina. Un tercer bloque representa a las demás bancadas que no comparten un punto ideal entre sí, por lo que a veces votan con el oficialismo y otras, con la oposición (Brolo 2015: 19). En conclusión, el oficialismo controló la agenda, a pesar de no contar con mayoría absoluta.

Con 107 legisladores entre el *inicio* y la *final* del ciclo legislativo (68%), la VII legislatura registra la tasa más alta transfuguismo, con una dirección hacia los bloques opositores. Fue la legislatura con mayores señalamientos de actos ilícitos, corrupción y antejuicios en proceso. Los presidentes de la Junta Directiva (tres del PP y uno de UCN) fueron señalados por actos ilícitos (plazas «fantasma», tráfico de influencias, cohecho, asociación ilícita, abuso de autoridad, peculado)¹¹, de ello se desprende que la principal debilidad del partido oficialista se percibió en acusaciones de corrupción, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. El transfuguismo tuvo como efecto la desintegración de las tres coaliciones originarias (UNE-GANA; VIVA-EG; WINAQ-URN-ANN) y la desaparición de tres partidos (PAN, FRG, PU Y VICTORIA). Estos reacomodos contribuyeron a una tasa del 36,36% de mortalidad partidista, debido a las aspiraciones personales a ser reelectos, así como por la intención de postular sus liderazgos a la presidencia en los siguientes comicios.

10 Bancadas mayoritarias eligen a los 13 magistrados para la CSJ. *La República*, 25 de septiembre de 2014, en línea: <http://republica.gt/2014/09/25/bancadas-mayoritarias-eligen-a-los-13-magistrados-para-la-csj_78d5b1/>.

11 La mayor crisis de gobierno tuvo lugar durante este período de gobierno, entre 2015 y 2016, cuando se dio a conocer en los medios de comunicación una red de defraudación aduanera conocida como *La Línea*, en la que se vieron involucrados el presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti, quienes debieron renunciar a su cargo. En la arena legislativa los cargos directivos de la Junta Directiva del PP también fueron señalados por actos ilícitos durante su gestión. OROZCO, Andrea. La red presidencial que dirigió la VII legislatura. *Prensa Libre*, 27 de mayo de 2016. En línea: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/presidentes-de-la-septima-legislatura-sealados-por-el-mp>.

V.4. VIII legislatura (2016-2020)

De 28 partidos registrados en el TSE en 2011, 18 participaron en elecciones y 16 fuerzas políticas obtuvieron representación parlamentaria, incluidas las coaliciones. La legislatura concluyó sus primeros cuatro meses de actividad parlamentaria con 18 bancadas. Este corte es relevante porque en febrero esta misma legislatura creó una normativa de restricción al transfuguismo (Decreto 14-2016)¹², que concedió todavía un mes para los reacomodos legislativos. Al entrar en vigor, en abril del mismo año, como diputado tráfuga se prohibía incorporarse a algún bloque y cargo directivo¹³.

El FCN-NACIÓN ha sido el partido oficialista más reducido en número de escaños, considerando que es una agrupación reciente y que llevó a elecciones a un *outsider*, Jimmy Morales, quien no estaba vinculado con la política y se dedicaba a programas televisivos. La administración de Morales fue cuestionada desde su inicio. Ante su lema de campaña «ni corrupto, ni ladrón», su promesa fue renunciar «a la vieja forma de hacer política», afirmando que no recibiría diputados tránsfugas en su partido. Sin embargo, esta vieja práctica volvió a ejercerse, sumando a sus filas 26 legisladores para contar hasta abril 2016 con 37 (23,42%), provenientes de LIDER, TODOS, UCN, PP y UNE. Se convierte así en la segunda fuerza del Congreso. El jefe de su bancada oficial, Javier Hernández, expuso la necesidad de contar «con una bancada grande para tener injerencia en las decisiones, luego de que los dejaron fuera de decisiones importantes»¹⁴. Es «por el bien de la nación», argumentó. EL FCN-NACIÓN agrupa a militares retirados y en activo, lo que implica que el control del Estado ha quedado a cargo del sector militar y de empresarios afines. Algunos de los diputados que se sumaron al partido de gobierno tienen antecedentes de corrupción y procesos de an-

12 A partir del 12 de abril de 2016 entró en vigor la prohibición de que los legisladores constituyan nuevos bloques, lo que implica un mayor costo si migran de su partido. Si no cuentan con un bloque legislativo, tampoco pueden ser miembros de la Junta Directiva o presidir una comisión de trabajo (Decreto 14-2016, artículos 2, 28 y 34). Se trata de una normativa que tiene una vigencia de tres años, esto es, por el tiempo que dura la VIII legislatura. Esto no significa que el transfuguismo está prohibido, solo regulado por este período legislativo.

13 La regulación del transfuguismo también se define en la LEPP, en el artículo 205 TR, que señala: «Del transfuguismo. Se entenderá por transfuguismo el acto por el cual un diputado, renuncia a un partido político, habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio niversal, para un período, y estuviese designado en uno de los órganos establecidos, automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare, el cual será asumido por un diputado del partido representado; el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República. Queda prohibido a las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República, recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política, prohibición que será aplicable por tres años a partir de realizada la elección general». LEPP, 16 de febrero de 2016, en línea: <http://www.soy502.com/articulo/asi-quedaron-reformas-ley-electoral-avaladas-cc>.

14 SANABRIA, José Carlos. Coincido con la idea de que sí se parece a lo que hizo Serrano Elías al perder el control en el Congreso. *Prensa Libre*, 11 de febrero de 2016, en línea: <https://www.presidentreader.com/guatemala/prensa-libre/20160211/281556584875161>.

tejuicio¹⁵, e incluso el mismo presidente del país ha sido señalado por implicaciones de familiares en casos de corrupción. Este tema ha sido el punto débil de donde se abonan las críticas de su principal opositor, la UNE, que ha procedido a hacer señalamientos y denuncias penales.

En esta legislatura 14 legisladores no pudieron juramentar su cargo el 14 de enero de 2016, por tener restricciones constitucionales: 12 por vigencia de antejuicio, 3 por ser contratistas del Estado y uno por ser hijo del vicepresidente electo (conflicto de parentesco), por lo que fueron sustituidos por los candidatos que ocuparon las casillas siguientes en las elecciones.

Antes de tomar posesión de su cargo los 158 legisladores electos –y un día después– redefinieron posiciones y se generaron 59 casos de transfuguismo, dándose, al mismo tiempo, una escisión de las alianzas –CREO-UNIÓN, WINAQ-URNG y URNG-MAÍZ–. LIDER llegó al Congreso con 45 curules, desintegrándose desde el inicio de la legislatura para sumarse a un nuevo bloque, el Movimiento Progresista, el cual desapareció en unas cuantas semanas, quedando LIDER, en abril 2016, con 4 congresistas. Tanto los legisladores de LIDER, como los del PP que dejaron su partido, se incorporaron a bloques legislativos creados expresamente para sumar a los legisladores tráfugas: Bloques Reformador, Progresista y Alianza Ciudadana (Tabla VIII). Su estrategia es regularmente iniciar con nuevos bloques para hacerse de una imagen que capitalizar en los siguientes procesos electorales y reelegirse. Los partidos más estables, que no han registrado diputados tráfugas en esta legislatura, son los más pequeños: EG, URNG y WINAQ.

15 De los legisladores que integran la bancada oficialista FCN-NACIÓN, 12 tienen proceso abierto de antejuicio; tres que fueron electos y nueve que provienen de otros partidos (cuatro que provienen de LIDER y 3 de UNE). GRAMAJO, Jessica. Doce diputados de FCN NACIÓN enfrentan antejuicio, 31 de enero 2017, en línea: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/doce-diputados-de-fcn-nacion-enfrentan-antejuicio>.

TABLA VIII
TRANSFUGUISMO EN LA VIII LEGISLATURA, 2016-2020 (NÚMERO DE ESCAÑOS)

PARTIDO O BLOQUE LEGISLATIVO	A	B	C	D	E	DIFERENCIA ENTRE A Y E
	ELECTOS	TOMA DE POSESIÓN	DÍA DESPUÉS DE ASUMIR EL CARGO	ANTE NORMATIVA DEL TRANSFUGUISMO	EN VIGOR LA NORMA VS TRANSFUGUISMO	
LIDER	45	9	11	5	4	- 41
UNE	32	34	33	32	32	-
TODOS	18	18	18	18	17	- 1
PP	18	3	4	3	2	- 16
FCN-NACIÓN*	11	11	11	21	37	+ 26
EG	7	7	7	7	7	-
UCN	7	7	7	6	6	- 1
VIVA	5	4	4	4	4	- 1
CREO/UNIÓN	5	-	6	-	-	- 5
CONVERGENCIA	3	3	3	3	3	-
PAN	3	3	3	3	3	-
FUERZA	2	2	2	2	1	- 1
WINAQ/URNG	1	-	-	-	-	- 1
WINAQ	-	1	1	1	1	+ 1
URNG-MAÍZ	1	-	-	-	-	- 1
URNG	-	1	1	1	1	+ 1
Bloque Reformador	-	19	19	20	20	+ 20
Alianza Ciudadana	-	11	11	11	13	+ 13
CREO	-	4	-	4	5	+ 5
UNIONISTA	-	1	-	1	1	+ 1
Bloque Progresista	-	12	13	7	-	0
INDEPENDIENTES	-	7	4	9	1	+ 1
	158	157**	158	158	158	
NEPP	6,25	9,77	8,83	9,54	7,29	MD = 1,04
	A y B = 59 (37,34%)		C y D = 21 (13,29%)		D y E = 19 (12,02%)	A y E = 68 (43,03%)

Notas: *Coalición de gobierno. MD = Magnitud de diferencia en el NEPP de A respecto a E. **El TSE negó la toma de posesión de un legislador electo, por un asunto pendiente con la Fiscalía contra la corrupción.

Fuente: Para electos el 7 de septiembre de 2015: G. DUARTE y H. NOVALES (2017: 16). http://www.asies.org.gt/download.php?get=2017revista_actualidad_politica.pdf

Para 15 de enero y 14 de abril de 2016: ASÍES (2016: 40-41).

Para 14 de enero y 10 febrero 2016: Congreso se divide por lucha entre UNE y FCN. <http://www.asies.org.gt/coincido-con-la-idea-de-que-si-se-parece-a-lo-que-hizo-serrano-elias-al-perder-el-control-en-el-congreso/>.

La UNE, como bloque opositor, y con el liderazgo del diputado Mario Taracena en la Junta Directiva, logró avances sustanciales en el desempeño legislativo: modificar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (LOOL), Decreto 14-2016 y Decreto 35-2016, la cual consistió en frenar el transfuguismo. También evidenció la corrupción interna, publicando la nómina del Congreso, que de tres asesores que marca el reglamento para cada legislador los diputados disponían de entre 25 y 30, demostrando que se trataba de «plazas fantasma». De este hecho fueron surgiendo en los medios de comunicación acusaciones y denuncias, evidenciando más de cuarenta legisladores en situaciones anómalas por diversos delitos que se les imputa.

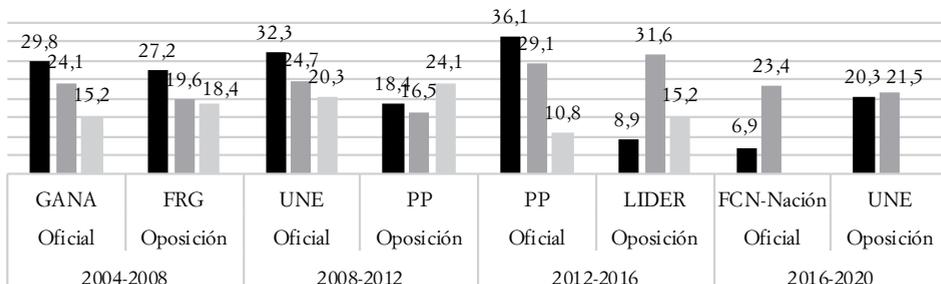
En la segunda Junta Directiva 2016-2017, UNE fue excluido de las decisiones para su conformación, intentando con otras bancadas como EG cambiar la decisión de otorgar las presidencias de comisiones a diputados tránsfugas, como está estipulado en la normatividad antes mencionada. Sin embargo, se bloqueó esta decisión y se impuso la Junta Directiva que negoció directamente Jimmy Morales con los legisladores. En esa misma lógica, el FCN-NACIÓN ha intentado revertir las sanciones impuestas al transfuguismo en las reformas a la Ley Orgánica del Congreso, aprobadas en 2016. En esa normativa los diputados tránsfugas no tendrían que presidir ninguna comisión ni formar parte de la Junta Directiva del Congreso. Esta restricción limita las acciones del partido oficialista. Sin embargo, contrario a las disposiciones de la normativa que aprobaron para limitar el transfuguismo e impedir que un diputado tránsfuga tenga algún cargo directivo, el segundo año de la VIII legislatura integró la Junta Directiva con diputados tránsfugas¹⁶.

VI. DIRECCIÓN DEL TRANSFUGUISMO: OFICIALISMO O BLOQUES DE OPOSICIÓN

Haciendo un recuento de los hallazgos encontrados en este estudio, y al plantear hacia qué dirección se ha conducido el transfuguismo, el Gráfico 1 muestra que el partido oficial inició como una fuerza minoritaria en las cuatro legislaturas, pero en las tres primeras la tendencia fue reducir más su capacidad de poder político (ciclo *intermedio* y *final*) porque los reacomodos derivados del transfuguismo sumaron filas hacia los bloques opositores.

16 Los hechos contradicen la nueva normativa, que prohíbe a diputados tránsfugas asumir cargos en la Junta Directiva: «El diputado electo por un determinado partido político que en el ejercicio de su función renuncie por cualquier motivo al partido político que lo postuló, o al bloque legislativo al que pertenece, o sea separado por cualquiera de los mismos, no podrá ser miembro de Junta Directiva, presidir alguna comisión de trabajo legislativo ni ejercer cargo alguno en representación del Congreso de la República» (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Decreto 14-2016, art. 50).

GRÁFICO I
EVOLUCIÓN DE ESCAÑOS POR TRANSFUGUISMO EN EL CONGRESO DE GUATEMALA



Fuente: Elaboración propia con datos de ASFES y Congreso de la República de Guatemala.

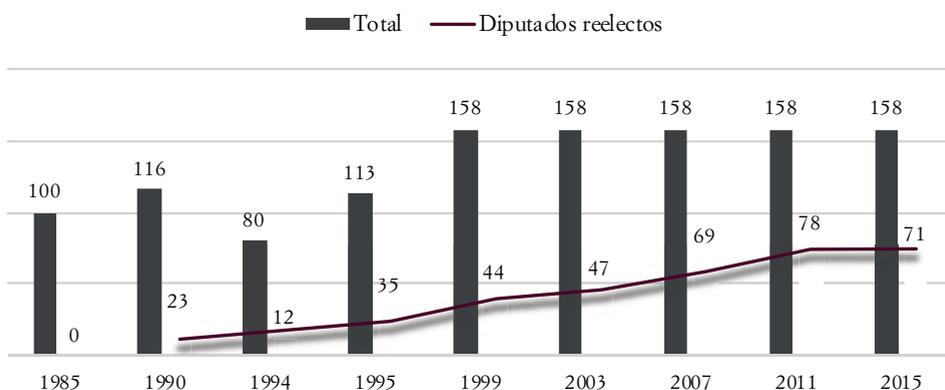
El patrón distinto lo marca la legislatura 2016-2020, donde el partido oficial fue el de menor representación en el Congreso y su tendencia fue sumar legisladores a su bancada. El incremento notable se debió a que después de aprobada la regulación del transfuguismo se concedió todavía un mes para redefinir posiciones. Oportuno es ver, en el mediano plazo, si los mismos legisladores que aprobaron esa normatividad la cumplen durante toda la legislatura sin incrementar la tasa de transfuguismo, o es probable que no se aplique y continúen los reajustes dado que ha habido indicios de modificar esa regulación¹⁷.

Con respecto al principal partido opositor, se observa que también hubo un re juego político por cambios constantes en todo momento. La bancada opositora al inicio fue menor que la bancada oficialista, excepto en la última legislatura, que representó el 20,3% de escaños frente al 6,9% del oficialismo; contrariamente, al final la oposición fue más fuerte en tamaño en las cuatro legislaturas respecto al oficialismo.

17 El diputado Linares Beltranena presentó la iniciativa de ley de libre asociación del diputado para modificar el artículo 50 de la LOOL por considerar que atenta contra la *libre igualdad y asociación*. «Al igual que se permite que un guatemalteco emigre, un diputado también es libre de migrar. Si lo quieren sancionar, que sea en las urnas», aseguró el legislador. Ver Linares Beltranena propone devolver beneficios a diputados tráfugas. *Soy502*, 10 de marzo de 2017, en línea: <http://www.soy502.com/articulo/diputado-propone-iniciativa-transfugas-tengan-beneficios-71746>. Otros intentos de despenalizar el transfuguismo han provenido de los diputados Fernando Linares Beltranena y Estuardo Galdámez y otros, modificando el artículo 50 para quedar: «El cambio de bloque legislativo deberá ser comunicado a la Junta Directiva del Congreso, en comunicación suscrita por el diputado de que se trate y del jefe de bloque al que pertenecerá en el futuro. La simple renuncia a pertenecer a un bloque legislativo solo lo comunicará el diputado de que se trate a la Junta Directiva del Congreso». Además, el documento indica: «Cuando los integrantes de un bloque legislativo se reduzcan durante el transcurso del año legislativo a un número inferior al indicado en la presente ley, el bloque quedará disuelto y sus miembros podrán formar parte de otro bloque, si así lo decidiera cada diputado». Iniciativa para quitar castigo al transfuguismo pasa a comisión. *Prensa Libre*, 21 de marzo de 2017, en línea: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/iniciativa-para-despenalizar-el-transfuguismo-pasa-a-comision>.

Los argumentos de a qué responde la migración de una bancada a otra son múltiples. Aquí resalta un criterio presente en todas las legislaturas: el interés personal por su reelección. En el Gráfico II se observa su evolución desde 1985 y la tendencia ha sido un incremento, a excepción de la última legislatura –que registra 71 diputados reelegidos, frente a los 78 de la anterior legislatura–. Es posible que un legislador reelegido cuente con mayor experiencia para fortalecer las funciones sustantivas del Congreso, pero esta tesis solo puede comprobarse con un análisis de su desempeño legislativo, dimensión que rebasa los alcances de este estudio.

GRÁFICO II
 TASA DE REELECCIÓN DE LEGISLADORES (NÚMERO ABSOLUTO RESPECTO AL TOTAL DE LA BANCADA)



Fuente: Elaboración propia con datos de J. FORTÍN (2010) y R. LAUTARO (2012).

De cara a las elecciones de 2018 continúan los esfuerzos de los legisladores por reinterpretar la normativa que ellos mismos aprobaron en 2016, en la que se establece que quien renuncie al bloque por el que fue electo no puede integrarse a otra bancada. Asimismo, separarse de su partido o bloque implica considerarlo como diputado independiente, sin poder ocupar cargo alguno en la Junta Directiva. Por tanto, es claro que «los diputados no pueden reelegirse por otra organización política» diferente a la de las elecciones de 2015 (Renzo del Rosal 2018)¹⁸. Como dicha normativa tiene una vigencia de tres años, el transfuguismo sigue siendo la vía más defendida para mantenerse en la política.

18 Declaración en: Diputados que busquen reelección no podrán cambiarse de partido. *El Periódico*, 26 de marzo de 2018, en línea: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/02/12/diputados-que-busquen-la-reeleccion-no-podran-cambiarse-de-partido/>.

VII. REFLEXIONES FINALES

El propósito de este estudio fue describir cómo el transfuguismo ha contribuido a acentuar la fragmentación del sistema de partidos en Guatemala. A su vez, se buscó identificar la direccionalidad del transfuguismo, bien para reforzar al oficialismo, bien a los bloques de oposición. Definir esta tendencia respondió a determinar el nivel de conflicto entre las fuerzas políticas respecto al Poder Ejecutivo, para definir la agenda política en el país.

Como ya se ha demostrado, Guatemala tiene un sistema de partidos débilmente institucionalizado por la propia dinámica de la praxis política, donde prevalecen criterios que rebasan la observancia de normas electorales, que por demás no son claras, como la permisividad de conformar partidos afines a intereses de líderes locales o nacionales o el financiamiento no regulado e ilícito de los partidos. Se trata de un sistema de partidos sin una ideología definida, con una corta duración de los partidos, alta volatilidad y con una cultura naturalizada del transfuguismo como mecanismo para fortalecer posiciones en el poder político.

Un reto para la democracia en esa región centroamericana es contar con instituciones sólidas que den credibilidad en sus funciones sustantivas. Las postergadas reformas electorales, así como la escasa representación ciudadana de los partidos políticos, limita la calidad de la democracia en términos de un desempeño institucional de los actores políticos. En oposición a ello, los vínculos entre partidos y electorado solo se dan esporádicamente cuando se aproximan elecciones, lo que genera un modelo de competencia muy inestable, dada la facilidad con que se crean o desaparecen los partidos que logran apenas participar en dos o tres períodos electorales. La cultura política de este país mantiene reglas del juego con holgura de crear bancadas dentro del ejercicio legislativo, o bancadas de partidos sin haber participado en elecciones. Se permite crear bloques legislativos sin pertenencia a un partido y se crean bancadas de independientes que pertenecieron a un determinado partido.

En las cuatro legislaturas se mostró un escenario cambiante en el NEPP, incrementándose ante la rotación de los legisladores de un partido a otro, así como por la natalidad y mortalidad de los partidos. El incremento de jugadores de veto polarizó más al sistema de partidos. Los partidos con un color y etiqueta definidos han sido efímeros entre una y otra legislatura, al no garantizar continuidad para mantener espacios de representación en el Congreso. El análisis empírico da cuenta de que el transfuguismo es un componente que ha contribuido a alterar el grado de fragmentación en el sistema de partidos. Degiustti (2015) encontró, para Argentina en 2013, que el incremento y oscilaciones del transfuguismo se da con mayor incidencia en un sistema débilmente institucionalizado. En este estudio se corrobora para Guatemala que, en efecto, el transfuguismo impacta para agudizar la fluidez del sistema de partidos, durante los ciclos *inicial* e *intermedio* del ejercicio legislativo, por lo que la representación partidaria y el tamaño de los bloques legislativos está en constante fluctuación en el Congreso.

La recurrente rotación de legisladores, además de reconfigurar los espacios de representación, afecta directamente las relaciones de poder político en los cargos

directivos y, en consecuencia, en la estructura de decisiones en el Congreso. El transfuguismo ha sido una pauta de comportamiento común, que no se había regulado sino hasta 2016. Tras la reforma del artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos podría pensarse que se ha dado un paso importante para el fortalecimiento de la democracia constitucional. Sin embargo, la prohibición del transfuguismo sigue siendo un tema pendiente, ya que apenas se han reglamentado los límites de cambiar de bancada, declararse independientes y su imposibilidad de ocupar cargos en las comisiones o junta directiva. Esto resulta parcialmente eficaz, ya que su vigencia es limitada, además de que existen otros elementos que falta por reglamentar, como los que exponen Vargas y Petri (2010: 92): las condiciones para la constitución y funcionamiento de un grupo parlamentario, las potestades del jefe de bancada, los derechos de los bloques, límites, cambio de bloques, entre otros.

El transfuguismo incide también en el ejercicio del poder, modifica la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, reconfigura la construcción de mayorías parlamentarias y el peso político del oficialismo y de las fuerzas de oposición, lo que impacta en la agenda política. La falta de estabilidad en el sistema de partidos genera mayor incertidumbre y, en consecuencia, representa una limitante para el ejercicio democrático de sus actores políticos. Al final, coincidiendo con los hallazgos de Heller y Mershon (2008a: 55), parece que el transfuguismo prevalece como una estrategia y herramienta de ambición de la cual disponen los legisladores para maximizar su influencia y capital político. Tal es el escenario de democracia endeble que dibujan las instituciones políticas en Guatemala.

La democracia queda en cuestionamiento cuando la representación parlamentaria parte de voluntades personales, sobrepasando las reglas del juego institucional, ya que las relaciones interbloques se convierten en un vínculo de negociación en el que se escala respecto a cuánto puede lograrse por acceder a los reacomodos políticos. En estos términos, en Guatemala prevalecen las reglas informales, donde las relaciones son funcionales mientras existe una oferta-demanda de estímulos y recompensas. De ahí que el transfuguismo sea una práctica que ha ido ejerciéndose en el Congreso a través de decisiones individuales, respondiendo en situaciones específicas a liderazgos de bancada o externos que buscan reforzar sus espacios en la arena legislativa, para proyectarse a otros cargos de representación o mantener el control de las estructuras institucionales internas.

Respecto a cuánto de transfuguismo se ha dado en las cuatro legislaturas y hacia qué dirección han migrado los diputados, la más alta tasa de transfuguismo se registró en la VII legislatura, con el 67,7%. En todas las legislaturas la mayor incidencia fue al *inicio* de su ejercicio legislativo y la dirección fue hacia los bloques de oposición, de lo cual se desprende que es insuficiente la pertenencia al bloque oficial cuando existen incentivos más atractivos fuera que dentro, que pueden explicarse en la propia inestabilidad de los partidos, particularmente cuando al final de las legislaturas se redefinen orientando sus apoyos hacia partidos que están mejor posicionados en las lides electorales.

En la evidencia empírica aportada no se comprueba que el oficialismo se beneficie del transfuguismo salvo en la última legislatura, que sumó representación parlamentaria,

pero no cohesión interna de bancada y menos lealtad al Ejecutivo. Estas alianzas coyunturales, por tanto, no garantizan disciplina al Ejecutivo, son inestables y pueden ser disueltas ante cualquier desacuerdo con el oficialismo, favoreciendo el cambio hacia la oposición. Esta volatilidad favorece que, en circunstancias de mayor conflicto, opten por crear un nuevo bloque parlamentario o declararse diputados independientes. Por tanto, constituir una bancada oficial con legisladores tráfugas ha sido la principal debilidad del Ejecutivo, que no ha contado con una bancada leal y, por el contrario, los acuerdos personalizados para solucionar conflictos han sido cotidianos en las relaciones entre el partido oficial y el Ejecutivo.

No contar el partido oficial con mayorías legislativas confirma lo que Nokken (2005) ya expuso: es un componente que impacta en el voto para definir la agenda política. De ahí que el Ejecutivo esté más expuesto a las voluntades individuales, que implican continuas negociaciones e intercambio de prebendas o dádivas para la aprobación de las iniciativas en el Congreso. Al final, el transfuguismo ha sido una vía legislativa que responde al poder y a la política para permanecer dentro de las estructuras de poder político. Fortalecer la democracia interna en los partidos no solo requiere de nuevos lineamientos en la Ley Electoral y en la normatividad interna del Congreso o en la Constitución. Es necesario abonar hacia una cultura ética y de valores democráticos, un escenario que se observa distante de la dinámica política de Guatemala.

De estas reflexiones se desprende la necesidad de abrir nuevas líneas de investigación. Por ejemplo: ¿cuánto de la agenda legislativa del Ejecutivo logró despejarse? Si bien los conflictos entre bloques la frenaron ante el alto grado de transfuguismo, ¿cuáles fueron los logros sustantivos en la agenda política? ¿Cómo votan los legisladores tráfugas? Son estos planteamientos que dejan abierto el estudio del transfuguismo. La escasa disciplina y cohesión interna que ha caracterizado al sistema de partidos en el Congreso es escenario propicio para acuerdos individuales del oficialismo con la oposición en temas específicos de agenda, dado que cuanto menos disciplinado sea un partido, mayor posibilidad de lograr acuerdos individuales tendrá el partido oficial. Los resultados lo confirman con Brolo (2015: 19-20) al encontrar que LIDER –al menos en la VII legislatura–, siendo el más férreo opositor y con alta dispersión, votó a favor de las iniciativas del Ejecutivo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARTIGA, Álvaro. Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos (notas metodológicas para su medición). *América Latina Hoy*, 1998, 19: 125-129.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Guatemala: monografía de partidos políticos 2000-2004*. Guatemala: ASÍES, 2004.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Guatemala: Informe analítico del proceso electoral 2003*. Guatemala: ASÍES, 2005.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Guatemala: proceso electoral 2007. Información y datos básicos*. Guatemala: ASÍES, 2007.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Guatemala: Informe analítico del proceso electoral 2007*. Guatemala: ASÍES, 2008.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *El Congreso de la República de Guatemala. Monografía del Congreso de la República 2008-2012*. Guatemala: ASÍES, 2010.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Monografía: los partidos políticos Guatemaltecos en el Proceso Electoral*. Guatemala: ASÍES, 2011.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Contexto sociopolítico del primer semestre de 2013*. Guatemala: ASÍES, 2013.
- ASÍES. ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *Informe analítico del proceso electoral 2015*. Guatemala: ASÍES, 2016.
- AZPURU, Dinorah y BLANCO, Ligia. Guatemala 2006: el aniversario de la democracia y la paz. *Revista de Ciencia Política*, 2007, vol. especial: 149-163.
- BROLO, Javier. Evolución del sistema de partidos políticos guatemalteco de 1985 a 2012. En *Partidos políticos guatemaltecos: dinámicas internas y desempeño*. Guatemala: ASÍES, 2012: 43-53.
- BROLO, Javier. *El tamaño importa. Variaciones por Distrito en Elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. Guatemala: ASÍES, 2013.
- BROLO, Javier. El comportamiento legislativo en Guatemala según registros de votación. *Actualidad Política. Revista de Análisis Político de Guatemala*, 2015, n.º 9 (febrero): 18-29.
- CONDE, Rosa. Grupos de presión y oposición parlamentaria: Guatemala. En VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis (coords.). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*. Madrid: Fundación Carolina, 2007: 55-103.
- DEGIUSTTI, Danilo. Transfuguismo legislativo: un primer abordaje al caso argentino. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina, 2015, 12-15 de agosto.
- DEGIUSTTI, Danilo. Transfuguismo legislativo en el Congreso argentino: factores contextuales e individuales (1999-2009). Ponencia preparada para el 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26-28 de julio de 2017.
- DUARTE, Gabriel y NOVALES, Hugo. 2016: Entre el desencanto ciudadano y las reformas institucionales. *Actualidad Política*, 2017: n.º 13 (febrero), Asíes: 13-34. http://www.asies.org.gt/download.php?get=2017revista_actualidad_politica.pdf.
- FORTÍN, Javier. Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción. *América Latina Hoy*, 2010, n.º 54: 141-166.
- HELLER, William B. y MERSHON, Carol. Integrating theoretical and empirical models of party switching. En HELLER, William B. y MERSHON, Carol (eds.). *Political parties and Legislative Party Switching*. New York: Palgrave Macmillan, 2008: 43-74.

- INCEP. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. Reforma electoral en Guatemala: Convergencias y visiones contrapuestas. *Reporte Político/Panorama Centroamericano*, enero-abril de 2012, año XLII, n.º 5.
- LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: a measure with application to west Europe, *Comparative Political Studies*, 1979, n.º 12: 3-27.
- LANGSTON, Joy. Instituciones políticas y reclutamiento político en México. *Foro Internacional*, 2009, n.º 196, XLIX (2): 237-270.
- LAUTARO, Renzo. Escenarios de fragilidad política, balance político. Guatemala 2010-2011. *Revista de Ciencia Política*, 2012, vol. 32 (1): 171-191.
- LAUTARO, Renzo. Guatemala: recambio político y conflictividad endémica. *Revista de Ciencia Política*, 2013, vol. 33 (1): 207-224.
- LEMUS, Jonatán. Democracia interna de los partidos guatemaltecos: un desafío pendiente. En *Partidos políticos guatemaltecos: dinámicas internas y desempeño*. Guatemala: ASÍES y Konrad Adenauer Stiftung, 2012: 1-29.
- LEMUS, Jonatán. «Partidos franquicia»: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En LEMUS, Jonatán y BROLO, Javier Antonio. *Partidos políticos guatemaltecos: cobertura territorial y organización interna*. Guatemala: ASÍES, 2013: 25-53.
- MACK, Luis y LÓPEZ, Mario. *El transfuguismo parlamentario*. Cuadernos de Información, n.º 1. Guatemala: FLACSO, 2005.
- MAINWARING, Scott. La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *América Latina Hoy*, 1997, 16: 91-108.
- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano. La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 2005, 4: 141-173.
- MARQUES ALMEIDA, Marcelo y BRITO, Ana Paula. (In)Fidelidade partidária ou transfuguismo nos Congressos Nacionais da América Latina. XII Semana de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2014.
- MERSHON, Carol y SHVETSOVA, Olga. Parliamentary cycles and party switching in Legislatures. *Comparative Political Studies*, 2008, vol. 41, n.º 1 (january): 99-127.
- MOLINA, José Enrique. Nivel de institucionalización del sistema de partidos y personalización de la política en América Latina (1990-2008). En TORCAL, Mariano (coord.). *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Argentina: Ediciones Universidad Nacional del Litoral, Siglo XXI, 2015.
- MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano. En BÉJAR, Luisa (coord.). *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados-México, 2009: 13-50.
- NOKKEN, Timothy. *Party switching and the Procedural Party Agenda in the US House of Representatives, 1953-2002*. Chicago: Midwest Political Science Association, 2005.
- NOVALES, Hugo. *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: ASÍES, 2014.
- NOVALES, Hugo. Alianzas y rupturas por control institucional. Contexto sociopolítico del segundo semestre de 2014. *Actualidad Política*, 2015a, 9: 1-17.
- NOVALES, Hugo. *Análisis de la unidad partidaria en el Congreso de Guatemala. Prioridades legislativas, transfuguismo y pertenencia distrital*. Guatemala: ASÍES, 2015b.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel. La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática. *Revista de Estudios de Administración Local y Autónoma*, 1998 (277): 1-22.

- RAMÍREZ, Luis. Partidos políticos, sociedad civil y reforma del Estado. En SOSA, Mario (comp.). *Centroamérica: los partidos políticos en cuestión: implicaciones para la democracia y el desarrollo*. Universidad Rafael Landívar e Instituto de Investigaciones y Guatemala: Gerencia Política (INGEP), 2011: 47-54.
- RODRÍGUEZ, Cecilia. *El papel de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas*. Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2014.
- RODRÍGUEZ, Leticia y OTERO, Patricia. Indicadores de partidos y sistemas de partidos. *Cuadernos Metodológicos*, 2013, n.º 51. Madrid: CIS.
- ROSÓN, María del Mar. La institucionalización del cambio en el sistema de partidos en Guatemala (1985-2015). En FREIDENBERG, Flavia (ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*. México: UNAM-INE, tomo 1, 2015: 163-234.
- SAMUELS, David. Ambición política, reclutamiento de candidatos y política legislativa en Brasil. *POSTData*, 2011, vol. 16, n.º 2 (octubre): 281-307.
- S/A. *Perfil de gobernabilidad de Guatemala*. Salamanca: Ediciones Salamanca e Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005.
- S/A. *Análisis de percepción del Organismo Legislativo. Programa de Opinión Pública*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2012.
- VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis. *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. Costa Rica: DEMUCA, 2008.
- VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis. *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*. Costa Rica: Fundación DEMUCA y AECID, 2010.
- VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis. Realineamientos y equilibrios parlamentarios. *Revista Parlamentaria*, 2013, vol. 20 n.º 2 (diciembre): 123-170.

VIII.1. Otras fuentes

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. *Decreto 14-2016 del 25 de febrero de 2016*, en línea: <https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/decretos/includes/uploads/docs/2016/CCCIV0070200010014201625022016.pdf>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. *Decreto 35-2016 del 25 de febrero de 2016*, en línea: <https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/decretos/includes/uploads/docs/2016/CCCV0120200010035201626072016.pdf>.