

Como se mencionó en el estudio “Primer Año de Gestión del Presidente Funes. Apreciación General”, la gobernabilidad, desde el punto de vista de la relación Ejecutivo-Legislativo en El Salvador en este período, se recompone, en parte, porque ocurre una fragmentación de la oposición, que a su vez, conlleva a una base más diversificada de fuerzas políticas.

Perfil y comportamiento político de los diputados que abandonaron a sus partidos

El lunes 12 de octubre de 2009, un total de 12 diputados de Arena se desligaron de su partido para formar un nuevo grupo parlamentario. Aunque en períodos legislativos pasados se observan casos de transfuguismo, como ocurrió en el FMLN y en el PDC en varias ocasiones, el suceso a finales de 2009 fue significativo por su volumen: 12 diputados en total, equivalente a un 14% de la Asamblea Legislativa y 38% de la fracción de Arena. A un año del hecho se elabora un análisis del perfil de todos los casos de transfuguismo de la actual Asamblea Legislativa, tomando en consideración desde el caso de Orlando Arévalo quien salió del PCN el 19 de marzo de 2009, hasta el grupo de diputados que se desligaron del PDC el 14 de junio de 2010.

Como se mencionó en el estudio elaborado por el Departamento de Estudios Políticos (DEP) de Fusades,

“Primer Año de Gestión del Presidente Funes. Apreciación General”, la gobernabilidad, desde el punto de vista de la relación Ejecutivo-Legislativo en El Salvador en este período, se recompone, en parte, porque ocurre una fragmentación de la oposición, que a su vez, conlleva a una base más diversificada de fuerzas políticas¹. El origen de esta fragmentación es precisamente el transfuguismo observado en ahora 18 casos de diputados provenientes de diversos partidos políticos.

Para efectos del presente ejercicio se toman como muestra los 18 diputados que a la fecha abandonaron el partido político por el que compitieron y fueron electos: 14 diputados originarios de Arena, 3 del PDC y el diputado Orlando Arévalo del PCN, siendo este último un caso particular pues su salida del partido fue consecuencia de la aplicación de una medida disciplinaria (ver cuadro 1). La actual composición legislativa comprende 16 diputados en la fracción de Gana, luego de la desintegración de la bancada de Líderes por el Cambio, y Orlando

1. Departamento de Estudios Políticos (DEP) de Fusades (2010), Primer año de gobierno del Presidente Funes. Apreciación General, p. 28.

El transfuguismo se define como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.

Arévalo y Francisco Zablah, quienes no pertenecen a ningún grupo parlamentario.

Antes de elaborar el análisis del perfil del transfuguismo en El Salvador, se explican brevemente algunos antecedentes de este fenómeno.

Posteriormente, para desarrollar el perfil del transfuguismo en el país en el periodo 2009-10 se consideran dos criterios: las posturas de los 18 diputados tránsfugas en decisiones polémicas en la Asamblea Legislativa, y las características propias del grupo en cuestión.

Cuadro 1. Diputados tránsfugas El Salvador (2009-10)

	Partido que lo postuló	Fracción actual	Diputado	Departamento	Trayectoria parlamentaria anterior	Votos obtenidos
1		GANNA	Erik Mira Bonilla	Usulután	Diputado suplente en 2006-2009 (ARENA)	Por cociente: 24,961
2		GANNA	Guillermo Gallegos	San Salvador	Diputado propietario desde 2000 (ARENA)	Por cociente: 26,773
3		GANNA	César García	Sonsonate	Diputado propietario desde 2003 (ARENA)	Por cociente: 25,883
4		GANNA	José Rinaldo Garzona	Sonsonate	Diputado suplente en 2006-2009 (ARENA)	Por cociente: 25,883
5		GANNA	Eduardo Gomar	Ahuachapán	Ninguna	Por cociente: 29,395
6		GANNA	Nelson Guardado	Chalatenango	Diputado suplente en 2006-2009 (ARENA)	Por cociente: 26,736
7		GANNA	Walter Guzmán	Ahuachapán	Diputado propietario en 2000-2003 (PCN), 2003-2006 (PCN y cambia a ARENA) y 2006-2009 (ARENA)	Por residuo: 19,326
8		GANNA	Rafael Paz	San Miguel	Ninguna	Por residuo: 14,499
9		GANNA	Dolores Alberto Rivas	Cabañas	Diputado propietario en 1988-1991 (ARENA), 1991-1994 (ARENA), 2003-2006 (PCN y cambia a ARENA) y 2006-2009 (ARENA)	Por cociente: 18,003
10		GANNA	Abilio Orestes Rodríguez	La Unión	Diputado propietario por el periodo 2006-2009 (ARENA)	Por cociente: 21,781
11		GANNA	Rodrigo Samayoa	San Salvador	PARLACEN	Por cociente: 26,773
12		GANNA	Mario Tenorio	La Paz	Diputado suplente desde 2000 (ARENA)	Por cociente: 29,219
13		GANNA	Guadalupe Antonio Vásquez	Morazán	Ninguna	Por cociente: 23,803
14		GANNA	Miguel Ahues (ex GANA)	La Unión	Ninguna	Por residuo: 11,577
15		Independiente	Orlando Arévalo	La Libertad	Diputado propietario desde 1991 por ARENA. Se trasladó al PCN en 2000 - 2003	Por residuo: 19,526
16		GANNA	Juan Carlos Mendoza	Santa Ana	Ninguna	Por residuo: 20,172
17		GANNA	Sandra Salgado	San Miguel	Diputada propietaria en 2006 - 2009 (PCN)	Por cociente: 25,119
18		Independiente	Francisco Zablah	La Libertad	Ninguna	Por residuo: 13,816

Fuente: Elaboración propia con base en TSE (2009). Memoria Especial Elecciones 2009; y el sitio web de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.gob.sv).

Antecedentes

El transfuguismo se define como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se

encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”².

No es el objetivo de este boletín concluir si el transfuguismo es un fenómeno negativo o positivo, ya que esto depende y varía según el contexto donde ocurre.

2. Zovatto, D. y Orozco, J., (2009). “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto, D. y Aguilar, I. (eds.), (2009). *Experiencias de reforma política y electoral*

en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana, p. 254, *ápod Reniu y Vilamala, J., Diccionario crítico de Ciencias Sociales.*

Para entender el concepto de transfuguismo en El Salvador debemos remitirnos a la Constitución que prohíbe el mandato imperativo (Art. 125, Cn.), con lo cual se favorece el marco de democracia representativa donde los electores –al elegir un candidato- delegan y depositan en éste la libertad de ejercer la función pública según su criterio.

La relación entre el transfuguismo y el nivel de representación política es uno de los aspectos que la ciencia política, así como otras disciplinas como el derecho, ha intentado descifrar en los últimos años. En breve, el debate se divide en dos campos: unos que defienden la fidelidad partidaria; y otros que abogan por la independencia política de los representantes tráfugas. En el ámbito jurídico, la discusión se decanta en dos vías. Por un lado, hay quienes abogan por el respeto irrestricto que los diputados electos por un partido deben responder al partido que los postuló pues es éste el centro del sistema representativo y en consecuencia, quien renuncia a su partido de origen y se traslada a otro, debe ser sometido a sanciones. Por otro lado, una segunda corriente afirma que tratándose del tema de la titularidad personal del escaño, un individuo al ser electo es “dueño” del mismo y en consecuencia, puede marcharse a otro partido diferente de aquel por el cual llegó al poder³.

La regulación legal del transfuguismo en América Latina es escasa y donde existe, ha sido poco efectiva. Ante tal vacío legal, se ha intentado suplir por la jurisprudencia. Por ejemplo, en Brasil después que fracasó un intento de reforma constitucional para sancionar y prohibir el transfuguismo, el Tribunal Superior Electoral estableció el concepto de “fidelidad partidaria” que

obligaba a los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon⁴. En el cuadro 2, se muestran intentos que algunos sistemas regulatorios han desarrollado para evitar el transfuguismo. Dos ejemplos en América Latina en los que se sanciona con severidad el transfuguismo son Bolivia y Ecuador. En el primero se castiga la “incorporación del Senador o Diputado a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política...”⁵. En el caso ecuatoriano, el Código de Ética de la Legislatura, establece sanciones para los diputados que se desafíen o sean expulsados por la agrupación política por la que fueron elegidos⁶.

Para entender el concepto de transfuguismo en El Salvador debemos remitirnos a la Constitución que prohíbe el mandato imperativo (Art. 125, Cn.), con lo cual se favorece el marco de democracia representativa donde los electores -al elegir un candidato- delegan y depositan en éste la libertad de ejercer la función pública según su criterio.

4. *Ibíd*, p. 255.

5. Ley No. 1983, “Ley de partidos políticos” del 25 de junio de 1999, Art. 28: “(Separación de Senadores y Diputados) Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un Senador o un Diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los Reglamentos Camarales y en aplicación del artículo 67, inciso 4 de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.”

6. Ley 16, R.O. 73, 24 de noviembre de 1978.

3. Zovatto, D. y Orozco, J., (2009). “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto, D. y Aguilar, I. (eds.), (2009). Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana, p. 253, *ápu*d Presno, M., (1998). “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

Cuadro 2. Regulación del transfuguismo en algunos países latinoamericanos

PAÍS	ORDENAMIENTO LEGAL	REGULACIÓN/INICIATIVAS
Perú	N/R*	Iniciativas presentadas: revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.
Argentina	N/R*	Iniciativas presentadas: Reforma a la ley de Ética Pública que pretendía que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además pretendía incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos y la inhabilitación de 4 a 10 años a quienes se cambiaran de partido (Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina).
Panamá	Constitución de la República	Prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como un mecanismo para evitarlo.
Bolivia	Ley No. 1983, "Ley de partidos políticos" del 25 de junio de 1999, Art. 28	Separación de Senadores y Diputados (ya citada)
Ecuador	Ley 16, R.O. 73, de 24 de noviembre de 1978	Pérdida de calidad de diputado (ya citada)
Brasil	Jurisprudencia del Tribunal Superior Electoral	Fidelidad partidaria (ya citada)

*N/R: no regulación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de diferentes países latinoamericanos; y de Zovatto, D. y Orozco, J., (2009). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada", en Zovatto, D. y Aguilar, I. (eds.), (2009). Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana, p. 254.

Es importante identificar si los patrones de votación de los diputados tráfugas son: primero, iguales o contrarios a los del partido del cual se desligaron; y segundo, si son a favor o en contra de la posición del Presidente Funes.

Posturas en decisiones polémicas

En el cuadro 3, se citan seis sucesos de considerable trascendencia política: reformas a la Ley Penal Juvenil; aprobación de préstamos internacionales; reformas a la Ley Orgánica del RNPN en relación con el nombramiento de sus autoridades; reformas constitucionales que imposibilitan las candidaturas independientes y fijan las listas cerradas y bloqueadas como la forma de elegir diputados para la Asamblea Legislativa; la elección de miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ); y el convenio de cooperación con Cuba. Lo anterior, con el propósito de describir las posturas de cada fracción y diputado tráfuga para comparar si los patrones de votación

son iguales o contrarios a los del partido que abandonaron, y a favor o en contra de la postura de la Presidencia de la República.

También es importante identificar si los patrones de votación de los diputados tráfugas son: primero, iguales o contrarios a los del partido del cual se desligaron; y segundo, si son a favor o en contra de la posición del Presidente Funes. Contar con esta información facilitaría el estudio de cómo estos nuevos bloques parlamentarios se comportan, como por ejemplo, vis a vis el Órgano Ejecutivo. ¿Son en la práctica estas nuevas fracciones conformadas por diputados tráfugas, bloques bisagras para el Ejecutivo en su relación con su partido y el Órgano

¿Son en la práctica estas nuevas fracciones conformadas por diputados tránsfugas, bloques bisagras para el Ejecutivo en su relación con su partido y el Órgano Legislativo? ¿O siguen las nuevas fracciones votando de igual forma que el partido al cual pertenecían?

Legislativo? ¿O siguen las nuevas fracciones votando de igual forma que el partido al cual pertenecían?

Se puede observar la variabilidad en las posturas que ha sostenido Gana. El diputado Arévalo, por el contrario, ha mantenido su posición original

respecto de las reformas planteadas. En el caso del grupo parlamentario Líderes por el Cambio, únicamente se menciona su actuación en las reformas constitucionales, ya que la conformación de tal bancada inició a finales de junio de 2010.

Cuadro 3: Votaciones relevantes de diputados tránsfugas

Proyectos de ley / fracciones o diputado	GANa	Orlando Arévalo	Líderes por el Cambio
Reformas a la Ley Penal Juvenil (11/02/10)	Se votó a favor de aumentar las penas fijadas en la Ley Penal Juvenil. El incremento fue vetado por el Presidente Funes, decisión que fue aceptada por los diputados de Gana.	El diputado Arévalo acompañó el aumento de año de pena, a la vez que acompañara al FMLN y a ARENA en el infructífero intento de superar el veto presidencial.	N/A*
	Votó contrario a ARENA; votó a favor del Presidente Funes	Votó igual que el PCN en el incremento y distinto respecto del veto	N/A*
Reformas a la Ley Orgánica del RNP (24/03/10)	A pesar de haber votado antes desde Arena a favor de que el TSE eligiera a los miembros del RNP, apoyó la moción del FMLN de presentar una terna al Presidente, quien observó dicha reforma. Gana aceptó las observaciones.	No votó a favor de las reformas impulsadas por el FMLN	N/A*
	Votó igual que ARENA; votó a favor del Presidente Funes	Votó igual que el PCN	N/A*
Préstamos internacionales (14/04/10)	Votó a favor de los préstamos internacionales	Votó a favor de los préstamos internacionales	N/A*
	Votó igual que ARENA	Votó igual que el PCN	N/A*
Reforma constitucional sobre independientes y sistemas de listas (29/07/10)	A diferencia del resto de fracciones, Gana no votó a favor de las reformas constitucionales.	N/A* (ya formaba parte de Líderes por el Cambio)	Votaron a favor de las reformas constitucionales
	Votó contrario a ARENA	N/A*	Votó igual que el PDC y PCN.
Elección de miembros del CNJ (23/09/10)	Votaron a favor de la elección de los miembros del CNJ	N/A* (ya formaba parte de Líderes por el Cambio)	Votaron a favor de la elección de los miembros del CNJ
	Votó contrario a ARENA	N/A*	Votó igual que el PDC y PCN
Convenio de cooperación con Cuba (30/09/10)	Votaron a favor del convenio	N/A* (ya formaba parte de Líderes por el Cambio)	Votaron a favor del convenio
	Votó contrario a ARENA	N/A*	Votó igual que el PDC y PCN

*N/A: no aplica.

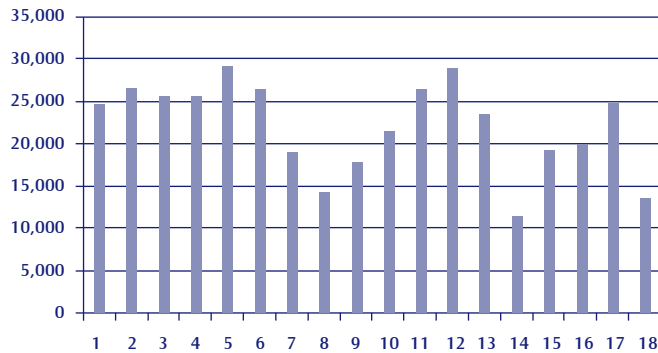
Fuente: Elaboración propia a partir del registro de votaciones de las diferentes fracciones legislativas en los tres proyectos que modifican las leyes que se analizan.

Características de los 18 diputados

Las gráficas presentadas a continuación describen la composición del grupo de diputados tránsfugas en la Asamblea Legislativa en relación con los siguientes criterios: los votos con los cuales fueron electos, sus votos en relación con el total de votos recibido por el partido que los

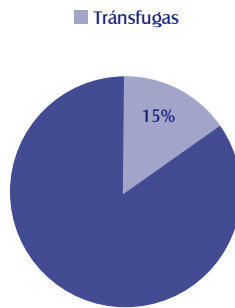
postuló y respecto del total de votos nacional, si fueron elegidos por cociente o por residuo, su trayectoria parlamentaria, si tienen o no antecedentes de transfuguismo, si fueron electos en San Salvador u otros departamentos y su sexo. Todas han sido elaboradas con base en los datos ofrecidos por el Tribunal Supremo Electoral.

Gráfica 1
Número de votos por diputado tráfuga



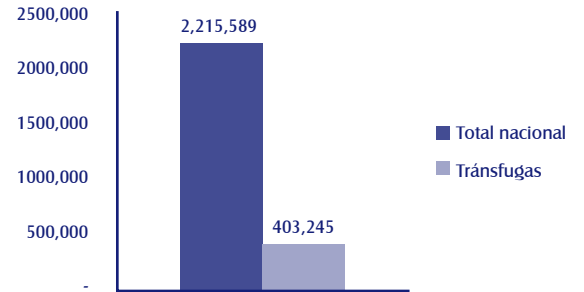
Al comparar los votos obtenidos por cada diputado puede observarse que la mayoría recibió un apoyo superior a los 20.000 votos, lo cual refleja una cuota considerable de representatividad. En contraste, el valor mínimo de votos obtenidos por un diputado tráfuga oscila por los 10.000 votos.

Gráfica 2
Porcentaje de votos de tráfugas del total nacional de votos

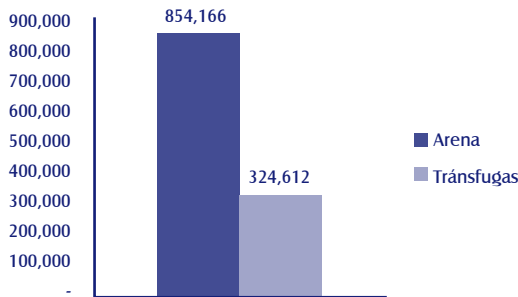


Al hacer referencia al total del voto nacional, el 15% de electores designaron a un diputado que posterior a su nombramiento abandonaría la bandera política por la cual fue electo.

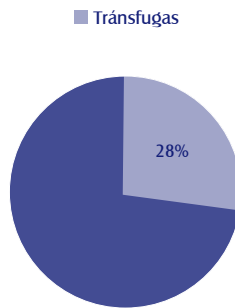
Gráfica 3
Total del voto nacional y total de votos de tráfugas



Gráfica 4
Total de votos de Arena y votos de tráfugas exArena

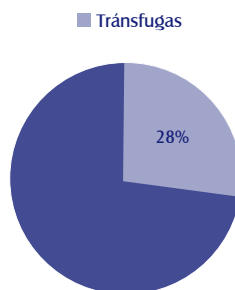


Gráfica 5
Porcentaje de votos de tráfugas exArena, del total de votos Arena



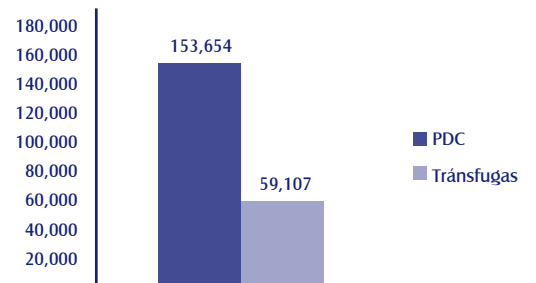
De los votos obtenidos en el ámbito nacional por el partido Arena, un 28% corresponden a los diputados tráfugas, lo que supone una desvinculación considerable de la voluntad popular que acogió un proyecto político colectivo.

Gráfica 6
Porcentaje de votos de tráfugas exPDC, del total de votos PDC

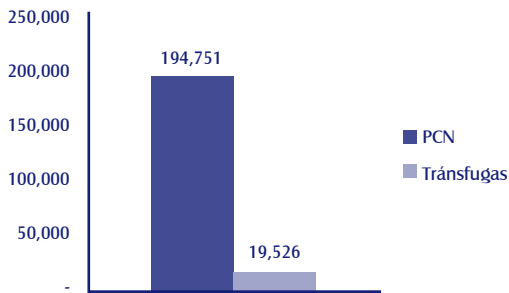


Similar al caso de Arena, un 28% de los votos que respaldan el programa del PDC se ven afectados por la traslación de diputados a proyectos políticos distintos al de la democracia cristiana.

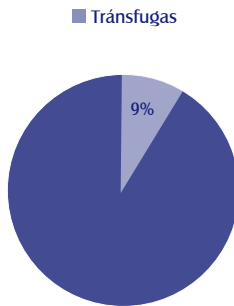
Gráfica 7
Total de votos de PDC y votos de tráfugas exPDC



Gráfica 8
Total de votos de PCN y votos de tránsfugas exPCN

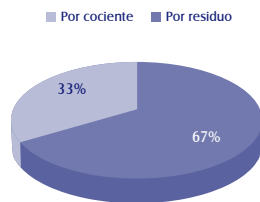


Gráfica 9
Porcentaje de votos de tránsfugas exPCN, del total de votos PCN



En el caso del PCN, la salida del diputado Orlando Arévalo corresponde únicamente a un 9% de los votos recibidos por tal instituto político.

Gráfica 10
Porcentaje de diputados tránsfugas electos por cociente y por residuo



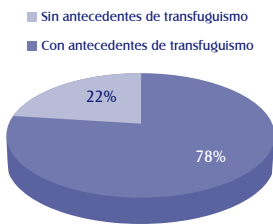
Un tercio de los diputados tránsfugas fueron elegidos por residuo, lo que supone que en su mayoría, estos diputados fueron respaldados por el partido que los postuló en una posición ventajosa.

Gráfica 11
Porcentaje de diputados tránsfugas con/sin trayectoria parlamentaria



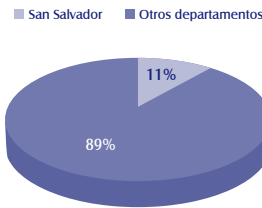
La mayoría de los 18 diputados estudiados ya cuenta con una trayectoria parlamentaria, ya sea en la Asamblea Legislativa como en el Parlamen.

Gráfica 12
Porcentaje de diputados tránsfugas con/sin antecedentes de transfuguismo



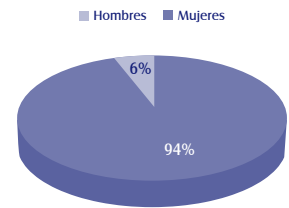
De los 18 diputados en cuestión, cuatro ya tienen un récord de transfuguismo, equivalente a un 22% del total. Estos diputados son: Walter Guzmán, Dolores Alberto Rivas, Orlando Arévalo y Sandra Salgado.

Gráfica 13
Porcentaje de diputados tránsfugas electos por San Salvador v. los electos por otros departamentos



Únicamente dos diputados, Guillermo Gallegos y Rodrigo Samayoa, fueron electos en San Salvador. Por tanto, la representatividad se ha visto afectada en mayor medida en lo que respecta al interior del país.

Gráfica 14
Diputados tránsfugas y género



Sandra Salgado es la única mujer que integra la lista de tránsfugas. En un 94%, quienes han abandonado su proyecto político original son hombres.

En teoría, en un contexto político democrático, un menor grado de transfuguismo indica un mayor grado de disciplina partidaria y de fortalecimiento del sistema de partidos. Sin embargo, en la práctica, el hecho que no existan casos de transfuguismo en un determinado entorno político tampoco significa que el respectivo sistema de partidos sea sólido e institucionalizado.

Reflexiones finales

- ❑ El fenómeno de transfuguismo no es excepcional de El Salvador, o de América Latina inclusive. Existen casos de congresistas de Estados Unidos que una vez que llegan al poder vía un partido político, deciden “cruzar el pasillo” hacia otro bloque parlamentario. Lo importante es analizar cómo un país aborda este fenómeno. Por ejemplo, si existen o no sanciones de algún tipo que desincentive el hecho que legisladores cambien de un partido a otro bloque parlamentario una vez que el funcionario sea electo.
- ❑ En teoría, en un contexto político democrático, un menor grado de transfuguismo indica un mayor grado de disciplina partidaria y de fortalecimiento del sistema de partidos. Sin embargo, en la práctica, el hecho que no existan casos de transfuguismo en un determinado entorno político tampoco significa que el respectivo sistema de partidos sea sólido e institucionalizado. Por

otro lado, cuando ocurre un caso de transfuguismo, el suceso envía señales negativas indicando que el sistema de partidos y los partidos mismos no cuentan con niveles óptimos de cohesión y disciplina.

- ❑ En América Latina muy pocos países han regulado el fenómeno del transfuguismo. Varios han intentado su desarrollo en la ley de partidos, pero los esfuerzos han resultado infructuosos. Bolivia y Ecuador son los únicos en el continente que presentan un desarrollo normativo y Brasil ha hecho lo propio en el ámbito jurisprudencial. La ausencia de regulación podría reflejar que predomina la corriente basada en “la titularidad personal del escaño” y no en la “fidelidad partidaria”.
- ❑ Queda pendiente un análisis a profundidad del transfuguismo y su relación con las siguientes variables: representatividad política, fortalecimiento del sistema de partidos, estabilidad política, y confianza en los partidos y los funcionarios electos.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Presidente de Comisión
Francisco de Sola

Asesor:
Salvador Samayoa

Personal de apoyo:
Sara Morales

Miembros de la Comisión
Antonio Cabrales
Roberto Llach
Roberto Murray Meza
Carlos Quintanilla Schmidt
María Eugenia Brizuela de Ávila
Miguel Lacayo
Miguel Ángel Simán
Álvaro Ernesto Guatemala

Director:
Luis Mario Rodríguez R.

Edición:
Yolanda Cabrera de
González

Directora de estudios:
Marian Vidaurri

Correo electrónico:
dep@fusades.org

Investigadores:
María José Cornejo
Diana Herrera León
Karla Sofía Flores
Guillermo Miranda Cuestas